



**FACULDADE DO
BAIXO PARNAÍBA**

Coordenadoria do Curso de Direito



CENTENÁRIO DA
**FACULDADE
DE DIREITO
DO MARANHÃO**

Caderno Especial

Márcio Aleandro Correia Teixeira
Flávio Olímpio Neves Silva
Sérgio Victor Tamer
(Organizadores)

I Centenário do Ensino Jurídico no Maranhão (1918 - 2018)

Volume 1



SVT Editora

2018

**I CENTENÁRIO DO ENSINO
JURÍDICO NO MARANHÃO
(1918 - 2018)**

MÁRCIO ALEANDRO CORREIA TEIXEIRA
FLÁVIO OLÍMPIO NEVES SILVA
SÉRGIO VICTOR TAMER
(ORGANIZADORES)

**I CENTENÁRIO DO ENSINO
JURÍDICO NO MARANHÃO
(1918 - 2018)**

CHAPADINHA



SVT Editora
2018

Copyright © 2018 by SVT Editora

FACULDADE DO BAIXO PARNAÍBA - FAP

Profa. Me. Raimunda Nonata Fortes Braga

Diretora de Ensino

Prof. Dr. Casemiro de Medeiros Campos

Diretor Acadêmico

Dr. João Francisco Fortes Braga

Diretor Administrativo

Profa. Nilzete Vieira dos Santos

Diretor Administrativo

SVT EDITORA

Prof. Dr. Sergio Victor Tamer

Diretor

CONSELHO EDITORIAL

Adelson Cheibel Simões

Anilde Silva Carvalho

Casemiro de Medeiros Campos

Cleane de Jesus Costa

Francinalda Araujo e Silva

José Victor Mesquita Moraes

Katiane Alyne de Souza Ribeiro da Silva

Radson Ferreira do Vale

Raimunda Nonata Fortes Braga

Revisão

Sérgio Victor Tamer

Projeto Gráfico

Francisco Batista Freire Filho

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

CADERNO ESPECIAL – I CENTENÁRIO DO ENSINO JURÍDICO NO MARANHÃO (1918-2018). / Organizadores: Márcio Aleandro Correia Teixeira; Flávio Olímpio Neves Silva; Sérgio Victor Tamer – 1ª ed. – Chapadinha: Editora SVT, 2018.

137 p.il.; 22cm

ISBN 978-85-53126-02-6

I. Direitos Humanos. 2. Segurança Pública. I. Teixeira, Márcio Aleandro Correia. II. Silva, Flávio Olímpio Neves. III. Tamer, Sérgio Victor.

CDU 342.7

CDD 341.27

SUMÁRIO

- 7 NOTA DOS ORGANIZADORES
- 9 PREÂMBULO - AS INCURSÕES DO JUDICIÁRIO NA ESFERA
LEGISLATIVA
- 13 CAPÍTULO 1 - A QUESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO
- 33 CAPÍTULO 2 - CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS
- 41 CAPÍTULO 3 - A IDENTIDADE DO LUGAR E A POLÍCIA
COMUNITÁRIA: análise da Unidade de Segurança Comunitária do
Pólo Coroadinho
- 53 CAPÍTULO 4 - CYBERBULLYING: a ameaça dos tempos modernos
- 65 CAPÍTULO 5 - O DEVIR DA CIDADANIA: uma categoria em construção
permanente
- 89 CAPÍTULO 6 - O ENSINO JURIDICO: MUDANÇAS, DESAFIOS E
PERSPECTIVAS NO CENÁRIO BRASILEIRO DO SÉCULO XXI
- 103 CAPÍTULO 7 - REPRESENTAÇÃO SOCIAL DA EDUCAÇÃO
AMBIENTAL ENTRE MORADORES DA CIDADE DE SÃO LUÍS-MA
- 111 CAPÍTULO 8 - DIRETRIZES PARA OS AUTORES – NBR 6022 - OS
CONFLITOS NAS ESCOLAS PÚBLICAS E OS ENCAMINHAMENTOS
PELA CÉLULA DE MEDIAÇÃO SOCIAL
- 121 CAPÍTULO 9 - CENTRAL DE LIQUIDAÇÃO DE DESPESAS: modelo
de controle interno no município de SÃO LUIS-MA

NOTA DOS ORGANIZADORES

Este Caderno Especial em comemoração ao I Centenário do Ensino Jurídico no Estado do Maranhão (1918-2018) tem por objetivo celebrar o início dos trabalhos dos professores e pesquisadores engajados no processo de formação da Faculdade de Direito da FAP e na oportunidade homenagear todos os professores e pesquisadores de Chapadinha, por ocasião de seu aniversário (29/03/2018).

O Ensino Jurídico no Maranhão, nesses cem anos alcançou avanços significativos e necessários para a consolidação do Estado de Direito. Hoje, acreditarmos na ampliação deste avanço com a proposta da Faculdade de Direito da FAP em Chapadinha, permitindo formar as futuras gerações de jurista para nosso Estado e país.

A Faculdade do Baixo Parnaíba – FAP, orgulha-se de participar desta data comemorativa e em homenagem ao Ensino Jurídico no Maranhão lança este Caderno Especial – I Centenário do Ensino Jurídico no Maranhão (1918-2018). Acreditamos que este processo de formação da Faculdade de Direito da FAP em Chapadinha permitirá acolher jovens do Norte ao Sul do país interessados no Ensino Jurídico, daí a importância de comemorar os 100 anos de existência da Educação jurídica no Estado. É o nosso maior presente para o Estado do Maranhão, para todas as cidades do Baixo Parnaíba e Alto-Munim.

Márcio Aleandro Correia Teixeira
Flávio Olímpio Neves Silva
Sérgio Victor Tamer

PREÂMBULO - AS INCURSÕES DO JUDICIÁRIO NA ESFERA LEGISLATIVA

Sérgio Victor Tamer¹

O Supremo Tribunal Federal, no Brasil, nos últimos meses, tomou algumas posições de acesa polêmica, ora ultrapassando a sempre tênue linha que demarca a separação dos poderes e os atos políticos-jurídicos que lhes são inerentes, ora mitigando garantias expressas no texto constitucional - dentre as quais a da presunção de inocência -, ao estatuir que esta não se configuraria, em si, como obstáculo à execução da pena enquanto pendente de apreciação os recursos especial e extraordinário.

Por seu turno, as prisões preventivas e as medidas cautelares em nome da ordem pública têm sido utilizadas aos borbotões, muitas vezes em nítido atropelo constitucional, mas invariavelmente acompanhadas de excitantes espetáculos midiáticos. O respeitável público, majoritariamente, gosta e aplaude.

Muitos debates acadêmicos e doutrinários que já ocorreram até aqui, tratando sobre essa temática, nos dão bem a dimensão do imbróglio jurídico-constitucional que se formou e que está a desafiar, sobretudo, a argúcia de juízes e advogados.

Não estamos falando – é bom que se ressalve - de omissões legislativas, nem tampouco de normas programáticas que exigem o esforço criativo e constitutivo das decisões judiciais na direção das garantias e dos direitos fundamentais, sobretudo no campo dos direitos sociais, mas sim de decisões que fazem o caminho inverso, afrontando princí-

¹ Professor e advogado, presidente do CECGP, mestre e doutor em Direito Constitucional, e autor dos livros: “Atos Políticos e Direitos Sociais nas Democracias”; “Fundamentos do Estado Democrático e a Hipertrofia do Poder Executivo no Brasil” (Fabris Editores, Porto Alegre); “Legitimidad Judicial en la Garantía de los Derechos Sociales” (Ed. Ratio Legis –ES).

pios constitucionais garantistas e que nem o “judicial ativismo” ousaria tanto!

Os exemplos são muitos e se repetem com frequência preocupante. Sob a égide da primeira Constituição republicana, Rui Barbosa dizia que “a Justiça não pode conhecer de casos que forem exclusiva e absolutamente políticos, mas a autoridade competente para definir quais os casos políticos e os não políticos é justamente essa Justiça suprema”. O constitucionalismo evoluiu e hoje todos os atos jurídico-políticos sujeitam-se à Constituição e, por consequência, ao exame do Poder Judiciário, o qual tem o poder-dever de velar pela constitucionalidade. Dessa forma, tem-se como premissa que nenhum ato do Poder Público deixará de ser examinado pela Justiça, quando arguido de inconstitucional ou de lesivo a direito subjetivo de alguém. A questão, porém, ilustrada acima e que se critica nessa nova postura do STF está no seu ativismo “às avessas”, isto é, em uma interpretação enviesada da Constituição, quando o STF adentra no conteúdo do ato e valora seus motivos, sob o vago argumento de “interesse público” [...].

Ao STF compete examinar a legitimidade do ato no seu assento constitucional ou legal, ou seja, quando contraria princípios fundamentais e preceitos constitucionais. Não é o que vem ocorrendo a exemplo das bombásticas, midiáticas e discutidas decisões recentemente tomadas. Isso vale, também, para os demais tribunais de cúpula que seguem parâmetros semelhantes. Os poderes estão em crise e a *contenção* entre eles tem sido feita na base da “desobediência heroica”. Mas os ministros do STF não podem continuar a agir e decidir pelo “clamor das ruas” ou pela maciça campanha midiática contra ou a favor de determinado tema. Convicções pessoais não podem emprestar ao texto constitucional o alcance que ele não tem. A supremacia constitucional é que deverá prevalecer!

Por sua vez o modelo garantista de que nos fala Ferrajoli é uma ampliação do significado de “garantias” justamente no âmbito do direito penal. Ao surgir na cultura italiana de esquerda na segunda metade

dos anos setenta, o garantismo aparece associado à tradição clássica do pensamento penal liberal. É típico, pois do iluminismo jurídico, da tutela do direito à vida, à integridade e à liberdade pessoal frente ao poder punitivo. Assim, garantismo e direito penal mínimo são termos sinônimos que expressam um modelo teórico e normativo de direito penal que intenta minimizar a violência da intervenção punitiva.

Dessa maneira, ao falar do fundamento democrático da legitimação do poder punitivo, Ferrajoli afirma que se o significado de “democracia” equivalesse à “vontade da maioria”, ficaria excluída toda possibilidade de fundar uma axiologia democrática e garantista do direito penal. Assim, a legitimação do poder judicial não é “democrática” se a entendemos somente como vontade da maioria, pois o próprio Norberto Bobbio já se referiu ao tema dizendo que “a batalha pelo garantismo sempre foi uma batalha da minoria”. É nesse ponto que Ferrajoli afirma que “não se pode condenar ou absolver a um homem porque convém aos interesses ou à vontade da maioria. Nenhuma maioria, por esmagadora que seja, pode fazer legítima a condenação de um inocente ou a absolvição de um culpado”. É princípio assente, portanto, nas democracias, que o devido processo legal, como garantidor dos princípios constitucionais e processuais, é que torna justa e legítima a aplicação da pena ou a absolvição do réu, restando os demais procedimentos como típicos dos tribunais de exceção.

Dessa forma, a democracia que queremos no âmbito jurídico-político não é a democracia das maiorias volúveis, mas a democracia constitucional, ou “de direito”, a qual faz referência não à maioria, senão “ao que” é o que não pode decidir nenhuma maioria, nem sequer por unanimidade, situação em que as constituições democráticas convencionaram subtrair à vontade da maioria, nomeadamente no campo dos direitos fundamentais. As garantias, incorporadas nas constituições, são como fontes de legitimação jurídica e política das concretas decisões no âmbito penal. Nesse ponto, apoiado no pensamento de Dworkin, o autor de “Democracia e garantismo” afirma que precisamente porque

os direitos fundamentais e suas garantias são “direitos e garantias frente à maioria”, também o poder judicial, a quem se encomenda sua tutela, deve ser um poder virtualmente “frente à maioria”.

A leitura do mestre italiano serve de reflexão, nestes tempos de vaidades exacerbadas e de busca de protagonismos midiáticos, onde medra a prática de um “punitivismo populista”, para que nossos juízes do STF não caiam na tentação de fazer uma espécie de “ativismo judicial às avessas”, pois, ao atropelar os direitos fundamentais constitucionalmente garantidos, acabam por retirar perigosamente a legitimidade da jurisdição.

CAPÍTULO I

A QUESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

Aparecida Fernanda A. Pinto Veloso²

INTRODUÇÃO

A temática segurança pública tem sido objeto de reflexão por parte de cientistas políticos, juristas e sociólogos. É um assunto que envolve toda a sociedade, portanto, precisa ser debatido, propondo novas formas de enfrentamento da violência com vistas a alcançar a efetividade do direito à segurança pública.

Cabe ressaltar, a importância de um debate crítico que possibilite intensas reflexões e produção de estudos voltados para a análise do aumento da criminalidade e a atuação do sistema de justiça criminal.

A proposta de estudo sobre a temática segurança pública foi subdividida em três capítulos que estão relacionados diretamente à dignidade da pessoa humana e à segurança como um direito fundamental.

No primeiro, a abordagem é sobre a segurança pública conforme prevê a Constituição Federal. Assim, como preceitua o texto constitucional a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolu-

2 Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

midade das pessoas e do patrimônio, portanto, a preocupação com a proteção dos bens jurídicos, relacionada à prevenção e ao combate da criminalidade.

Em seguida, destaca-se uma abordagem sobre a criminalidade no Brasil, especificamente, quanto ao aumento dos índices de violência e a sua repercussão. Além disso, aponta para a criminalização de novas condutas e a relação com o medo decorrente da demonstração da criminalidade pela mídia.

Por fim, traça-se uma breve abordagem sobre o sistema prisional brasileiro, e a relação com o crime organizado, despertando a necessidade de uma política criminal atuante, para que o problema não desagüe na parte mais fraca da sociedade – os cidadãos.

A escolha do tema obedeceu a uma técnica de manuseio de problemas lógicos impostos pela necessidade de aprimoramento da pesquisa científica, aspectos que estão entrelaçados de forma fecunda e fundamental. Tal preocupação aponta para os limites que colocam as investigações jurídicas e sociológicas, demarcando, a órbita metodológica definida pela experiência da relação Direito e Sociedade.

A relevância da pesquisa reside na necessária análise da segurança pública sob o prisma dos direitos fundamentais, incluindo a noção de dignidade da pessoa humana, ordem pública e enfrentamento à violência.

No presente artigo foi utilizado o método crítico explicativo, entendendo-se que o objeto pesquisado somente pode ser exposto depois de ser investigado e analisado criticamente em suas determinações essenciais. Como procedimentos técnicos enfatizou-se a pesquisa bibliográfica e documental. Desta forma, cabe refletir sobre a atuação do Sistema de Justiça Criminal do Brasil e como este pode assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos a partir de uma perspectiva organizacional da segurança pública no Estado Democrático de Direito.

2 A SEGURANÇA PÚBLICA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL EM UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Primeiramente, cabe enfatizar que o desenho institucional do Sistema de Justiça Criminal abrange os órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário, atuando na Segurança Pública, Justiça Criminal e Execução Penal, ou seja, perpassando da prevenção à aplicação das penas (FERREIRA; FONTOURA, 2008).

Na Constituição Federal de 1988 está definida a estrutura do sistema de segurança pública, de acordo com os papéis e a organização de cada nível da Federação (União, Estados e Municípios), tendo como órgãos responsáveis a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar e Bombeiro Militar.

A estrutura da Justiça Criminal está organizada nos níveis federal e estadual, representada pelos juízes, Tribunais, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas, com as respectivas competências delineadas na Constituição e em legislações específicas.

O Sistema de Execução Penal tem na sua estrutura os órgãos federais do sistema penal ligados ao Ministério da Justiça que são o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), os presídios federais e os órgãos da justiça federal atrelados à execução penal. E também, os órgãos estaduais do sistema penal, como o Conselho Penitenciário, o Ministério Público, o Patronato, o Conselho da Comunidade, o Juízo da Execução e os Departamentos Penitenciários locais.

Trazendo a Constituição Federal de 1988 como ponto de referência desta discussão no que se refere aos direitos fundamentais em um Estado Democrático de Direito, segundo Souza Junior (2002, p. 81), ela “nasce de uma extensa negociação política, caracterizando um tipo de engenharia política que está se denominando de transição democrática”.

Para o referido autor, existem basicamente duas formas de transição política democrática:

A primeira, a **transição de consenso**, é aquela que se realiza pela negociação em bloco ou em conjunto das grandes decisões políticas fundamentais, em que os pormenores mais controvertidos são deixados desde logo para a legislação ordinária futura ou para a política de todos os dias. A segunda, a **transição de compromisso**, é aquela que se realiza pela negociação isolada ou tópica de cada uma das decisões políticas fundamentais: os pormenores, aí, assumem uma dimensão desproporcional à respectiva importância, e perde-se a visão de conjunto e a racionalidade do todo institucional do País. A Espanha é o paradigma perfeito da primeira. O Brasil, da segunda [...]. (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 81).

Neste sentido, na palavras de Ranieri (2013, p. 317), o Estado Democrático de Direito corresponde a modalidade do Estado constitucional e internacional de direito que, com o objetivo de promover e assegurar a mais ampla proteção dos direitos fundamentais tem na dignidade humana o seu elemento nuclear e na soberania popular, na democracia e na justiça os seus fundamentos.

Esses direitos sociais fundamentais, em observância a um Estado Democrático de Direito, têm como finalidade a melhoria das condições de vida da coletividade, visando à igualdade social e o bem de todos. Como afirma Silva (2006) o Estado Democrático de Direito deve fundar-se nos seguintes pilares:

Supremacia da vontade popular, preservação da liberdade e igualdade de direitos, devendo para o exercício desta democracia, o Estado garantir a soberania popular e proteger os interesses da coletividade, caracterizando a cidadania através do **respeito da dignidade da pessoa humana**, onde direitos e garantias fundamentais são concedidos (SILVA, 2006, p.44).

E também, Penteadó Filho (2012, p. 139) afirma que no Estado Democrático de Direito em que vivemos, a prevenção criminal é integrante da “agenda federativa”, passando por todos os setores do Poder

Público, e não apenas pela Segurança Pública e/ou pelo Judiciário. Ademais, no modelo federativo brasileiro a União, os Estados, o Distrito Federal e, sobretudo os Municípios devem agir conjuntamente, visando à redução criminal (art. 144, caput, da Constituição Federal).

O princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado na Constituição Federal de 1988 como um dos fundamentos do Estado democrático de direito, representa um espaço comum aos que defendem “políticas criminais democráticas” (MELCHIOR, 2013, p. 462), e a ele, também, não é permitido o retrocesso, impondo um patamar mínimo de segurança, alicerçada por este princípio, através da prestação efetiva destes direitos de forma imediata.

Entretanto, deve estar configurada a proteção dos bens jurídicos através da função ético social e preventiva, exercida por meio da proteção dos valores fundamentais da vida social. Valores que são vitais para a sociedade e para o indivíduo, em razão da sua significação social (BITENCOURT, 2009).

Convém salientar, conforme Batista (2007, p. 22) que embora o Direito Penal seja modelado pela sociedade, não de prevalecer sempre as variáveis econômicas que determinam suas linhas fundamentais, ressaltando que este direito também interage com essa mesma sociedade.

Este significante “sociedade” constrói a ideia de um interesse comum, supostamente consensual, que no contexto político contemporâneo, apresenta-se como uma atualização do significante Pátria ou Nação (MELCHIOR, 2013, p. 420).

Nessa perspectiva, considerando que o crime e a violência ocorrem num contexto multifacetado em que devem ser considerados os aspectos culturais e sociais, sendo com o auxílio desses valores culturais e sociais que a violência passa a ser contextualizada, apresentando os tipos de crime reprováveis perante à Sociedade.

Cita-se as repercussões da violência doméstica familiar e intrafamiliar, que influenciaram diretamente para obtenção de leis mais

enérgicas como a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e a Lei nº 13.104/2015 (Lei do Feminicídio). Com esta mudança na forma de pensar da Sociedade que refletiu na mudança de normas, permitiu um olhar diferenciado, neste caso transpondo a barreira do espaço privado para o público, buscando coibir a prática de violência contra a mulher, considerando o elevado índice de homicídios praticados por razões de gênero.

No entanto, a intervenção do Direito Penal para a proteção dos bens jurídicos mostra-se aparente, sem operatividade, pois as normas e as sanções penais, quanto ao efetivo combate à violência, têm representado apenas uma eficácia aparente, revelando a necessidade de vinculação a programas de política social.

Perante a extensão do problema, a questão essencial reside na manutenção da ordem social, no qual o Estado é fundamental, pois ele deve disponibilizar investimentos na área de educação, saúde, empregos e ações que inibam os efeitos da pobreza e da marginalidade, mas também, estar consciente que a criminalidade constitui uma problemática complexa, devendo ser continuamente revista, para a adequação dos métodos de investigação com o intuito de produzir explicações para o fenômeno crescente da violência.

Acredita-se que a segurança pública, estando relacionada ao combate da criminalidade e da prevenção, conforme dispõe no art. 144 da Constituição Federal de 1988, tem o seu caráter legal na preservação da ordem, revelando a necessidade de conduzir suas escolhas voltadas ao atendimento de objetivos organizacionais compatíveis com a sociedade.

É válido afirmar que o problema da segurança pública envolve todos os brasileiros, independentes de governo ou partidos políticos. Sendo assim, demonstra-se que os direitos humanos estabelecidos na Constituição e nas Convenções Internacionais são fundamentais para a prevenção do crime. Cumpre destacar, nas palavras de Mesquita Neto (2006) que:

É preciso demonstrar na teoria e na prática, que o sucesso e, principalmente, a sustentabilidade de leis e políticas de controle e prevenção do crime e da violência dependem da incorporação nessas leis e políticas de garantias dos direitos humanos fundamentais. Portanto, do **reconhecimento dos problemas de segurança pública, justiça criminal e administração penitenciária como problemas do Estado Brasileiro**. Todos têm direitos e responsabilidades, mas a preservação de segurança pública e a garantia dos direitos humanos são obrigações do Estado perante a sociedade brasileira e a comunidade internacional (MESQUITA NETO, 2006, p. 63).

Decerto que as organizações que compõem o Sistema de Segurança Pública precisam de agilidade e mudanças necessárias para enfrentar as novas ameaças e oportunidades neste ambiente, pois a sociedade precisa se sentir segura e para que isso aconteça é imprescindível à atuação enérgica do Estado.

Como assevera Lima (2006, p. 50) a queda da confiança no sistema de segurança, proporciona a instalação do Estado Marginal, ocupando os vazios deixados pelo Estado. Diante dessa impotência, busca a sociedade resolver a criminalidade, evitando viver sob a égide da violência e da ausência de segurança e de cidadania.

Nessa direção, o problema que atinge a sociedade está relacionado com a questão da segurança, que representa uma necessidade humana não atingida em decorrência da omissão ou ação de alguém. O que contribui para o surgimento de inúmeros questionamentos, e de forma geral, somados a alguns fatores, destacando: a falta de preparo, o descompromisso, a corrupção e a impunidade.

De forma pertinente, salienta Batista (1990) ao abordar a respeito da relação entre a criminalidade e as favelas que:

O banditismo instalado nas favelas do Rio de Janeiro é hoje um fenômeno bastante conhecido e descrito. A teoria básica da “ausência do Estado” formulada por antropólogos permite compreender como, no vácuo das responsabilidades omitidas pelo Estado – saúde, educação, transportes, comunicações, segurança pública

– pequenas quadrilhas, organizadas principalmente em torno da exploração do comércio de drogas ilícitas, logram controlar imensas comunidades, desorganizadas pela tradicional prática do “clientelismo” e pela elevada taxa de desempregos e subempregos (BATISTA, 1990, p. 167).

Nessa perspectiva, faz-se necessária a adoção de estratégias alinhadas à satisfação das necessidades dos cidadãos, correlacionados ao aparato legal da Segurança Pública, atuando no campo da educação para a formação, valorando ações éticas, bem como ações eficazes que garantam a equalização dos problemas para que se possa dar respostas aos riscos da sociedade contemporânea, diante dos “novos inimigos” (ZAFFARONI, 2007), visando atribuir mais efetividade e sistematicidade para as ações desenvolvidas.

3 O DISCURSO SOBRE A CRIMINALIDADE NO CENÁRIO NACIONAL

O aumento da violência nos últimos anos elevou as discussões sobre a criminalidade, pois a sensação de insegurança tem crescido, representando uma ameaça aos direitos dos cidadãos, conforme afirma Silva (2003, p. 3) “no Brasil de hoje, o que se observa é a perplexidade pública diante da disparidade entre a sofisticação dos métodos da delinquência e a obsolescência dos métodos do Poder Público para enfrentá-la”.

Com essa visão Melchior (2013) discorre que a violência é diminuída pelo discurso punitivo que trata de organizar a linguagem no sentido de produzir um significante que dê conta de legitimar a sujeição pura e simples ao processo criminal. E sendo a violência um conceito construído de forma coletiva, tem na mídia a responsável pela sua divulgação, representando a sensação de insegurança, derivada de crimes decorrentes do crime organizado, como o tráfico de drogas.

Nessa lógica, segundo Zaluar (1999) com relação ao tema da violência, as representações midiáticas compreendem:

As imagens ou representações sociais do crime e da violência e o medo da população, muitas vezes apresentada como irracionalmente envenenada pela mídia que manipularia o seu sentimento de insegurança através do exagero ou excessiva exposição de notícias sobre crimes, ou emocionalmente reativas a uma situação não bem entendida de conflitos, tensões e problemas socioeconômicos acirrados. Daí resultou uma crítica cultural, denunciando a natureza violenta da sociedade brasileira e a sua falta de concepção de cidadania (ZALUAR, 1999, p. 08).

Nesse espaço de discurso, pontuando a concepção de Bauman (2005) quanto ao cenário liquidante no qual a sociedade estar submersa, registre-se que:

Não vivemos o fim da história, nem mesmo o princípio do fim, mas diante do limiar de outra grande transformação, as forças globais descontroladas, e seus efeitos cegos e dolorosos, devem ser postas sob o controle democrático e forçadas a respeitar e observar os princípios éticos da coabitação humana e da justiça social (BAUMAN, 2005 p. 95).

Em outras palavras, a mídia constitui um meio de veiculação de opiniões, configurando um espaço de construção de verdades, através do compartilhamento da realidade das pessoas, as quais devem refletir sobre seu conteúdo, com uma visão crítica acerca do que está sendo visualizado.

Ademais, as representações na mídia, construídas pelas formações discursivas, reproduzem um imaginário social constituído pelos discursos de poder, devendo, entretanto, o respeito para as diferenças nesta sociedade líquida.

Fica evidenciado, que com o aumento da repercussão dos índices de violência e com a criminalização de novas condutas, ao invés da adoção de medidas de solução de suas possíveis causas, faz o Direito Penal crescer como um símbolo de poder do Estado, mas, ainda, sem solucionar o problema.

Efetivamente, no momento atual pode ser adequado que o fenômeno mais destacado na evolução das legislações penais do “mundo ocidental” está no surgimento de múltiplas figuras novas, inclusive, com o surgimento de setores inteiros de regulação acompanhada de uma atividade de reforma de tipos penais já existentes, realizada a um ritmo muito superior ao de épocas anteriores (JAKOBS, 2001, p. 29).

Nessa linha de pensamento, Escobar (2001) afirma que o crime pode funcionar como um sinal de alarme, denunciando a necessidade de transformações normativas sob pena de colapso ou ruptura do sistema normativo.

Por outro lado, Beristain (2000) defende a tese de que no fundo da evolução do direito penal de hoje se assiste à elaboração de uma nova epistemologia da realidade “criminalidade” e da realidade “controle social”, não cabendo esta ideia em expressões meramente racionais, nem pode transmitir-se somente em formulações literais, porque, antes de ser ideia, também constitui experiência pessoal.

Torna-se relevante destacar que nas últimas décadas, ocorreram avanços importantes em relação à justiça no Brasil, salientando como marco jurídico fundamental a Constituição de 1988, tendo como objetivo a redução das desigualdades para a garantia dos direitos dos cidadãos, a qual denota que o Brasil representa uma democracia.

No entanto, o medo em relação ao crime constitui um objeto complexo, e, para Adorno (2006) os regimes autoritários responderam ao medo se apropriando dele para justificar o uso arbitrário da força, criando um clima de insegurança e caos, o que abalou a reconstrução da democracia, fundada nas incertezas e ameaças reforçadas pela falta de confiança na lei. Este autor tratou do modo como às pessoas agiam diante das incertezas da lei, da justiça e da democracia ao afirmar que:

A consequência das ditaduras foi o medo ter se tornado mais difundido na população urbana, legitimando a continuação de medidas e procedimentos arbitrários. O medo, que antes era associado aos

comunistas, com o crescimento do crime urbano, se estendeu para todas as pessoas; qualquer um pode ser o inimigo (ADORNO, 2006, p. 169).

Assim, neste ambiente, pouco tolerável às diferenças, que lança a sociedade em uma guerra e o Estado na luta contra o crime, o que a mídia demonstra é o espetáculo da criminalidade, em que emerge a criminologia do outro, do excluído e a imagem do outro como uma ameaça (MELCHIOR, 2013, p. 459).

Esta ênfase impulsiona a responder ao delito como um drama humano e emocional, induzindo a sociedade a pensar que os delinquentes são numerosos, ameaçadores e perigosos do que são realmente.

Como na letra da música Uma canção de amor para você, na qual o grupo Catedral (2017), traz uma mensagem que caracteriza a sociedade marcada pelo individualismo, a violência, o crime, os jovens nas drogas e o desejo pela liberdade:

Com tanta indiferença / Num mundo de contrastes / Guerras e fome andam lado a lado / Com a dor / Não me diga que o mundo anda mal / Hoje eu nem quero ler o jornal (...) Há jovens nas esquinas / Com drogas nas mochilas / Curtindo uma liberdade artificial / A vida e seu mistério / A força do desejo / Sem maquiagem, a liberdade está o coração (CATEDRAL, 2017).

Portanto, constitui um desafio ao Estado Democrático de Direito, em decorrência dessa visão da violência como um perigo iminente, a sensação de segurança que estar sendo gradativamente substituída pelo medo e pela desconfiança, tornando a busca pela proteção pessoal cada vez mais evidente, com as pessoas se isolando em suas casas, em condomínios fechados, se armando diante do que cogita ser o perigo, conduzindo a individualidade e estimulando a mudança de hábitos.

Verifica-se que a violência constitui este fenômeno com repercussão ampla na sociedade, tanto pela exposição direta como pela divulgação na mídia, exigindo do Estado a adoção de uma política criminal centrada em um direito penal que combata esta violência e realce a segurança

como um direito fundamental a ser protegido, mesmo diante da desconfiança gerada pela insegurança. Neste sentido, afirma Escobar (2001):

O senso comum revela uma visão maniqueísta do crime, mostrando os efeitos socialmente negativos e perturbadores da sociedade. Além dos danos materiais que provoca, ele aumenta o medo e a desconfiança dos indivíduos na sociedade, prejudicando a interação e a convivência e colocando em cheque toda uma ordenação econômica e social (ESCOBAR, 2001, p. 25).

Além disso, os medos e ressentimentos, características da vida nas sociedades com elevadas taxas de delito, encontram uma via de expressão cultural na tela da televisão, onde representam, sob a forma de dramas de vingança de delinquentes e notícias de atrocidades, essa representação dos meios maciços de comunicação, sem dúvida, dão forma e um tom emocional à experiência com o delito, conforme expõe Garland (2001):

A cobertura seletiva da televisão com as histórias dos fatos delitivos tendem a distorcer a percepção pública do problema. A preferência retórica pelos relatos pessoais daqueles que decepcionados pelo sistema da justiça penal, em lugar da análise política daqueles que a representam (GARLAND, 2001, p. 263).

Na realidade, esse espetáculo midiático, com a descrição minuciosa da agressão, através de imagens fortes, interioriza ainda mais a violência no seio da sociedade. Como Adorno (2006) ressalta, a mídia como um veículo de ressonância social, não inventando ou criando fatos violentos, mas veiculando a evolução da criminalidade e dos sentimentos de medo e insegurança.

Cabe lembrar que, nesta sociedade, na qual o medo predomina em virtude do cotidiano violento, noticiado com maior rapidez e inserindo um impacto, uma das principais preocupações do cidadão, potencializada pela sensação de insegurança, conforme alguns estudiosos, passa a ser denominada de síndrome do medo e da violência, ao que Adorno (2006) expõe:

O medo expressa justamente a incapacidade de agir; indica situações em que a liberdade política está cerceada. Nas sociedades modernas, o medo, frequentemente manipulado com fins de dominação política nos regimes totalitários e ditatoriais, bloqueia a possibilidade de vida social sob regimes democráticos (ADORNO, 2006, p. 156).

Convém salientar que os atuais medos, principalmente, nas capitais ou centros urbanos, apresentam certa expectativa da violência, reiterando a sensação de insegurança, assim, quanto ao deslinde desta questão, evidenciando a segurança como direito de todos, Soares (2006) é categórico ao afirmar que:

O país atravessou a estrada sinuosa que nos conduziu da ditadura à democracia. A transição foi consagrada na Constituição Federal de 1988. E todas as instituições se adaptaram às novas condições. Quase todas. As polícias e as prisões ficaram à margem do processo. Hoje pagamos o preço de nossa negligência coletiva (SOARES, 2006, p. 111).

Desta forma, muito tem se discutido com relação aos índices assombrosos da criminalidade e da violência no Brasil, através do estudo das variáveis de natureza social e econômica, procurando encontrar alguma explicação, mas, infelizmente, os dados estatísticos e a mídia divulgam um quadro desfavorável à segurança pública, a falta de efetividade das leis e como reverter esta situação. Assim, com a predominância da sensação de insegurança, a sociedade requer uma demanda por leis para a sua proteção, modernização da legislação atual e a melhoria da segurança pública para o enfrentamento da criminalidade.

4 BREVE ABORDAGEM SOBRE O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

O sistema prisional brasileiro é o quarto do mundo em número de pessoas, ficando atrás apenas dos Estados Unidos (2,2 milhões de presos), China (1,5 milhão de presos) e Rússia (870 mil presos), pelo

relatório do DEPEN de dezembro/2007, a população carcerária brasileira é estimada em 422.590 presos (Brasil, 2009).

Além do alto índice populacional, o sistema prisional brasileiro é deficiente em relação à estrutura física, possui péssimas condições sanitárias e está mergulhado em uma contingência de omissões políticas que fomentem o trabalho prisional intramuros. Para Bitencourt (2004), deve-se destacar ainda o elevado índice de reincidência e a impossibilidade estrutural brasileira de redução das altas taxas de criminalidade, diante disso, vivencia-se uma crise da pena de prisão, da política criminal e próprio modelo de encarceramento.

Ressalta-se que a Política Criminal deve estar voltada para a efetividade da lei penal, fato que não se tem observado na vida real e que tem sido intensificado pelos meios de comunicação, criando está sensação de insegurança e a necessidade da intervenção do Estado.

Uma possível alternativa ao Estado, orientado para o controle social penal, seria o fortalecimento dos movimentos sociais, reinvenção das formas de solidariedade, redefinição do trabalho, bem como, pela difusão de práticas jurídicas e simbólicas. Nas palavras de Santos (2004):

A emergência de uma noção de segurança cidadã, na perspectiva da mundialização, supõe a construção de controle social democrático, mediante o qual tanto as instituições de socialização – a família, a escola, as associações locais, os meios de comunicação – quanto as organizações do controle social formal – as polícias, o sistema judiciário, as instituições prisionais – reconstruam o objetivo de uma governamentalidade preocupada com as práticas de si, emancipatórias, dos conjuntos de cidadãos e cidadãs em suas vidas cotidianas, em suas trajetórias sociais e em seus sonhos de sociedade. Tais possibilidades estão presentes nas lutas sociais mundiais pela construção de uma sociedade democrática, com novas modalidades de controle social orientadas pelo respeito à dignidade humana (SANTOS, 2004, p. 11).

Porém, conforme dispõe Callegari; Wermuth (2010), as reformas tem um cunho simbólico deixando uma falsa impressão, sem a comprovação da segurança:

Ou seja: não há políticas públicas, mas há o velho e bom Direito Penal, que se transforma, desse modo, em um instrumento ao mesmo tempo repressivo (com o aumento da população carcerária e a elevação qualitativa e quantitativa do nível da pena) e simbólico (com o recurso a leis-manifesto, através do qual a classe política reage à circulação de “afrouxamento” do sistema punitivo por parte da opinião pública (CALLEGARI; WERMUTH, 2010, p. 134).

Assim, somente através de uma política criminal atuante, com um sistema prisional eficiente, poderá atuar perante o crime organizado, que, atualmente, apresenta uma estrutura hierárquica forte, armamento pesado e em grande quantidade, uso de tecnologia avançada e, que tem recrutado jovens, principalmente, aqueles de comunidades mais carentes, além da conexão com outras organizações nacionais ou internacionais.

Caso contrário, como já afirmava Foucault (1993) com relação a pena de prisão que por sua própria estrutura facilita a formação de organizações criminosas:

A prisão fabrica também delinquente impondo aos detentos limitações violentas; ela se destina a aplicar as leis, e a ensinar o respeito por elas; ora, todo seu funcionamento se desenrola no sentido do abuso do poder (FOUCAULT, 1993, p. 293).

Para Callegari; Wermuth (2010) o crime organizado figura como consequência da globalização e dos avanços tecnológicos, como forma de criminalidade preocupante na sociedade contemporânea, na qual as organizações criminosas transformaram um mercado ilícito empresarial gerenciado internacionalmente.

As facções criminosas possuem uma liderança, como se observa na divulgação da reportagem do Domingo Espetacular, que revela a rotina de um presídio de segurança máxima, considerando o quartel geral do crime organizado, onde se encontram alguns presos mais conhecidos e perigosos do Brasil (RECORD, 2018).

A formação de facções dentro dos presídios é que determina a distribuição dos presos e não o que está regulamentado pela Lei de Execução Penal (LEP), que determina que os presos estejam dispostos nos presídios segundo a gravidade do delito, conforme estabelece o art. 5.º da Constituição Federal, em seu inciso XLVI, que a lei regulará a individualização da pena. E, também, o artigo 84 da Lei de Execução Penal assegura a separação dos presos, com o preso provisório separado do condenado por sentença transitada em julgado.

Parece óbvio, que nos últimos anos, esse problema da criminalidade no Brasil tem elevado, com a expansão do narcotráfico e o aumento do número de presos, em presídios superlotados, dominados pelas facções criminosas, que organizam rebeliões, e acabam por eclodir em barbáries e mortes, além da especialização em outros crimes como sequestros, assaltos, roubos a banco e a lavagem de dinheiro.

Wermuth; Callegari (2010) ao destacar sobre a legislação direcionada para repressão dos delitos praticados por organizações criminosas, como um dos principais focos de insegurança na sociedade que tem origem neste tipo de criminalidade expõe que:

Ao analisar-se a evolução das leis e as tendências político-criminais neste campo, custa discernir se estas respondem às novas necessidades objetivas de proteção ou se são frutos de uma demanda social desmesurada e irracional de punição, gerada por um poder político que se vê pressionado para gerir empiricamente o desafio de novas formas de criminalidade (WERMUTH; CALLEGARI, 2010, p. 97).

Pelo exposto, a violência se demonstra concretizada pelas facções, elencadas pela mídia, como cita Lima (2006, p. 36), através das galeiras, torcidas organizadas, gangs, crime organizado, crime de colarinho branco, tribos, tráfico de pessoas, de drogas, prostituição de adultos e crianças, crimes cibernéticos, entre outros.

Diante deste cenário, cabe ao Estado e toda a Sociedade o combate à criminalidade, começando pelo cumprimento do que está es-

tabelecido na Constituição, na Lei de Execução Penal e nos tratados internacionais de direitos humanos, observando o que já vem sendo diagnosticado pelos relatórios dos mutirões carcerários do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com relação as condições dos presídios, que acabam por gerar mais violência e ferir o direito fundamental à segurança pública no Estado Democrático de Direito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A redução da criminalidade no Brasil é uma preocupação da sociedade e do governo, que busca a implementação de políticas sociais, voltadas para a estruturação e para o aperfeiçoamento do sistema de segurança vigente, bem como, a garantia de uma melhor distribuição das oportunidades sociais entre os cidadãos.

Ressalta-se a prevalência do princípio constitucional da dignidade como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, buscando reconstruir um sistema penal que proporcione ao recuperando a possibilidade de ser ressocializado e reintegrado à sociedade.

Deve-se buscar compartilhar a responsabilidade pelo controle do delito, fortalecer os laços da comunidade, reduzir os efeitos criminógenos do excludente modelo econômico, instruir e dar cidadania àqueles excluídos.

E também, considerando a ausência de educação formal para crianças e adolescentes, bem como a garantia dos demais direitos sociais assegurados constitucionalmente, estabelecer políticas que tenham por objetivo afastar esses jovens da criminalidade, pois, nenhum instrumento público será capaz de coibir práticas infracionais se o Estado deixar de atuar numa teia preventiva e de ações sociais assecuratórias do desenvolvimento desses indivíduos, para que sejam efetivamente afastadas do mundo do crime.

Com tantos percalços para a concretude das ações voltada à segurança pública no Brasil, cabe enfatizar, por fim, que todos os indivíduos fazem parte deste sistema. Entendendo-se que a sociedade é a união de pessoas que compartilham preocupações e interagem entre si para solucionar demandas e garantir a paz e a efetivação de direitos.

O reaparelhamento das polícias civis e militares, assim como a criação de uma base curricular unificada para a formação dos policiais, o fortalecimento das experiências de policiamento comunitário e a ampliação de uma rede nacional especializada em segurança pública representam diretrizes necessárias e transversais à consecução de um sistema de segurança que tenha como elemento central a dignidade da pessoa humana.

O fomento de ações sociais que vise a prevenção dos delitos e a viabilização de uma rede social comunitária, a ampliação de espaços para resolução de conflitos por meio não violentos que devem nortear a construção de qualquer instrumento governamental de segurança.

De forma simplória, diante da complexidade do tema, conclui-se que a definição das políticas de segurança, representam fator de mudança ou de conservação da ordem social instaurada, pois, na realidade, o que se observa é a situação caótica dos presídios, configurada pelas condições insalubres e a superpopulação carcerária, além do mito da ressocialização da pena que perpetuam a violência, através do crime, todos esses elementos representam o cotidiano do sistema penal brasileiro.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **Medo, violência e insegurança** In: Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel? Renato Sérgio de Lima, Liana de Paula (org.). São Paulo: Contexto, 2006.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 11. Ed., 2007

_____. **Punidos e mal pagos**: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade**: entrevista a Benedetto Vecchi. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2005.

BERISTAIN, Antonio. **Nova criminologia à luz do direito penal e da vitimologia**. Trad. Cândido Furtado Maia Neto. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**, v. 3 e 4. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988.

CALLEGARI, André Luís; WERMUTH, Maiquel Angelo Dezordi. **Sistema penal e política criminal**. Porto Alegre: Livraria di Advogado Editora, 2010.

ESCOBAR, Alceu Streher. **Sociedade e violência** In: Violencia e vitimização: a face sombria do cotidiano. César Barros Leal. Heitor Piedade Junior (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. 10. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1993

GARLAND, David. **La cultura del control**. Crimen y ordem social en la sociedad contemporánea. Trad. Máximo Sozzo. Barcelona: gedisa editora, 2001.

FERREIRA, Helder. FONTOURA, Natália de Oliveira. **Sistema de Justiça Criminal no Brasil**: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação. Brasília: IPEA, 2008.

JAKOBS, Gunther. **Direito penal do inimigo**: noções e críticas. Org. e Trad. André Luís Callegari. Porto Alegre: Livraria do Advogado ed., 2005.

KIM, JÚLIO E CÉSAR. Banda Catedral. **Uma canção de amor para você**. Gravadora Mess Entretenimento, Ano de lançamento 2000. Disponível em: <http://www.vagalume.com.br/catedral/uma-cancao-de-amor-para-voce.html>. Acesso em 15 jan 2017.

LIMA, Francisco José de. **Violência**: causas e consequências no indivíduo, na sociedade, na cultura e na religião. Fortaleza: Expressão gráfica e Editora Ltda, 2006.

MELCHIOR, Antonio Pedro. **Teoria do processo penal brasileiro**: dogmática e crítica. Vol. I. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Segurança, justiça e direitos humanos no Brasil** In: Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel? Renato Sérgio de Lima, Liana de Paura (org.). São Paulo: Contexto, 2006.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Manual esquemático de criminologia**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado**: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. Barueri, São Paulo: Manole, 2013.

RECORD, Domingo Espetacular: **rotina de um presídio de segurança máxima**. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=XAziwMDOCnE>>. Acesso em: 20.mar.2018.

SANTOS, João Vicente Tavares dos. **Violência e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”**. São Paulo: São Paulo em perspectiva, 2004.

SILVA, Jorge da. **Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, Carlos Afonso Gonçalves. **Direito constitucional**. Leme: Mizuno, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

SOUSA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Editora Saga Luzzato, 2002.

ZALUAR, Alba. **Um debate disperso**: violência e crime no Brasil da redemocratização. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, V. 13, n. 3, 1999.

CAPÍTULO 2

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS

Casemiro de Medeiros Campos³

INTRODUÇÃO

No âmbito da problemática do humanismo a crise da sociedade contemporânea tem afetado diretamente os Direitos Humanos. Os riscos que nos deparamos com diversas situações que denotam os conflitos frente a fundamentação dos princípios dos estado moderno; as diferentes e intransigentes circunstâncias que emergem com os fundamentalismos, sejam políticos ou religiosos; o ressurgimento da ameaça da possibilidade de eclosão de uma guerra nuclear; a imensa diferença entre países pobres e ricos; o modelo da civilização técnico-científica e os condicionantes denunciados pela agressão a natureza e ao meio ambiente; a falta de entendimentos mínimos entre os países e a eminência da destruição da paz e a falta de liderança internacional que assuma a unidade entorno da definição de consensos para a definição de um mundo mais justo, fraterno e solidário. Em linhas gerais são estes os graves problemas que atualmente afligem a humanidade. Todos esses argumentos interferem nos Direitos Humanos, e nos provocam a refletir sobre os sentidos e significados da ética e da democracia como valores universalmente válidos para toda a humanidade.

3 Doutor e Mestre em Educação, Professor da Faculdade do Baixo Parnaíba – FAP.

Habermas afirma que a sociedade contemporânea sofreu uma severa transformação, constituindo-se o que denominou por uma sociedade-mundo determinada pela globalização e o mercado. A sociedade-mundo enfatizou a caracterização do capitalismo sob a perspectiva neoliberal. Daí para melhor compreendermos os direitos humanos e a condição do mundo hoje, é fundamental é necessário responder os questionamentos a seguir:

- O que são os Direitos Humanos?
- O que representa a ética atualmente?
- É possível pensar os Direitos Humanos a luz de uma dimensão positiva da globalização?

Estas questões são a base da problemática que levantamos nesta investigação para que possamos minimamente, aprofundar a tematização sobre os direitos humanos que tem como pressuposto neste estudo refletir sobre as nuances dos direitos humanos no mundo hoje.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho teve como procedimento metodológico a pesquisa de caráter exploratório. Utilizou da investigação documental, em que se buscou a revisão de fontes bibliográficas que abordavam os direitos humanos, a democracia, a ética na sociedade contemporânea, tendo como campo de análise a educação. Assim, procedeu-se a uma investigação em que se analisou as referências dos direitos humanos e a ética.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise habermasiana nos conduz ao entendimento da colonização do mundo da vida pelo poder e o dinheiro, quando se trata de en-

fatizarmos a interpretação da organização da sociedade contemporânea. Nesse sentido, a abordagem de Habermas contribui para uma crítica a globalização de feição neoliberal, para compreender como se pauta a constituição de uma cidadania plural e universal. Desse modo, testemunhamos que a globalização incentiva à integração da humanidade pela cooperação, o que requer o debate pela opinião pública mundial sobre o direito dos povos, enquanto direitos universais e plurais.

Diante das experiências de modelos societários autoritários, desiguais e excludentes que se constituíram formas da ordenação dos processos políticos no século XX, originou a questão dos Direitos Humanos como parte do projeto ideal de sociedade democrática.

O horizonte de sentidos sobre o debate que está posto, no âmbito dos direitos humanos exige que a discussão parta do lugar hermenêutico, o “donde”, local onde se põe a problemática fundamental que marca a nossa humanidade: a sociedade em que vivemos com a sua marca definidora de exclusão. A fonte desta interpretação são as relações sociais mais amplas travadas pela humanidade. É nesse *locus* em que parte a nossa reflexão de caráter histórico e ético e assim, pontua-se a determinação da negação do humano. Na sociedade capitalista neoliberal o homem não é o centro das relações. É por esta circunstância determinante que nos impõe a lógica capitalista em que pesa a exploração e a opressão. O homem é um pressuposto negado. Os direitos humanos é uma forma de efetivar o reconhecimento do outros e buscar estabelecer o bem comum.

Por isso é insustentável o argumento da desumanização do humano. É por meio desta discussão que se pode argumentar a impossibilidade do pagamento da dívida externa, dos juros “exorbitantes” pagos mensalmente como parte dessa dívida em que o ser humano fica refém do mercado, e encontram-se submetido a situações estúpidas e indignas, aviltantes as condições de vida que é impraticável. Essas exigências do mundo capitalista condicionam o mundo e a humanidade a uma vida permeada de limitações. É por esta desumanização que os pobres

são levados à produção da pobreza, da miséria, da fome e do analfabetismo. Além disso, temos milhões de crianças condenadas à morte antes do primeiro ano de vida, principalmente, pelas condições a que são subordinadas as situações de pouca saúde ou uma saúde debilitada, falta de condições mínimas ao atendimento humano para o tratamento de doenças. Assim, também, podemos registrar os milhões de desempregados, trabalhadores, pais de famílias, homens e mulheres honrados são humilhados com baixos salários, oprimidos pelo sub-emprego... Perdem seus sonhos e são condenados ao abandono.

Por tudo isso nossas escolas por meio dos sistemas de educação, especialmente, na Educação Superior devem ter a coragem e o compromisso em confrontar por meio dos nossos estudos, a ciência e a filosofia, que têm o dever de confrontar essas problemáticas expostas acima e assim, buscar transformar a realidade.

A teoria deve ser confrontada com a realidade concreta para daí se ter uma síntese para uma prática libertadora. É por este movimento prática/teoria/prática que se tem a *práxis*. Fonte da reflexão dialética, para a emancipação da humanidade. Desse modo, razão prática e razão teórica se fundem para a construção de uma razão emancipatória. Daí emerge a dimensão especulativa do sentido.

A globalização transformou a nossa sociedade numa sociedade-mundo. Quais são os desafios éticos para esta “nova” sociedade? É possível definir os direitos humanos e a ética para esta sociedade-mundo? Qual é e o que representa esta nova configuração histórica?

Para responder estas questões temos que nos libertar das amarras, retirar as vendas dos nossos olhos, por o pensamento a funcionar e questionar por que a realidade é esta e não outra? Como outro projeto de sociedade é possível? Como realizar a utopia de uma sociedade para a felicidade, a paz, a alegria, a solidariedade e a fraternidade? É possível?

Portanto, cabe retomar a pergunta que colocamos no início do texto: o que são os Direitos Humanos? A resposta mais pragmática requer a mais densa reflexão. Os direitos humanos são direitos dos pobres,

dos negros, indígenas ou ainda o direito das minorias – gays, presidiários, lésbicas, homossexuais, transgêneros... mulheres, prostitutas, portadores de necessidades especiais e crianças. Esta visão pragmática determina uma nova concepção sobre o que se entende por direitos humanos, articula experiências para a compreensão mais ampla da vida em que se inclui: a pobreza e a miséria humana, a dependência econômica, a ditadura política, a opressão policial, o sequestro, a tortura, o exílio, os assassinatos e os atentados terroristas. Todas essas situações violam o significado e o sentido da vida humana na sua dimensão mais profunda.

Mas é importante enfatizar que a luta pelos Direitos Humanos é, fundamentalmente, a luta pelos direitos dos mais pobres, que é diferente dos direitos individuais e dos direitos sociais.

Em nosso caso, o Brasil, tem violado sistematicamente os Direitos Humanos quando reconhece os direitos individuais dos cidadãos, mas, faz descaso com os direitos sociais mais amplos: direito a uma vida digna.

Nesse sentido é que uma interpretação crítica sobre os direitos humanos entre nós, é que nos faz observar que a luta pelos direitos humanos é uma luta, também, pelos direitos dos mais pobres. Por vezes as violações aos direitos humanos estão na forma como as estruturas sociais estão dispostas e negam os direitos dos mais pobres.

Portanto, entende-se que a negação dos direitos humanos é a negação dos direitos dos mais pobres no Brasil. Então o que deve ser denunciado é que em nossa sociedade a organização e a sua estrutura da forma como estão dispostas são a própria negação aos que têm menos, aos direitos dos mais pobres, ou seja, a estrutura econômica, social e política é negada enquanto acesso e direito a cidadania aos mais pobres, aos subalternos aos desvalidos, marginalizando-os. Esta lógica leva o indivíduo à negação na sua essência enquanto ser individual e coletivo. Desse modo, o debate sobre os direitos humanos nos faz ver, que o direito é, simultaneamente, direito individual e coletivo.

Na sua radicalidade os Direitos Humanos são os direitos da pessoa humana, enquanto ser humano, único e singular. A individualidade humana se efetiva na sua liberdade, à medida que o ser humano se define a si mesmo. Assim, podemos afirmar que o ser humano é portador de direitos inalienáveis, que são intrínsecos a sua pessoa. Porém, os direitos assim como as pessoas são frutos de determinantes históricos.

Os direitos refletem a condição das pessoas no mundo. Lembro aqui dos direitos humanos diante da condição que requer o nosso olhar: o respeito aos direitos das mulheres, dos homossexuais e das comunidades LGBT's, dos excluídos, dos marginalizados, das pessoas de cor não brancas, dos migrantes, da condição étnica, particularmente, em nosso país, dos índios, afrodescendentes, populações ribeirinhas, populações privadas de liberdade, portadores de necessidades especiais e não podemos nos esquecer dos povos e países periféricos do terceiro mundo.

Mas, o direito enquanto norma supera o plano do abstrato e se impõe na forma da concretude dos direitos, ou seja, os mais pobres, mesmo na sua condição de pobres e marginalizados têm direito a uma vida digna, o que implica a libertação da pobreza, da opressão e da exploração. Aqui a tarefa da emancipação é pressuposto ético.

A educação é a própria humanização do humano. Educar é uma exigência em fazer no outro o humano. Isso pede a formação de sujeitos solidários numa sociedade marcada pela negação do humano. O processo educativo, nesse sentido, tem como pressuposto a aprendizagem da solidariedade. Assim, aprender não deve ser sinônimo de acumular sempre mais e mais conhecimentos. Mas fazer o humano, radicalmente, humano, requer o desenvolvimento de uma sensibilidade para a dimensão social e individual. O indivíduo pela educação toma consciência de si e do seu mundo.

Sob esse aspecto a educação é libertação. A emancipação humana é conquistada à medida que o indivíduo se desprende das amarras que o condicionam numa vida limitada impossibilitando a sua sistemática ampliação da visão de mundo.

A educação para a emancipação tem o seu alicerce na autonomia do indivíduo. Isso pressupõe um projeto de educação para a transformação do indivíduo, do outro e do mundo. Cabe ao indivíduo a conquista de si. A medida dessa tomada de consciência acontece à efetivação da autonomia enquanto gênese da sociabilidade.

4 CONCLUSÃO

Portanto, a autonomia é a base para a definição de valores a serem desenvolvidos pelo indivíduo. Por isso a educação deve trabalhar a partilha, a cooperação e a solidariedade desde que permita a articulação pelo ato de educar na busca de um mundo verdadeiramente humano. Essa possibilidade pode ser construída por meio de uma cidadania ativa que se define com a integração do indivíduo e das instituições sociais: a família, a comunidade, a escola e a cidade. Aqui é importante a ação do professor comprometido em promover um projeto que defina a formação para a construção de novas mulheres, novos homens e novas crianças que promovam novas relações sociais e em perspectiva renove as instituições sociais.

REFERÊNCIAS

ADORNO T. & HORKEHEIMER M. **Dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

ARAÚJO, Manfredo Oliveira de. **Desafios éticos da globalização**. São Paulo: Paulinas, 2000.

CAMPOS, Casemiro de Medeiros Campos. **Saberes docentes e autonomia dos professores**, 7^a.ed. Petrópolis: Vozes, 2016.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

EAGLETON, T. **Ideologia**, São Paulo: Boitempo, 1997.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

HABERMAS J. **Técnica e ciência como Ideologia**, Lisboa: edições 70, 1994.

HARBERMAS, Jürgen. **Agir comunicativo e razão transcendentalizada**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

MARCUSE, H. **Ideologia da sociedade industrial**, Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

POUPART, Jean et. al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

SIEBENEICHLER F. Beno, **Habermas: razão comunicativa e emancipação**, 3ª edição, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

CAPÍTULO 3

A IDENTIDADE DO LUGAR E A POLÍCIA COMUNITÁRIA: análise da Unidade de Segurança Comunitária do Pólo Coroadinho

Thamyres Sousa Lavra Silva⁴

Márcio Aleandro Correia Teixeira⁵

INTRODUÇÃO

O policiamento comunitário está pautado no entendimento que os policiais e a sociedade civil precisam trabalhar em conjunto com a finalidade de encontrar soluções para as resoluções dos conflitos que interferem na ordem e na diminuição do sentimento de segurança na comunidade (LISBOA; TEIXEIRA, 2008).

Posto isso, é substancial que o policial comunitário conheça os “modelos locais” da comunidade onde atua, pois o conhecimento do lugar levará o policial a entender como a comunidade funciona, suas práticas culturais e problemas enfrentados. Esses “modelos locais” correspondem às experiências da vida e práticas locais, constituem uma maneira compreensível do mundo (ESCOBAR, 2005).

O objetivo desse trabalho consiste em articular o conhecimento do lugar, bem como suas identidades com o policiamento comunitário, tendo como referência a Unidade de Segurança Comunitária (USC) no Polo Coroadinho⁶.

4 Bacharelanda em Direito e orientadora social.

5 Doutor em Políticas Públicas, professor e pesquisador.

6 O Polo Coroadinho compreende um complexo de aglomerados que segundo o Con-

Este artigo está dividido em duas partes: na primeira parte far-se-á uma abordagem do Polo Coroadinho e sua identidade como lugar. A segunda parte consistirá em explorar a relação da polícia comunitária com o lugar enfocando na USC do Coroadinho.

2 A IDENTIDADE DO LUGAR E O POLO COROADINHO

O lugar é reflexo da vida das pessoas – como vivem, do que se alimentam, como trabalham, etc. – ocupando um determinado espaço no tempo. Portando, cheio de histórias e marcas, sendo a compreensão necessária para o resgate dos sentimentos de pertencimento e identidade (CALLAI, 2014).

O conhecimento do lugar e da criação do lugar é de relevante importância para a compreensão da cultura, natureza e a economia (ESCOBAR, 2005), pois a partir dessa compreensão, poderá se analisar os recônditos do local.

Ao analisar a Lei Municipal 3.253 de 29 de dezembro de 1992, que dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do município de São Luís, o Polo Coroadinho está situado na Zona de Interesse Social 1 (ZIS 1), constituída por áreas ocupadas espontaneamente por assentamentos habitacionais da população de baixa renda, onde existe interesse social em se promover a regularização jurídica da posse da terra e sua integração na estrutura urbana (TEIXEIRA, 2016).

De acordo com a Lei, verifica-se que, em 1992, a área do Polo Coroadinho estava correspondida entre a Zona Residencial 2 – Pindo-

selho Comunitário de Defesa Social do Polo Coroadinho é composto pelas seguintes localidades: Coroadinho, Vila Conceição, Alto de São Francisco, Bom Jesus, Vila Nazaré, Salinas do Sacavém, Cohebe, Sítio do Físico, Sítio do Pica-Pau Amarelo, Santa Luzia, Flor do Cinto, Laranjal, Sítio do Mamão, Vila Nice Lobão, Pindorama, Parque Timbira, Vila Atêncio Queiroga, Primavera, Rio da Prata, Mangalho, Salina do Sacavém, Km 07 (Túnel do Sacavém), Vila dos Frades, Parque dos Nobres, Vila Braide, Vila Natal, Vila São Sebastião, Alto da Bela Vista e Vale Verde (TEIXEIRA, 2016, p. 13).

rama – e a Linha de Alta Tensão da Eletronorte, situada nos limites da Zona de Reserva Florestal (TEIXEIRA, 2016).

Observa-se que o Polo Coroadinho se originou através da ocupação espontânea de áreas, assim como, a maior parcela do solo da ilha de São Luís. Entretanto, não há como afirmar quando se deram essas ocupações⁷ por haver divergência entre as informações encontradas na literatura:

Ao ser composto por uma série de iniciativas de ocupação urbana “espontânea” e irregular, no tempo e no espaço, e devido às características gerais de carência e ausência de planejamento por parte dos poderes públicos, as informações existentes apresentadas sobre o Polo Coroadinho por pesquisadores, assim como, por diferentes agências estatais são, na maior parte das vezes, divergentes e até mesmo contraditórias, apontando para uma grande dinamicidade das relações de uso e ocupação do solo (TEIXEIRA, 2016, p. 67).

De acordo com informações coletadas pela Unidade de Segurança Comunitária do Coroadinho, em 2010 foram registrados 12.846 domicílios particulares permanentes e 12.880 domicílios particulares permanentes coletivos, tendo um total de 48.591 pessoas residindo no local. Deste total, 44.445 pessoas têm 5 anos ou mais e 4.156 são pessoas abaixo de faixa. 90% das pessoas com mais 5 ou mais anos de idade foram alfabetizadas, sendo 11.400 pessoas responsáveis alfabetizadas.

O Polo Coroadinho apresenta inúmeros problemas infraestruturais, conflitos sociais e violações de direitos humanos, sendo formado em sua maioria por populações de baixa renda, onde se encontram também habitações gigantescas e sofisticadas. O dia a dia do lugar está marcado pelos jogos de significados compartilhados. Por um lado, familiar, por outro, exótico. Tais informações são demasiadamente importantes, pois auxiliam no planejamento e na criação de ações e estratégias que tenham por objetivo fornecer maior segurança e bem estar na população.

7 Após a intervenção sanitária em 1905 a cidade avança na direção da área que posteriormente formaria a Reserva do Bacanga.

O Polo Coroadinho é apresentado pelos meios de comunicação de massa como um bairro violento e perigoso, sendo sua imagem normalmente associada à pobreza da população e a dificuldade de sua inclusão social (TEIXEIRA, 2016). Entre os problemas enfrentados pelos bairros que compõem o Polo Coroadinho, a criminalidade é o que se destaca mais, haja vista que são marcantes as disputas territoriais de facções criminosas, levando vários jovens ao óbito. Em aproximadamente dez anos, a experiência delituosa que marcava a presença de 9 gangues juvenis envolvendo 108 jovens (2004), registradas pelo Instituto da Infância que apontava a existência das seguintes gangues: Garotos da Rua do Muro (15); Garotos da Conceição (10); KVF - Keimadores da Vila dos Frades (11); GVF – Galera da Vila dos Frades (11); KDM - Kebradores do Morro (18); ODA - Detentores da Área (11); CN – Comando Negro (11); OM – Organizadores da Mente (12); MS – Mensageiro Satânicos (10) foi transformada em território de disputa de facções como o Primeiro Comando do Maranhão (PCM); Bonde dos 40 e Comando Vermelho (CV), mas recentemente do Comando Organizado do Maranhão (COM) e Amigos dos Amigos (ADA).

A dinâmica das localidades do Pólo Coroadinho passou a ser regida pela lógica e domínio das facções criminosas no controle do tráfico de drogas, fundamentalmente o crack e a cocaína e está articulada no território da Grande São Luís, sendo o Coroadinho espaço de forte presença de tais organizações. A taxa de conflito, sobretudo os índices de homicídios de jovens na periferia de São Luís e os ataques a ônibus, escolas e outros logradouros estão sensivelmente ligados aos conflitos pela disputa do controle do tráfico.

Apesar dos avanços indicados pelos Governos Estadual e Municipal em relação à infraestrutura básica dos bairros, o Pólo é enquadrado como área de alta vulnerabilidade social (IPEA, 2015). Entretanto, há uma relação intrínseca de enraizamento e pertencimento ao lugar onde residem os moradores do Polo Coroadinho. Isso pode ser justificado pela forma que o território foi constituído – em um espaço de disputas

e conflitos – levando os moradores a ingressarem de forma conjunta na mesma causa ou pela identificação dos problemas constantemente enfrentados por eles naquela localidade.

Embora exista um déficit gigantesco na infraestrutura dos aparelhos públicos como praça, quadras e espaço de esporte e lazer, é marcante na cultura local a relação da dança, esporte e música, através do Hip-Hop e Skate são expressas com os lugares uma relação plena, articulada com as experiências e anseios da coletividade no processo político de conflitos e identidades, cada localidade das 23 localidades que formam o Pólo Coroadinho existem particularidades que dialogam na formação do campo discursivo de suas identidades.

3 POLÍCIA COMUNITÁRIA E O LUGAR

No Brasil, os debates sobre policiamento comunitário iniciados na década de 80, trazem para o centro do debate o poder de polícia, mesmo com a possibilidade do esvaziamento da política de segurança pública que determinasse as melhorias da atuação policial.

Apenas em 2000, foi estabelecido o Plano de Segurança Pública, motivado pelo Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) criado pela Medida Provisória nº 2.045 de 2 de julho de 2000, posteriormente Lei nº 10.201 de 14 de fevereiro de 2001 (TEIXEIRA, 2016; CARVALHO, 2004).

O incentivo das autoridades públicas para o engajamento da polícia comunitária veio com compromisso nº 12 do Plano Nacional de Segurança Pública que trata da capacitação profissional e o reaparelhamento da polícia. Diz:

Apoiar e padronizar a capacitação das polícias estaduais, particularmente na gestão de segurança pública, mediação de conflitos, operações que envolvam o policiamento de manifestações de massa

e investigação policial e, especialmente, na implantação de polícias comunitárias, além de promover a integração entre as academias de polícia civil e militar (BRASIL, 2001, p.27).

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) reúne ações de acentuado viés educativo-preventivo, ao lado de ações de caráter repressivo. Apesar de se intitular como um documento de caráter comunitário, ele pode ser pensado como um híbrido que incorpora a forma conservadora do tratamento e intervenção do problema da criminalidade. Sua redação apresenta um caráter educativo-preventivo direto e, disseminada concepções repressivas em suas “propostas legislativas”, na “eficiência” dos estabelecimentos penais e dos sistemas de inteligência, na “intensificação” do policiamento, no “reaparelhamento” das polícias (TEIXEIRA, 2016).

A implantação de um modelo de policiamento que visa maior interação com a comunidade é bastante desafiador. Cada comunidade tem sua particularidade, dificuldade e anseio. Além disso, existe o arcabouço do conhecimento policial concretizado no tradicionalismo, podendo este ser um empecilho para uma eficaz relação para a comunidade:

A discricionariedade, por ser indissociável às atividades policiais, é fator de grande relevância quando se trata da implementação e escolha de um modelo de policiamento. Ela pode servir de instrumento para a reprodução de um ideário de discriminação e injustiça social, provocando o distanciamento da instituição com a população. O desenvolvimento de um modelo de policiamento que se proponha a ultrapassar mecanismos de seleção de suspeitos de forma preconceituosa, em especial nas abordagens policiais, é elementar para a produção de um policiamento democrático. (AMARAL, 2015, p.51).

Como o policiamento comunitário demanda um certo grau de confiança e aceitação dos civis, a tendência à suspeita e sua consequência imediata, uma solidariedade marcadamente interna – a divisão do mundo entre nós e eles – pode inviabilizar aquele tipo de aceitação dos cidadãos comuns implícito no policiamento comunitário (BAYLEY;SKOLNICK, 2006, p. 73).

A eficácia do policiamento comunitário se encontra na interação da polícia com a comunidade, tendo apoio e cooperação do público:

A premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança. A polícia não consegue arcar sozinha com a responsabilidade, e sozinho, nem mesmo o sistema de justiça criminal pode fazer isso. Numa expressão bastante adequada, o público deve ser visto como “coprodutor” da segurança e da ordem, juntamente com a polícia. Desse modo, o policiamento comunitário impõe uma responsabilidade nova para a polícia, ou seja, criar maneiras apropriadas de associar o público ao policiamento e à manutenção da lei e da ordem (BAYLEY;SKOLNICK, 2006, p. 18).

A polícia comunitária redefine o modelo de policiamento. Ela deve garantir que a comunidade participe das resoluções dos problemas, participando e coordenando projetos sociais, reuniões com grupos de liderança comunitária etc. Além disso, a polícia comunitária deve conhecer plenamente a comunidade, atender suas necessidades e anseios quando possíveis e, também, ser conhecida por ela.

As Unidades de Segurança Comunitárias (USCs) do Maranhão foram criadas a partir do art. 2º da Medida Provisória nº 145, de 25 de fevereiro de 2013 que dispõe sobre a criação do Comando de Policiamento Especializado na Estrutura Básica da Polícia Militar do Maranhão e dá outras providências. Foi estabelecida a criação de duas USCs posteriormente implantadas nos bairros da Vila Luizão e do Coroadinho, sendo subordinadas ao Comando de Policiamento Especializado – CPE – (MARANHÃO, 2013).

Em 2014 foi inaugurada a USC do Coroadinho pela Secretaria de Segurança de Estado de Segurança Pública devido aos altos índices de homicídios dolosos do ano de 2012 para o ano de 2013. A sua área de atuação corresponde a 18 bairros, que são: Alto do Parque Timbiras, Alto do São Sebastião, Bom Jesus, Coroadinho, Coheb-Sacavém, Morro do Zé Bombom/Alto da Bela Vista, Parque Timbira, Primavera, Parque Nice Lobão, Parque dos Nobres, Parque Pindorama, Salina do

Sacavém, Sítio do Pica Pau Amarelo, Vila Conceição, Vale Verde, Vila Natal (Pocinha), Vila dos Frades e Vila dos Nobres, onde desenvolveu diversas atividades sociais preventivas depois da sua implantação (SILVA FILHO, 2016).

Observa-se que a área de atuação da USC do Coroadinho é bastante vasta, acarretando como consequência maiores desafios. Entretanto, é imprescindível que a polícia comunitária conheça, estude e analise a comunidade em que sem encontra. A comunidade é um universo de interesses, valores, identidades, expectativas, entretanto, apesar da sua complexidade, “não é preciso ter muita imaginação para compreender as dificuldades de se expandir a noção de interesses mútuos a um grupo maior de seres humanos” (BAYLEY; SKOLNICK, 2006, p. 90).

No ano de 2010, a USC do Coroadinho contava com um quadro efetivo de 98 policiais militares distribuídos em atividades operacionais e administrativas. Em relação com os recursos materiais, a USC opera com duas viaturas em regime de 24 horas e três motos com o esquadrão de GIRO – Grupo de Intervenção Rápida Ostensiva (SILVA FILHO, 2016).

Em 2016 era possível perceber a insuficiência de recursos materiais e humanos em relação a grande demanda de atuação da USC do Coroadinho. A comunidade encontra-se distante, acuada pela força das facções e vulnerável ao policiamento que não compreende as peculiaridades de suas necessidades. Para que isso ocorra é de suma importância às devidas ferramentas que colaboram compreensão do lugar em busca de respostas para o problema da criminalidade. A equipe de policiamento da Unidade conhece o perfil da comunidade e mostra-se aberta para atender seus anseios, mas devida ao sentimento de insegurança produzido na comunidade somada a ausência de investimentos orçamentários específicos para a atividade de policiamento de prevenção, permitindo a formação e sustentação dos conselhos comunitários para atuarem no Pólo Coroadinho, o policiamento comunitário recua para que se possa fazer apenas o policiamento tradicional em virtude da de-

manda gerada através do CIOPS – Centro de Operações Integradas de Segurança.

O Departamento de Controle do Crime Organizado (DCC), órgão da Superintendência Estadual de Investigações Criminais (Seic) já identificou aproximadamente 200 pessoas que estão presas no Sistema Penitenciário Estadual, diretamente ligadas às facções criminosas. O Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA), através de seu Centro de Apoio Operacional do Controle Externo da Atividade Policial (CEOp-CEAP), vem oferecendo regularmente a atualização de dados sobre a Grande São Luís e acompanha as ocorrências de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)⁸, assim como os reflexos na atividade policial.

Sobre os CVLI é notável o crescimento das ocorrências na última década, havendo uma maior incidência entre os anos de 2013 e 2014. Em consideração à sazonalidade é possível reconhecer que os registros sofrem alterações ao longo de um período de 12 meses, no entanto, ao observar ciclos anuais percebe-se a diferença.

Os dados revelam que o segundo semestre apresenta um aumento em relação ao primeiro semestre na Região Metropolitana de São Luís. Em julho de 2013 foram registradas 59 mortes e em 2014 o número subiu para 119 mortes. O mês de novembro de 2014 aparece como o mês mais violento da última década. Em novembro de 2012 foram 55 mortes, em 2013 foram 103 mortes e em 2014 foram 140 mortes.

Uma saída para ampliar a presença de atores público no combate aos conflitos e ampliação das atividades preventivas é inserção da Guarda Municipal em atividades preventivas no Pólo Coroadinho. A questão da Gestão da Segurança Municipal e a utilização das Guardas Civis Municipais na segurança preventiva é pacífica na jurisprudência nacional, e associada ao processo de construção das diretrizes nacionais

⁸ Classificação dada pela Metodologia de aferição de crimes violentos sugerida pela SENASP.

de prevenção e atenção no âmbito da Segurança pública, através de um conjunto integrado de ações voltadas para garantir o atendimento das necessidades de segurança individual, difusa e coletiva. Nesse sentido, as instituições municipais, previstas constitucionalmente, assumem importante papel no processo de articulação das Políticas de Segurança no eixo da prevenção e atenção.

Em 2017, por força de rearranjos administrativos na Polícia Militar do Estado do Maranhão - PMMA as Unidade de Segurança Comunitária - USC foram deslocadas para o Comando de Policiamento Metropolitano de Área, seus impactos precisam ser melhor avaliados.

4 CONCLUSÃO

O modelo de policiamento comunitário é relevante para aproximar a comunidade da responsabilidade da segurança pública, tendo como principal objetivo trabalhar na raiz do problema da criminalidade com o objetivo de diminuir seus incidentes. O modelo produz um conjunto de protocolos de policiamento que atualizam o conhecimento sobre o lugar e permite uma maior participação da comunidade no processo de construção da Segurança Pública.

Além das estratégias para que a polícia comunitária mantenha boas relações com a comunidade, o policiamento comunitário precisa conhecer os anseios da população, ou seja, não pode estar afastado dos problemas, da cultura e da realidade do local, isso seria ambivalente ao que o policiamento comunitário propõe.

No caso do Polo Coroadinho, observa-se uma defasagem de recursos humanos e materiais que dificultam incumbência de conhecer, ouvir e participar da comunidade, comprometendo a identificação de problemas e consequentemente a prevenção dos mesmos.

O processo de desenvolvimento e consolidação de um policiamento comunitário nas localidades será possível quando as instituições

de Segurança Pública, fundamentalmente a Secretaria de Segurança Pública através da Polícia Militar do Estado, Polícia Civil do Estado, em conjunto com a Guarda Municipal de São Luís empreenderem um processo de fortalecimento do Gabinete de Gestão Integrada Municipal, articulado a um Gabinete de Gestão Integrada Estadual voltados para processo integrados de segurança que faculte a participação das organizações da sociedade civil, através de seus Conselhos Comunitário representado por órgão colegiado estiverem engajados no processo político de planejamento da atividade de policiamento do Pólo Coroado e demais localidades.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Bruna de Freitas do. **Contraopondo-se teoria e prática:** pressupostos e desafios para a implementação do Policiamento Comunitário no Brasil. Brasília, DF, 2015. Dissertação de Mestrado em Direito – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. p. 50-76.

BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. **Policiamento Comunitário:** Questões e Práticas através do Mundo. Série Polícia e Sociedade, n. 6. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. 1. ed. Editora da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2006. 128 p. ISBN: 85-314-0706-0.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Nacional de Segurança Pública.** Brasília, DF, 2001. p. 17-10.

CALLAI, Helena Copetti. O estudo do lugar como possibilidade de construção da identidade e pertencimento. In.: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., Coimbra. **Anais...**Coimbra: Universidade de Coimbra, 2004.

CARVALHO, Karla de Oliveira. **A implantação do modelo de polícia comunitária no Brasil:** um estudo de caso na comunidade da Grande

Forquilha, no município de São José/SC. São José, 2004. Monografia em Direito – Universidade do Vale do Itajaí. p. 47-50.

ESCOBAR, Arturo. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo** e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Colección Sur Sur, CLASCO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. set. 2005. p. 133-168.

LISBOA, Manuel; TEIXEIRA, Ana Lúcia Dias. Organização e Meio Ambiente: o caso do 'Policiamento de proximidade'. In: Congresso Português de Sociologia, 6. **Anais...** Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. jun. 2008.

MARANHÃO (Estado). Medida Provisória nº 145, de 25 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre a criação do Comando de Policiamento Especializado na Estrutura Básica da Polícia Militar do Maranhão e dá outras providências. **Secretaria de Transparência e Controle do Maranhão**, São Luís, 25 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=3529>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

SILVA FILHO, Eurico Alves da. (TC PMMA). **Inovação na política de segurança pública do Maranhão: a Unidade de Segurança Comunitária (USC)**. São Paulo, 2016. p. 87-147.

TEIXEIRA, Marcio Aleandro Correia. **Violência e Segurança Pública: as relações entre Polícia e Sociedade**. São Luís: EDUFMA, 2016. p. 1-80.

CAPÍTULO 4

CYBERBULLYING: a ameaça dos tempos modernos

Suzane Carvalho dos Santos⁹

INTRODUÇÃO

Vivemos uma época em que o desenvolvimento científico e tecnológico está avançando cada vez mais, os celulares tornaram-se nossos computadores de bolso permitindo que o desempenho tarefas rotineiras que antes demandavam muito tempo, sejam realizadas com um simples clique. O universo de possibilidades é tão extenso que empreendedores experientes destinam-se exclusivamente a desenvolver aplicativos que facilitem a comunicação entre pessoas. Atualmente, podemos contar com um conjunto de tecnologias que promovem tanto os processos computacionais quanto os comunicativos, as Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC's) que possibilitam uma nova forma de fazer educação por meio do uso de hardware, software e telecomunicações, o termo pode ser compreendido como o meio que permite facilitar a difusão de conhecimento e o compartilhamento de informações de maneira ágil e precisa.

No entanto, os efeitos do uso das TIC's em crianças e adolescentes têm implicado em um estudo com mais cautela nos últimos anos, é muito comum os jornais noticiarem com frequência casos de abuso através de meios computacionais, o que antes era divulgado de maneira esporádica, hoje é considerado comum. As emissoras de TV também

⁹ Graduada em Sistemas de Informação, Mestra em Engenharia da Eletricidade na área de ciência da computação

têm contribuído bastante para a difusão desta temática a todos públicos, seja por meio de telejornais, programas de humor ou telenovelas, sempre é presente o assunto de maneira clara e objetiva, alertando os pais a observarem com atenção o comportamento dos filhos em relação ao uso da internet, meio pelo qual podem investigar informações sobre qualquer assunto, a qualquer hora e em qualquer lugar.

Uma vez que as informações são de fácil acesso, os efeitos tanto positivos quanto negativos são emergentes e a consequência positiva é a obtenção e compartilhamento de informações precisas, a facilidade de comunicação, a redução de custos na realização de tarefas, dentre outras. Enquanto o efeito negativo é a falta de privacidade, a grande exposição das pessoas e de suas ideias, que na maioria das vezes não é respeitada e, o abuso sexual online que têm índices expressivos divulgados diariamente.

As crianças e os adolescentes de outrora sofriam com o *bullying* nas escolas, que era caracterizado pelas ofensas e zombarias dos colegas em relação ao estereótipo que elas possuíam, o termo em inglês foi adotado para caracterizar a forma com que um indivíduo ou um grupo deles encontram para agredir, de forma física ou psicológica, aqueles que são incapazes de se defender, em alguns casos a vítima torna-se o agressor por não suportar os abusos surgindo o sentimento de represália, a inversão de papéis pode ocasionar desde pequenas ações indevidas até danos irrecuperáveis. O *bullying* pode ser classificado em duas categorias: direto e indireto, o primeiro é identificado pelos ataques diretos às vítimas que pode ser chutes, empurrões, xingamentos e até roubos, geralmente realizados pelo sexo masculino, enquanto o *bullying* indireto tem como características as fofocas, as difamações e a apatia, geralmente identificada em grupo de meninas ou crianças pequenas, para muitos as provocações são vistas apenas como brincadeira, mas nem sempre são assim, elas podem ocasionar danos irreparáveis podendo induzir as vítimas até ao suicídio.

Geralmente, as escolas são os principais cenários para o acontecimento desses casos, pois é lá onde as crianças passam toda a infância

e boa parte da adolescência, a atenção dos pais e professores é mais que necessária, pois a propagação das agressões contribui para a queda no rendimento escolar, depressão, baixa autoestima implicando no sentimento de vingança, “*Quem agride, quer que o seu alvo se sinta infeliz como na verdade ele é. É provável que o agressor também tenha sido humilhado um dia, descarregando no mais frágil a sua própria frustração e impotência*” (Maluh Duprat, 2008). Com o advento das tecnologias o termo *bullying* ganhou uma nova face sendo conhecido como *Cyberbullying*, um inimigo que se encontra em qualquer lugar não importando a ocasião ou distância entre o agressor e a vítima, podendo ser praticado 24 horas por dia graças ao fácil acesso aos meios eletrônicos que cada um dispõe.

Segundo uma pesquisa realizada pela Unicef em 2016, 80% dos jovens têm medo de sofrer algum tipo de abuso sexual pela internet, podemos observar que essa ameaça vem ganhando espaço no palco do cotidiano das pessoas no mundo inteiro, levando algumas delas a um grande isolamento, muitas vezes pela falta de informação em relação aos meios de como agir pra se proteger. Se antes o *bullying* podia ser combatido com advertências e punições contra os agressores, hoje com as práticas de *cyberbullying* é quase impossível de ser controlado e sua incidência tem vitimado milhões de famílias todos os dias.

O objetivo deste artigo é apresentar de que forma a agressão virtual reflete na vida das pessoas e como este ato pode alterar o comportamento e as atitudes das vítimas. Além disso, será abordada a forma de como se prevenir e agir ao ser vitimado.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A Revolução Industrial mudou a forma de pensar e agir, pela primeira vez o homem mudou o pensamento sobre a forma de fazer trabalho, aperfeiçoando suas habilidades e buscando cada vez mais sua

conquista financeira. Na década de 60, nos períodos áureos da Guerra Fria, surge um novo meio de comunicação definido como “um conjunto de computadores autônomos interconectados por uma única tecnologia” (TANEMBAUM, 2003), a internet foi desenvolvida através da fusão de várias redes individuais de computadores tendo como precursora a ARPANET, criada com o objetivo de resistir a um ataque nuclear e preservar do olhar dos inimigos as informações confidenciais das bases militares do governo dos Estados Unidos. No entanto, os ataques não aconteceram, e por esse motivo deixou de ter alto grau de importância para os militares, o que possibilitou que os cientistas tivessem acesso à descoberta podendo implementá-la e mais tarde apresentar ao mundo, revolucionando a maneira de comunicação e transmissões de dados. Vint Cerf e Bob Kahn¹⁰, considerados os pais da internet, a defende como “o maior fenômeno midiático do século XX, o único meio de comunicação que em apenas quatro anos conseguiria atingir cerca de 50 milhões de pessoas.”¹¹. Sem um dono específico, este meio tão popular entre as pessoas não é apenas um conjunto de computadores interligados, mas sim um grupo de pessoas conectadas através de um conjunto de protocolos e serviços, que possibilita aos usuários conectados a ela, receber e distribuir informações a qualquer um que tenha acesso.

Quando falamos em conectividade de pessoas pela internet, fazemos referência às redes sociais, que surgiram com a necessidade das pessoas em interagir com outras num mesmo ponto de encontro compartilhando interesses em comum. Atualmente, as pessoas nos são apresentadas de duas formas, presencialmente e virtualmente por meio das redes sociais, é muito comum encontrar crianças, adolescentes, jovens e até idosos conectados através das redes com propósitos semelhantes, como a troca de mensagens, realização de projetos em comum, busca por relacionamentos e até desenvolvimento de negócios para aumento

¹⁰ Considerados os pais da internet

¹¹ Citado em <http://www.parosan.com.br/historia_da_internet.html>

da renda familiar. Com essa grande quantidade de pessoas trocando informações e serviços ao mesmo tempo, há de se encontrar aquelas mal intencionadas que estão ali apenas para destruir, difamar, denegrir e abusar de má fé.

Inúmeras são as formas de comunicação no meio virtual, de acordo com o relatório realizado pela *We Are Social* em 2017 foi analisado que 58% da população brasileira é usuária de redes sociais sendo mais de 122 milhões de novos usuários.

Outra pesquisa realizada pelo marketing digital da Max 2 apresentou que as algumas das redes sociais mais famosas como o Facebook, o Instagram e o YouTube possuem números expressivos de usuários e compartilhamento de informações. Os usuários do Facebook correspondem a 22% da população total do planeta, continua sendo a rede mais acessada onde 81 milhões dos 1,8 bilhão de usuários ativos são de perfis falsos. O Instagram é considerado por 32% dos adolescentes, a rede social mais importante tendo um público com faixa etária de 18 a 29 anos enquanto o YouTube alcança mais o público com idade entre 18 a 49 anos, sendo o terceiro site mais visitado do mundo, foi analisado também que mais de 56% dos adultos utilizam mais de uma rede. Segundo a revista Exame (2017), o Brasil é o país que possui o maior número de pessoas que passam mais tempo conectadas e o segundo em relação às redes sociais.

Em um país com 207 milhões de habitantes (IBGE) onde 50 milhões deles são usuários da rede de comunicação virtual mais acessada que é o Facebook, é compreensível que sejam encontradas pessoas maldosas que praticam delitos apenas por prazer ou porque desconhecem as leis que regem os crimes cibernéticos. Fernando Capez (2012, p.134), afirma que “o crime pode ser conceituado sob os aspectos material e formal ou analítico” e quando relacionado a meios computacionais, estamos mencionando os praticados por meio de ambientes virtuais podendo ser classificados como crimes próprios e impróprios.

Quando nos referimos a crimes próprios estamos discorrendo sobre os realizados por meio de computadores e os impróprios envolvem o uso tanto de meios computacionais quanto outros meios. Entre os crimes cibernéticos mais comuns podemos citar insultos que ofende a dignidade da pessoa; calúnia e difamação onde são criados perfis falsos que ferem a reputação; roubo de identidade que implica onde pessoas de má índole se apropriam de informações pessoais para realizar transações financeiras; ameaças via mensagens virtuais e a pedofilia que consiste na troca de fotos e informações de crianças e adolescentes para práticas de abuso sexual.

Um dos crimes mais comuns quando se fala em computação é o crime de *phishing* que em português significa pescaria, a expressão foi criada em 1996 para descrever os crimes de roubo da identidade *on line* dos usuários como, por exemplo, adquirir senhas de forma ilícita, dados bancários, dados pessoais, entre outros. É muito simples a prática de *phishing*, um determinado usuário pode enviar um e-mail falso em nome de algum órgão ou empresa, solicitando uma atualização de cadastro ou informando que a vítima está sendo processada, a opção dada ao usuário é que clique em determinado botão para obter mais informações, esta é porta de entrada que os cybercriminosos encontram para a coleta dos dados, mas engana-se quem acredita que os atos são impunes, toda forma de obtenção de informações sem conhecimento e autorização são considerados crimes perante o código penal. Em 2012 a atriz Carolina Dieckmann foi vítima no meio virtual, quando algumas de suas fotos íntimas foram disponibilizadas na internet por um hacker que invadiu o seu computador. O caso ganhou grande repercussão e a presidente Dilma Rousseff sancionou a lei nº 12.737 de 30 de novembro de 2012 e que foi apelidada com o nome da atriz. A lei cita em seu artigo 154-A sobre a Invasão de dispositivo Informático determinando que “Invadir dispositivo informático alheio, conectado ou não à rede de computadores, mediante violação indevida de mecanismo de segurança e com o fim de obter, adulterar ou destruir dados ou informações sem

autorização expressa ou tácita do titular do dispositivo ou instalar vulnerabilidades para obter vantagem ilícita” tem como pena a detenção de três meses a um ano, e multa.

Quando falamos em crimes computacionais voltados para crianças e adolescentes, dispomos do Estatuto da Criança e Adolescente – ECA, que garante a proteção dos menores e aplicação de penalidades aos que praticam ações indevidas. A redação do Estatuto destaca no art. 241-C que “simular a participação de criança ou adolescente em cenas de sexo explícito ou pornográfica por meio de adulteração, montagem ou modificação de fotografia, vídeo ou qualquer outra forma de representação visual” (2010, p.112), implica em ato criminoso.

3 MEDIDAS DE PROTEÇÃO PARA AS VÍTIMAS DO CYBERBULLYING

Toda a tecnologia criada até hoje pode ser utilizada de duas formas, ou para benefícios dos seus usuários ou para malefícios, nesta era digital a grande preocupação não é apenas com as perdas materiais, mas principalmente com as morais, um adolescente que possui um número expressivo de amigos virtuais nem sempre é o mais popular da escola, a criança que posta seus vídeos na internet por meio de canais nem sempre é conhecida no bairro em que mora. Infelizmente, há uma grande parte da população que vive constantemente ameaçada através dos meios virtuais e que não sabem como agir perante as agressões que sofrem, não tem conhecimento das leis e das formas de proteção. Uma das preocupações nestes casos é a troca de papéis entre a vítima e o agressor, descrito anteriormente, é constantemente noticiado nos meios de comunicação, há diversos casos de crianças e adolescente, no mundo inteiro, praticando crimes contra outras devido a abusos sofridos, seja no meio real ou no meio virtual. Estes jovens precisam de acompanhamento constante para que não sejam prejudicados e nem prejudiquem os que estão ao redor.

O primeiro passo para a proteção dos ataques cibernéticos é a prevenção, que deve ser realizada não só nas instituições de ensino, mas principalmente pelos pais. As crianças desde pequenas devem ser educadas quanto ao uso ético dos meios computacionais assim como os perigos que estes meios podem trazer, vale ressaltar que os pais também precisam ser alertados sobre os perigos vindos da internet, pois na maioria das vezes, o conhecimento no meio familiar é escasso comprometendo a educação.

Os criminosos, na maioria das vezes, passam despercebidos pela supervisão dos pais, pode ser alguém que se apresenta como um amigo, alguém que demonstre interesse afetivo pelo adolescente e até mesmo alguém que seja do meio familiar, a atenção sempre deve ser constante, qualquer mudança de comportamento deve ser observada, os limites de acesso aos computadores devem ser estabelecidos e ter horário de acesso, páginas de conteúdo adulto deve ser bloqueado, este cuidado deve ser aplicado em todos os meios computacionais que a criança e o adolescente têm acesso.

Outras alternativas, são o uso de softwares que ajudam na proteção dos computadores como antivírus para combater ameaças, o uso da computação em nuvem para guardar os dados pessoais, uso de um *scan* de vulnerabilidades para detectar a gravidade da segurança do computador e principalmente a cautela no comportamento das crianças e adolescentes.

O *cyberbullying* é crime, os agressores podem ser denunciados em Delegacias de Repressão aos Crimes de Informática (DRCI) e julgados por prática de crimes virtuais. A vítima pode imprimir as mensagens, vídeos, *e-mails* e qualquer tipo de material recebido para que sejam utilizados como provas em sua defesa, os agressores investigados são descobertos através do endereço IP (Internet Protocol¹²) que fica registrado na rede, facilitando assim a busca e captura pela polícia, muitos casos

12 Tipo de protocolo da internet para identificação de computadores.

demoram para ser solucionados mas a persistência para obter a solução deve ser mantida.

Quando a vítima faz uma denúncia, ela deve salvar todas as provas e prestar um boletim de ocorrência, só a partir de então a Polícia ou o Ministério Público entra em ação com a coleta das provas através de perícias onde o poder judiciário toma medidas necessárias como busca e apreensão de computadores, celulares, *palm's* e qualquer outro dispositivo eletrônico que foram utilizados para disseminar os ataques que condenam os envolvidos dessa prática, vale ressaltar, que os agressores são punidos perante lei de acordo com os crimes cometidos para com as vítimas.

4 CONCLUSÃO

A grande quantidade de informações disponíveis de maneira automática são compartilhadas diariamente, permitindo assim que o conhecimento sobre diversas áreas seja disseminado a todos os públicos. Em uma era de globalização, a praticidade de se realizar tarefas rotineiras sem sair de casa tornou-se a melhor opção, com o uso das redes sociais a comunicação tornou-se a principal ferramenta para a gestão de pessoas.

A capacidade de propagação de informações pela internet permite que sejam observados a todo minuto nossas ações, os lugares que frequentamos, as pessoas que conhecemos, as ideias compartilhadas e ideais adotados. Esta possibilidade de acesso na ponta dos dedos propicia um ambiente confortável para que pessoas más intencionadas pratiquem crimes virtuais que denigrem a moral.

No entanto, ao mesmo tempo em que diferentes grupos se relacionam para troca e compartilhamento de informações para o desenvolvimento pessoal e profissional, há um grupo destinado a cometer a causar danos pelo “conforto” que a internet proporciona. Diariamente,

as condutas de caráter ofensivo praticados com crianças e adolescentes através de meios computacionais resultam com seus agressores sendo punidos perante a lei, mas há um grupo deles que passam despercebidos perante as autoridades.

Vale ressaltar, que os criminosos cibernéticos não são pessoas alheias, muitos deles estão mais próximos do que deveriam, pode ser um amigo, alguém próximo à família e até mesmo um parente. Além dos abusos virtuais é preciso ter cautela também às informações deixadas nos computadores, pois é muito simples a descoberta de brechas que permitem a obtenção de dados pessoais. O combate aos crimes virtuais, em muitos casos, torna-se difícil de ser descoberto devido à falta de conhecimento das vítimas em passar as ameaças às autoridades e até mesmo pela ausência de materiais que comprovem a prática dos abusos. Em um mundo onde a tecnologia avança cada vez mais, é preciso que as condutas evoluam assim como a legislação que nos rege.

Por fim, é necessária a conscientização da população para os riscos que os meios computacionais podem trazer, as crianças e adolescentes precisam ser observados com mais cautela, os pais precisam ficar em alerta para qualquer comportamento diferente apresentado pelo menor.

REFERÊNCIAS

CALHAU, L. B. **Bullying: o que você precisa saber: Identificação, Prevenção e Repressão.** 2 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

CAPEZ, Fernando, **Curso de Direito Penal V.1, Parte Geral,** 16º ed. São Paulo, Editora Saraiva, 2012, p.134.

CERF, V.; RYAN, P.; SENEGES, M. **Internet Governance Is Our Shared Responsibility.** I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, Achnabourin, v. 10, n. 1, p. 1-42, 2013.

COSTA, Tais. **Quais são redes sociais mais usadas no Brasil?** Disponível em: Disponível em: <<https://marketingdeconteudo.com/redes-sociais-mais-usadas-no-brasil/>>. Acessado em 19 de março de 2018.

CUSTÓDIO, Mônica. Blog de Marketing Digital de Resultados. **Conheça as 10 redes sociais mais usadas no Brasil.** Disponível em: <<https://resultadosdigitais.com.br/blog/redes-sociais-mais-usadas/>>. Acessado em 19 de março de 2018.

DINO. Revista Exame. **Pesquisa coloca Brasil no topo de ranking de acessos on line.** Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/negocios/dino/pesquisa-coloca-brasil-no-topo-de-ranking-de-acessos-online-mostra-jose-borghini-dino89089766131/>>. Acessado em 20 de março de 2018.

Ibidem. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Lex: Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em 08 de nov. de 2010.

KIRKPATRICK, D. **O Efeito Facebook: os bastidores da história da empresa que conecta o mundo.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011.

Lei nº 12.737, de 30 de novembro de 2.012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12737.htm> Acesso em 20 de março de 218.

MALDONADO, M. T. **A Face Oculta: Uma História de Bullying e Cyberbllying.** São Paulo: Saraiva, 2009.

MAX 2. MARKETING DIGITAL. **Estatísticas Demográficas.** Disponível em: <<http://blog.max2digital.com.br/redes-sociais/40-estatisticas-de-redes-sociais/>>. Acessado em 19 de março de 2018.

MCCMAHON, D. **Ameaça Cibernética.** São Paulo: Market Books, 2001.

ONU NEWS. Perspectiva Global Reportagens Humanas. **80% dos jovens de 18 anos têm medo de sofrer abuso sexual on line.** Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2016/06/1553571-80-dos-jovens-de-18-anos-tem-medo-de-sofrer-abuso-sexual-online#.WRYpTxPyuu7>. Acessada em 20 de março de 2018.

SILVA, A. B. B. **Bullying: mentes perigosas nas escolas**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

STRICKLAND, J. «**HowStuffWorks - Como funciona a ARPANET**». 2007. Disponível em: <http://informatica.hsw.uol.com.br/arpamet5.htm>>. Acessado em 04 de junho de 2011.

TANENBAUM, Andrew S. **Redes de Computadores**. Tradução da 4rd. Ed. em inglês. Editora Campus. 2003.

CAPÍTULO 5

O DEVIR DA CIDADANIA: uma categoria em construção permanente

Josédla Fraga Costa Carvalho¹³

INTRODUÇÃO

Historicamente, a palavra cidadania deriva do latim, *civitas*, significando cidade. Em Roma, na antiguidade clássica, equivalia à situação política de uma pessoa e os direitos que a mesma possuía ou podia exercer. Segundo Dallari:

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social. (DALLARI, 1998, p. 14)

É possível extrair do conceito de cidadania proposto por Dallari (1998) duas perspectivas, o ser e não ser cidadão. O autor considera cidadão aquele que possui um conjunto de direitos que o autoriza a participar da vida e governo de seu povo, nesse sentido, a categoria ci-

¹³ Advogada e socióloga. Doutora, Mestra, Bacharela e Licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Maranhão. Bacharela em Direito pela Universidade Ceuma. Graduanda em Filosofia pela Universidade Federal do Maranhão. Associada ao Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM), Conselho Nacional de Pesquisa em Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN). Pesquisadora do Núcleo de Estudos Afro Brasileiros do Maranhão (NEAB-MA) e NEJUPEC. Desenvolve pesquisa nas áreas de direitos étnico-raciais, interseccionalidade entre raça, gênero e classe, e direito de família e sucessões.

dadania é percebida sob um viés ativo, necessitando, para tanto, de uma legislação baseada nos direitos fundamentais, tal como, em uma gestão do poder executivo alicerçada na justiça social e um judiciário apto à concretização do modelo proposto.

Por outro lado, o “não cidadão” seria a antítese do cidadão participativo, estando excluído da vida social e ocupando um lugar de inferioridade dentro do grupo. Diante o exposto, dois questionamentos se fazem necessários, que são: Somente são considerados cidadãos aqueles que participam ativamente da vida política da cidade? Afinal, o que significa cidadania?

As duas indagações nortearão o presente escrito, com o escopo de investigarmos como a participação política influencia na concretização da cidadania e como essa categoria tem sofrido modificações ao longo do tempo e espaço. Deste modo, é oportuno salientar que os direitos são construções sociais, emergindo diante de necessidades e conquistas das sociedades que os exigiram, os direitos não nos são dados, mas sim conquistados ao longo da história.

Posto isso, parte-se do pressuposto que a cidadania deve ser compreendida enquanto uma construção, conquistada a partir da nossa capacidade de organização, participação e intervenção social. Outro pressuposto válido é que a variação da ideia de cidadania, na relação espaço/tempo, se dará nas proporções e formas de tal participação e sua consequente abrangência.

Vale salientar, no entanto, que enquanto as sociedades precedentes lutaram em prol dos direitos fundamentais, cabe à sociedade atual buscar a sua efetivação. Um dos meios encontrados para proteger e assegurar os direitos fundamentais do cidadão foi fazer valer a teoria dos freios e contrapesos dos três poderes, em que o judiciário teve ampliada sua atuação, tendo em vista seu papel de intérprete da constituição, buscando zelar pelos direitos ameaçados. Essa intervenção decisória do Poder Judiciário significa justamente a judicialização da política.

Nesse sentido, o presente artigo se preocupa em compreender a categoria cidadania, sinalizando os importantes avanços alcançados ao longo da história, com destaque à participação da sociedade em sua construção, tal como, trazendo a baila questões como: direitos humanos, três poderes e controles de constitucionalidade a fim de alicerçar a compreensão da cidadania na contemporaneidade.

O método de elaboração desse escrito foi o analítico, por meio de uma revisão bibliográfica que tem como marco teórico as ideias de Aristóteles (2005), Marshall (1967), Bonavides (1996), Sarlet (2004), Vianna (1999) e Cittadino (2002). Destaca-se o conceito de cidadania proposto por Aristóteles, assim como, a pirâmide dos direitos humanos pensada por Marshall. Veremos que os autores Bonavides e Sarlet buscam superar a ideia de cidadania para além do voto, ao passo que, Vianna e Cittadino tratam da “judicialização na política”.

Esse escrito tem como objetivo geral analisar a categoria cidadania, sendo dois os objetivos específicos, o primeiro é apresentar uma trajetória do conceito desde a participação política do cidadão na *polis* grega até a cidadania participativa da Constituição Federal brasileira. Em segundo lugar pretende-se compreender relacionalmente a construção da cidadania a partir do modelo de freios e contrapesos de poderes existente no Brasil, para tanto, o trabalho estrutura-se da seguinte forma:

O primeiro capítulo preocupa-se em iniciar a categorização de cidadania sob uma perspectiva espaço temporal, observando a variação conceitual conforme o momento histórico, o local e as necessidades da sociedade na qual o mesmo será refletido.

O segundo capítulo trata da relação entre a cidadania e os três poderes, observando de forma mais detalhada a “judicialização da política” e das relações sociais, a “democratização legislativa” e a “gestão participativa”. Nas considerações finais são apresentadas algumas considerações acerca da cidadania no Brasil e sua relação com os três poderes, legislativo, executivo e judiciário.

2 CIDADANIA, UMA CATEGORIA EM CONSTRUÇÃO

Na Grécia antiga o homem era concebido em função da cidade e não a cidade em função dele. Daí surge a ideia aristotélica de homem como “animal político”, observando o homem não apenas como um animal que vive em sociedade¹⁴, mas um animal que vive em sociedade politicamente organizada.

Segundo Aristóteles (1997, p. 15) “quem não pode fazer parte de uma comunidade, quem não tem necessidade de nada, bastando-se a si mesmo, não é parte da cidade, mas é uma fera ou um deus”. A sociabilidade é apresentada pelo autor de forma secundária e “natural”, considerando que os animais não humanos também tendem a socializar-se para atingirem objetivos impostos pela natureza, como exemplo, a procriação.

A política e principalmente a ação política distinguiria os animais humanos dos demais, pois a sua ação participativa na cidade o elevaria à condição de cidadão, deixando de ser apenas um animal social da vida privada e passando a ser, ao mesmo tempo, um animal político da vida pública.

Para o filósofo, na Grécia Antiga, nem todas as pessoas da cidade eram consideradas cidadãs, pois participar da administração da cidade era um requisito fundamental para atingir tal posição, ou seja, participar das assembleias que legislavam e governavam a cidade e administravam a justiça. Sendo assim, mulheres, crianças, colonos, estrangeiros, ou os escravos – embora livres – não poderiam ser considerados cidadãos. No caso dos três últimos por faltar-lhes “tempo livre” necessário para participar da administração da coisa pública. Cidadania no seu entendimento seria:

14 “A companhia natural, meramente social, da espécie humana era vista como limitação imposta pelas necessidades da vida biológica, necessidades estas que são as mesmas para o animal humano e para outras formas de vida animal.” (ARENDDT, 2007, p. 31)

A cidadania não resulta do fato de alguém ter o domicílio em certo lugar, pois os estrangeiros residentes e os escravos também são domiciliados naquele lugar, nem são cidadãos todos aqueles que participam de um mesmo sistema judiciário, assecuratório do direito de defender-se em uma ação e de levar alguém aos tribunais. (...) Um cidadão integral pode ser definido por nada mais nem nada menos que pelo direito de administrar justiça e exercer funções públicas. (ARISTÓTELES. 1997, p. 78)

Com isso, Aristóteles (1997) aponta que o simples fato de possuir domicílio em determinada cidade ou participar de um mesmo sistema judiciário não é suficiente para considerar alguém cidadão, pois, para tanto, é necessário também participar ativamente da vida em cidade, seja pelo direito de administrar a justiça ou exercer funções públicas. Por essa razão o filósofo defende que a educação do cidadão é de responsabilidade do estado, pois aquele deve ser moldado à forma de governo sob o qual vive.

Desse modo, uma educação adequada seria fundamental para tornar cada cidadão o mais virtuoso possível, já que a felicidade da cidade depende da felicidade de seus cidadãos individualmente. O ideal de viver bem e não apenas viver em comum seria a força motriz para a formação de comunidades políticas. Para ser um cidadão, na concepção grega, não bastava viver uma vida comunitária em sociedade, mas sim ter uma vida na *polis*, em uma sociedade politicamente organizada.

Por sua vez, o cidadão romano seria todo homem que tivesse o direito de cidade, adquirido ou por nascimento ou por fatos posteriores ao nascimento. Nesse caso, cidadania tinha íntima relação com direitos legitimamente reconhecidos, sendo cidadão tanto os que nasciam de genitores romanos, quanto os que conquistavam o direito à cidadania *a posteriori*, fosse por conformidade legal ou outra origem admitida. Essas duas fontes de cidadania na Roma Antiga são explicadas por Cretella Junior (2000, p. 74) da seguinte forma:

Por nascimento, alguém fica cidadão romano, porque filho de cidadãos romanos é cidadão romano. Se um só dos cônjuges é cidadão romano, o filho segue a condição materna, não se levando em conta a situação do pai. (...) Por fatos posteriores alguém pode tornar-se cidadão romano, em várias circunstâncias: por transferência do domicílio para Roma. (...) Por lei (...) Por prestação do serviço militar. (...) Por denúncia. Os peregrinos que denunciam e conseguem a condenação de magistrados concussionários adquirem o direito de cidade. (...) por concessão graciosa, particular ou coletiva.

Posto isso, cabe salientar que enquanto a concepção aristotélica de cidadão pauta-se preponderantemente na participação política, a romana baseia-se em direitos previamente adquiridos, mesmo antes do nascimento, para assegurar o direito à cidadania. A partir dessas duas percepções já é possível suscitarmos algumas elucubrações, como o fato da cidadania tornar-se eficaz por meio da ação política dos detentores de um conjunto de direitos que a legitima, logo, independente da conotação e peso dado à categoria dois elementos *são seus norteadores, em maior ou menor equilíbrio, no caso, direito à cidade e participação política*.

Historicamente a categoria cidadania tem assumido formas diversas em função dos diferentes contextos culturais. Dentro dessa visão de ação política do cidadão e de pertencer a uma comunidade, torna-se fundamental citar a contribuição de Hannah Arendt (1989) que resumirá cidadania ao 'direito de ter direitos'¹⁵. Entende-se esses direitos como direitos efetivados passíveis de uso por qualquer cidadão. De igual forma, merece destaque, no presente escrito, a concepção de Marshall (1967) que, analisando o caso inglês e sem pretensão de universalidade, generalizou a noção de cidadania e de seus elementos constitutivos.

15 Desde o início, surgia o paradoxo contido na declaração dos direitos humanos inalienáveis: ela se referia a um ser humano "abstrato", que não existia em parte alguma, pois até mesmo os selvagens viviam dentro de algum tipo de ordem social. (...) Os Direitos do Homem, afinal, haviam sido definidos como "inalienáveis" porque se supunha serem independentes de todas os governos; mas sucedia que, no momento em que seres humanos deixavam de ter um governo próprio, não restava nenhuma autoridade para protegê-los e nenhuma instituição disposta a garanti-los. (ARENDR, 1989, p. 325)

Segundo Marshall (1967), a cidadania seria composta dos direitos civis e políticos - direitos de primeira dimensão¹⁶ - e dos direitos sociais - direitos de segunda dimensão. Os direitos civis, conquistados no século XVIII, correspondem aos direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, direito à vida, segurança e outros. Os direitos políticos, alcançados no século XIX, dizem respeito à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral, ao sufrágio universal etc.

Os direitos de segunda dimensão compreendem os direitos sociais e econômicos, foram conquistados no século XX a partir das lutas do movimento operário e sindical. São os direitos ao trabalho, saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego, enfim, a garantia de acesso aos meios de vida e bem-estar social, tais direitos deveriam materializar os direitos de primeira dimensão, todavia, não precisamos sequer recorrer a uma apurada pesquisa sobre a efetivação dos direitos sociais, pelo menos a nível Brasil, para percebermos que há uma considerável distância entre o que está positivado e o que, de fato, concretiza-se no cotidiano de nossa sociedade.

Na segunda metade do século XX, emergiram os direitos de terceira dimensão, em que não mais os indivíduos são os titulares, mas sim, os grupos humanos como o povo¹⁷, a nação e a humanidade de um

16 Força é dirimir, a esta altura, um eventual equívoco de linguagem: o vocábulo “dimensão” substitui, com vantagem lógica e qualitativa, o termo “geração”, caso este último venha a induzir apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações antecedentes, o que não é verdade. Ao contrário, os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infra-estruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia; coroamento daquela globalização política para a qual, como no provérbio chinês da grande muralha, a Humanidade parece caminhar a todo vapor, depois de haver dado o seu primeiro e largo passo. (BONAVIDES. 1996. P 525).

17 Na teoria política e constitucional, povo não é um conceito descritivo, mas claramente operacional. Não se trata de designar, com esse termo, uma realidade definida e inconfundível da vida social, para efeito de classificação sociológica, por exemplo, mas sim de encontrar, no universo jurídico-político, um sujeito para a atribuição de certas prerrogativas.

modo geral, e são eles: direito à autodeterminação dos povos, direito ao desenvolvimento, direito à paz, direito ao meio ambiente etc. Segundo Sarlet (2014) os direitos de quarta dimensão estariam ligados à democracia e ao pluralismo, remontando aos direitos das minorias sob o viés político.

No Brasil, conforme posição de Carvalho (2005), “a pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo”, pois houve uma inversão da cronologia e seqüência lógica descrita por Marshall (1967), haja vista, aqui, *a priori*, vieram os direitos sociais, implementados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis¹⁸. Poste-

gativas e responsabilidades coletivas. A noção de povo, como se sabe, já era conhecida e utilizada na antigüidade clássica em matéria de teoria política e de direito público. Mas não tinha a importância decisiva que adquiriu na era moderna, com o ressurgimento da idéia democrática. A partir do século XVIII, já não se pode eludir a questão fundamental, ligada à própria essência desse regime político: se o poder supremo em uma democracia, como a própria etimologia nos indica, pertence ao povo, como definir este conceito de modo a torná-lo o mais operacional possível e evitar as usurpações de soberania? (...) Tomemos, por exemplo, o povo em sua função de titular da soberania, no regime democrático. Dele emanam todos os poderes, segundo a fórmula consagrada. Tratando-se, como se trata, de um sujeito coletivo, seria puro antropomorfismo reduzir politicamente o povo a um só entendimento, uma só opinião e uma só vontade. O recurso ao princípio do voto majoritário é, portanto, inevitável. Ora, uma coisa é a totalidade do povo, como centro de imputação das decisões coletivas (a *Zurechnungsinstanz* de que fala Müller). Outra coisa é a fração dominante do povo, cuja vontade efetivamente predomina nas eleições, referendos e plebiscitos. Essa fração dominante do povo é, sem dúvida, formalmente majoritária. (COMPARATO, 1997)

18 Todo o aparato legal destinado ao trabalhador urbano foi respaldado na Constituição de 1934 definindo o campo dos direitos que passaram a ser assegurados ao povo brasileiro, destacando a legislação trabalhista, a regulamentação do trabalho feminino e dos menores no âmbito industrial, o salário mínimo, o repouso remunerado, a fixação da jornada de trabalho de oito horas, férias anuais remuneradas, regulamentação especial para o trabalho agrícola, amparo aos desvalidos, amparo à maternidade e à infância, direito à educação primária integral e gratuita. Essa Constituição vigorou até 1937 quando Getúlio Vargas implantou o Estado Novo, um período ditatorial que durou até 1945 e foi resultado de um processo necessário à modernização do capitalismo brasileiro. Sua legitimação se deu através da criação de um projeto social de cunho autoritário voltado especificamente para a arena dos direitos sociais, haja vista a necessidade da expansão da industrialização do país. Dessa forma, foi decretada uma nova Constituição, a Polaca, que assegurava tanto os direitos a pouco citados, como também o amparo tanto à infância quanto à adolescência, promoção dos ensinos pré-vocacional e educacional

riormente emergiram os direitos políticos, de forma bastante peculiar, posto que, a maior expansão do direito ao voto deu-se em outro período ditatorial¹⁹, em que, os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Atualmente muitos direitos civis continuam inacessíveis à maioria da população.

Extraímos dos parágrafos anteriores que a pirâmide dos direitos proposta por Marshall (1967) varia em uma relação espaço e tempo, mas não do mesmo modo em todos os lugares, como o exemplo do Brasil, no qual verificamos uma inversão da pirâmide. Segundo Bobbio (1992) os direitos humanos devem ser entendidos como direitos históricos, constituindo uma classe variável, já que se modificam continuamente ao longo do tempo, consoante a mudança das condições históricas e do espaço em que tais eventos ocorrem. Os direitos emergem gradualmente das lutas que as pessoas travam por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que estas lutas produzem.

Atualmente o conceito de cidadania não se restringe ao âmbito histórico, recuperando sua consciência jurídica e caracterizando-se como uma *cidadania multidimensional ou múltipla* (TORRES,

destinados às classes menos favorecidas enquanto prioridade do Estado. Nesta ditadura pode-se perceber um intenso controle da massa trabalhadora através de uma legislação centrada eficazmente no controle estatal, sendo que a nova legislação de 1939 criava um imposto sindical fazendo com que o governo interferisse exercendo o seu poder e controlando a viabilidade financeira dos sindicatos. (SOUZA, 2005)

19 O golpe militar de 1964 significou a interrupção brusca do processo de incipiente democratização da sociedade brasileira, marcada no período imediatamente anterior pelo grande crescimento da organização e da participação política dos trabalhadores da cidade e do campo nas decisões dos rumos do país e o caminho das reformas estruturais, representadas pelas Reformas de Base. (...) Embora inicialmente confuso em relação transitoriedade dos militares no poder e sua permanência por longo tempo, como demonstram as primeiras medidas do governo Castelo Branco, o regime foi, aos poucos, demonstrando que o processo de permanência da ditadura seria longo e a defesa da Constituição de 1946, que serviu de argumento inicial para o golpe vai ser substituída pela de 1967 e o discurso da defesa da democracia será substituído, cada vez mais, pelo da Segurança Nacional e pelo fechamento total da ditadura, a partir do AI-5, em dezembro de 1968. (BARROS, 2007)

2001), composta pela dimensão temporal, espacial, bilateral e processual.²⁰

Nessa perspectiva multidimensional, a cidadania viria a ser um procedimento de inclusão global que conclama e solicita a participação dos diversos grupos e categorias existentes nas sociedades, como negros, mulheres, deficientes, trabalhadores rurais, idosos, crianças, adolescente e todos aqueles que se encontram, de alguma forma, à margem da sociedade.

A cidadania não deve ser encarada como o mero direito ao sufrágio, posto que, o seu exercício é uma luta constante para que não se arrefçam os direitos conquistados, considerando que em diversos momentos da história tivemos nossos direitos negligenciados ou cerceados, como no período da ditadura militar no Brasil.

Vale pontuar que a concretização dos direitos humanos está intimamente vinculada a instauração de regimes políticos representativos, os quais tendem a identificar o povo como elemento de relevância considerável no meio social e político, contrapondo-se à postura dos Estados em que o poder é concentrado.

20 Do ponto de vista da dimensão temporal, a cidadania compreende os direitos fundamentais, entre os quais se inclui o mínimo existencial, que exhibe: a) o status negativus, que impede a constrição do Estado, máxime na via de impostos sobre os direitos fundamentais sociais stricto sensu; b) o status positivus libertatis, que postula a entrega de prestações de assistência social aos pobres, de auxílios financeiros e entidades filantrópicas e de bens públicos à população carente. Integram também a cidadania os direitos sociais singelos (...). A distinção entre mínimo existencial (= direitos fundamentais sociais) e direitos sociais torna-se um dos problemas mais difíceis da nossa época por depender da noção de cidadania, que se afirma em momentos históricos sucessivos. (...) Tanto no mínimo existencial quanto os direitos sociais devem ser garantidos nos planos local, nacional e mundial. Mas há certa prevalência de interesse local para as prestações sociais, que não ganham a dimensão universal, ao passo que o mínimo existencial, por absorver as condições de liberdade e gozar de jusfundamentalidade, se projeta também pra o plano nacional e para o mundial. (...) No plano da dimensão bilateral da cidadania, a assimetria entre direitos e deveres conduz muitas vezes à confusão do mínimo existencial como os direitos sociais e econômicos.(...)A dimensão processual da cidadania tem trazido igualmente problemas difíceis para estreimar o mínimo existencial dos direitos sociais. Häberle, ao tempo do Estado de bem-estar social, cunhou a expressão status ativus processualis para significar que os direitos se abrem para uma difusa reserva de processo, a abranger uma “proteção não judicial. (TORRES. 2003, 15-16)

A conquista de direitos, em muitas sociedades, relaciona-se à codificação dos mesmos. São os códigos normativos que regulam e dirimem a vida em sociedade. Entretanto, a cidadania não deve ser vinculada exclusivamente à obediência das leis, pois ao povo cabe participar de sua elaboração e aplicação já que a ele serão dirigidas. Nesse sentido, nossa Constituição Federal traz em seu bojo a cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil, enquanto Estado Democrático. Nas próximas linhas discutiremos de forma mais pontual acerca da cidadania participativa.

3 CIDADANIA PARTICIPATIVA

Desde o Iluminismo, em meados do século XVIII, firmou-se o princípio da separação dos poderes, sendo inserido nas constituições pós-Revolução Francesa. Segundo o qual caberia ao Legislativo a elaboração das leis, ao Executivo, a administração do Estado e ao Judiciário, as funções de interpretar e julgamento dos conflitos referentes à sua aplicação, nas esferas pública e privada.

No Brasil, a Constituição Cidadã de 1988, traz em seu bojo o princípio da separação dos poderes, reafirmando a necessidade da independência e harmonia entre eles. O mesmo possui importantes sistemas de controle jurídico do poder, que, conforme adverte Piçarra (1989), passam a constituir o núcleo essencial, o centro de gravidade da separação dos poderes no Direito Contemporâneo.

Os autores Paulo e Alexandrino (2004) levantam a hipótese de que um Estado no qual todas as funções (poderes) estejam concentradas nas mãos de um déspota não existiria qualquer possibilidade que um provimento desse fosse declarado ilegítimo, contrário ao direito. Simplesmente, por que não existiria nenhum órgão com poder para realizar tal verificação.

Logo, para que exista um efetivo sistema de controle de constitucionalidade dos comportamentos, leis, atos normativos e concretos, é necessário que se determine quem é competente para analisar e decidir se houve ou não ofensa à Constituição, como também qual o procedimento deve ser utilizado para se anular uma conduta ou ato inconstitucional.

O sistema de controle de constitucionalidade evidenciaria o que comumente se chama de sistema de freios e contrapesos, adotado tanto pelos doutrinadores pátrios, quanto por cientistas políticos para designar o modelo de divisão dos poderes encontrado no país.

Nesse sentido, observa-se a atuação do Poder Judiciário, tanto no controle preventivo de constitucionalidade, que classicamente, antes da Constituição Federal de 1988, era feito somente pelos poderes Legislativo e Executivo, quanto repressivo, no intuito de retirar do ordenamento jurídico lei vigente que fere a Constituição Federal. Atualmente tem-se percebido um crescimento da atuação do Judiciário em várias esferas, inclusive, na judicialização da política, fenômeno que ocorre quando o poder judiciário passa a intervir em relevantes questões políticas.

A Ordem dos Advogados do Brasil, seccional Maranhão, atenta a isso propôs uma mesa redonda, em 13 de dezembro de 2007, para discutir a questão, sendo a mesma composta pelo juiz da comarca de Pedreiras, **Douglas de Melo Martins, do advogado e membro da diretoria da Escola Nacional de Advocacia, João Batista Ericeira, da professora Arlete Borges**, e do presidente do Conselho Estadual de Direitos Humanos, Luis Antonio Câmara Pedrosa.

Os expositores foram enfáticos em afirmar que a judicialização da política não é tratar da apoliticidade do Poder Judiciário, haja vista, os juízes não podem ter filiação político-partidária, mas sim que, como órgãos do Estado, por preceito constitucional, desempenham no exercício de suas atribuições, funções delegadas da soberania popular, cuja natureza é eminentemente política.

Nesse sentido, o autor Vianna (1999) aponta que o processo institucional que tem aproximado o Brasil de uma judicialização da política, levando o Judiciário a exercer controle sobre a vontade do soberano, resulta, de se ter adotado o modelo de controle abstrato da constitucionalidade das leis a partir da atuação do Supremo Tribunal Federal, com a intermediação de uma “comunidade de intérpretes”, e não, como em outros casos nacionais, da assunção de novos papéis por parte de antigas instituições.

A constituição brasileira recebe forte influência do constitucionalismo Espanhol e Português, que por sua vez são influenciados pelo constitucionalismo alemão, o qual equipara o princípio e a norma constitucional a valores e, nesse sentido, defende a ideia de que a Constituição, enquanto projeto, traduz uma identidade e história comum, e também um compromisso com certos ideais compartilhados. Com base nessa ideia a concretização da Constituição, enquanto consenso social sobre valores básicos compartilhados, não dependeria exclusivamente do Judiciário, mas fundamentalmente de formas democráticas de participação comunitária nos assuntos públicos. Na mesma linha de raciocínio, complementa Cittadino:

Em outras palavras, o processo de concretização da Constituição envolve necessariamente um alargamento do círculo de intérpretes da Constituição, na medida em que devem tomar parte do processo hermenêutico todas as forças políticas da comunidade. Como assinala Peter Harbele, “no processo de interpretação constitucional estão potencialmente envolvidos todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer um elenco fechado ou fixado com *numerus clausus* de intérpretes da Constituição” (CITTADINO. 1997, 13).

A concepção de “comunidade de intérpretes da Constituição” encontra-se associada a um processo de democratização da hermenêutica constitucional e, nesta perspectiva, exige uma cidadania ativa que, por esta via, concretiza ou realiza a Constituição. Há de se salientar que a jurisprudência de valores afirma o seu compromisso com o ideal de

igualdade e com a dimensão republicana que a concepção de “interpretação aberta” traduz, quando procura garantir a participação político-jurídica de grupos e forças plurais que integram as democracias contemporâneas.

Cabe aludir que a participação político-jurídica, onde se processa a interligação dos direitos fundamentais e da democracia participativa, é o alargamento do círculo de intérpretes da Constituição, ou seja, a abertura constitucional permite que cidadãos, partidos políticos, associações, dentre outros, integrem esse círculo de intérpretes, democratizando o processo interpretativo – na proporção em que ele se torna aberto e público – e, no mesmo íterim concretiza a Constituição.

Além da judicialização da política também se tem percebido uma invasão do mundo do direito (BONELLI, 2002) na regulação da sociabilidade e das práticas sociais, a chamada judicialização das relações sociais. Pressupomos que essa maior intervenção do direito na realidade social está atrelada ao modelo democrático de governo adotado pelo país, facilitador do acesso à justiça o que, conseqüentemente permitiu que questões antes resolvidas na esfera privada, agora façam parte também da esfera pública. A criação dos juizados especiais, que permitem ao cidadão o ingresso na justiça sem advogado, a fim de pleitear seus interesses e das defensorias públicas também possuem íntima relação com a questão apresentada.

A judicialização já é um tema recorrente nos estudos de participação ativa do cidadão, dentro do sistema de freio e contrapesos, enquanto as pesquisas sobre um “legislativo democrático” ainda são tímidas. O autor Bonavides (1996) é um dos estudiosos que analisa a questão, sustentando que a democratização do legislativo pode ocorrer, por exemplo, por meio de leis de iniciativa popular, possibilidade prevista em nossa constituição, em seu artigo 14, e regulamentado pelo Lei 9709/1998.

O artigo 13 da Lei 9709/1998 explica que a iniciativa popular consiste na apresentação de um projeto de lei à Câmara dos Deputados, que deve ser subscrito por, pelo menos, um por cento do eleitorado

nacional, distribuído por, no mínimo, cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Cabe pontuar que a iniciativa popular é um direito político, assegurando ao cidadão de participar ativamente das decisões políticas do Estado. Apesar de já ter sido previsto constitucionalmente desde 1988 e regulado em norma própria desde 1998, o Brasil só possui quatro leis de iniciativa popular aprovadas, as quais apresentaremos brevemente a seguir.

A lei 8930/84, conhecida como Lei de Crimes Hediondos, adveio do projeto de lei de iniciativa popular número 4146/9313. O Projeto teve como principal ativista a autora de novelas Glória Perez, motivada pelo assassinato da filha, Daniella Perez, pelo ator Guilherme de Pádua e sua esposa.

Em 1999 foi aprovada a Lei contra a corrupção eleitoral, Lei 9840/1999, originária do projeto de lei de iniciativa popular 1517/9918, que objetivava a alteração de dispositivos da Lei Eleitoral, lei 9504/1997, e do Código eleitoral, lei 4737/1965. Tal lei foi promovida pela Comissão Brasileira Justiça e Paz – CBJP, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

No ano de 2005 foi aprovada a lei 11124/2005, lei que regula o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, oriunda do projeto de Lei 2710/9224. A referida lei criou o fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS, buscando assegurar o acesso à moradia digna à população de menor renda, promovendo políticas de habitação social.

A Lei da Ficha Limpa, Lei Complementar 135/2010, é a lei de iniciativa popular mais recente aprovada no Brasil, disciplinando sobre os casos de inelegibilidade e seus respectivos prazos de duração, com o escopo de proteger a probidade administrativa e a morosidade no exercício do mandato político.

Pressupomos que o reduzido número de leis de iniciativa popular tem íntima relação com a complexidade entre o processo de proposição e aprovação de seus projetos, em grande medida, pela dificuldade em

atender à todos os requisitos previstos na própria lei de iniciativa popular o que nos sugere que o legislador buscou, com isso, dificultar a propositura de leis pelos cidadãos.

Até o presente momento discutimos tanto o papel do judiciário, em relação à participação cidadã ativa, por meio da “judicialização das relações sociais”, quanto do legislativo, com a “democratização do legislativo”. Nos próximos parágrafos nos deteremos à análise do papel do executivo, sob uma perspectiva de “gestão cidadã”.

A autora Gohn (2003) traz a baila a ideia de participação cidadã, a qual, está intimamente correlata a ideia de associativismo, não o militar, mas um associativismo que não demanda dos indivíduos obrigações e deveres permanentes para com uma organização, sendo mais propositivo, operativo e menos reivindicativo, é mais estratégico. Sobre participação cidadã ela diz que:

A participação cidadã é lastreada num conceito amplo de cidadania, que não se restringe ao direito ao voto, mas constrói o direito à vida do ser humano como um todo. Por detrás dele há um outro conceito, de cultura cidadã, fundado em valores éticos universais, impessoais. A Participação Cidadã funda-se também numa concepção democrática radical que objetiva fortalecer a sociedade civil no sentido de construir ou apontar caminhos para uma nova realidade social – sem desigualdades, exclusões de qualquer natureza. Busca-se a igualdade, mas reconhece-se a diversidade cultural. Há um novo projeto por detrás dessa concepção que tem como horizonte a construção de uma sociedade democrática e sem injustiças sociais. A Participação Cidadã envolve direitos e deveres; os deveres, na perspectiva cidadã, articula-se à idéia de civilidade, a concepção republicana de cidadão. (GOHN, 2003, p. 17)

Na Participação Cidadã a sociedade civil passa a ser vista como parceira permanente, as comunidades passam a ser tratadas como sujeitos ativos e não apenas secundários em programas definidos de cima para baixo. “A participação passa a ser concebida como uma intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo circuito de formulação e implementação de uma política pública”. (GOHN, 2003, p. 18)

Para que venha a ocorrer a Participação Cidadã os sujeitos de uma localidade necessitam estar organizados, mobilizados de uma forma que os ideários variados e fragmentados possam ser articulados. Segundo Grau (1998), essa noção de Participação, denominada “Participação Cidadã”, ganha a dimensão de parceria e co-gestão de serviços públicos, através da articulação da sociedade civil com o aparelho burocrático do Estado.

A Participação pode adquirir diferentes matizes, conforme a trajetória política, os interesses em jogo e os canais de participação abertos ao público na máquina estatal. Nesse sentido, Grau (1998) enfatiza que a participação é um fenômeno fundamentalmente ligado à construção da racionalidade comunicativa de Habermas²¹. Sendo assim, implica

21 Ao conceber a razão como razão comunicativa, o autor assume a concepção de racionalidade como um processo que se desenvolve na intersubjetividade. Para ele, a diferença entre a filosofia da consciência e a teoria da racionalidade comunicativa não é apenas de conteúdo e de método, mas da natureza da própria razão. Esta, centrada no sujeito, é solitária e autorreferente e encontra a medida de validação dos seus saberes nos critérios de verdade e êxito. Sua intenção é o domínio teórico ou prático do objeto, segundo fins estabelecidos pelo próprio sujeito. Em contrapartida, a razão subjacente à linguagem é intersubjetiva e interativa e o saber que ela produz é mediado pela comunicação. A racionalidade do agir comunicativo “encontra sua medida na capacidade de os participantes responsáveis da interação orientarem-se pelas pretensões de validade que estão assentadas no reconhecimento intersubjetivo” (idem, *ibid.*, p. 437).

Para Habermas, a racionalidade comunicativa é muito mais produtiva do que a racionalidade da subjetividade no esclarecimento das condições de possibilidade do conhecimento humano, pois, enquanto esta última é moldada por uma dimensão cognitivo-instrumental, aquela envolve um conceito procedural e inclui, além da dimensão instrumental, as dimensões prático-moral e estético-expressiva.

Para estabelecer as diferenças e revelar a necessidade de buscar um conceito ampliado de razão, o autor detalha as principais limitações da racionalidade centrada na subjetividade. A racionalidade subjetiva sustenta-se no pressuposto de que o sujeito tem primazia sobre o objeto, cabendo-lhe o controle teórico e prático sobre a natureza e sobre toda a realidade circundante. Por isso, Habermas considera que, nessa concepção de racionalidade, sempre prevalece o caráter instrumental da razão, uma vez que ela é reduzida a uma dimensão manipuladora e controladora. A subjetividade, nesse contexto, assume um papel constituinte do objeto, na medida em que determina o conteúdo e a forma do mesmo; o objeto é mera representação interna da razão e produto da ação da subjetividade sobre a natureza. O critério de validação do conhecimento depende da clara e transparente representação dos conceitos do sujeito para o próprio sujeito.

não só em avançar os mecanismos organizacionais de abertura à participação, mas também a própria interação comunicativa entre os diferentes atores que compõem o processo: população, lideranças comunitárias, gestores públicos.

Diante o exposto é possível suscitar que o sistema de freio e contrapesos em um Estado democrático visa primordialmente o equilíbrio entre os poderes, no caso do Brasil, permite também que o cidadão aja ativamente em todos os poderes para buscar concretizar o ideal de cidadania, não apenas formalmente, mas principalmente de forma ativa, participando. Pudemos verificar que o exercício dessa cidadania se nota de forma mais proeminente no poder judiciário, sendo ainda incipiente a atuação nos demais poderes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se percebeu, ao longo do presente escrito, o conceito de cidadania varia com a relação espaço e tempo, ou seja, será distinto em cada sociedade e em dado momento histórico. Na Grécia antiga ninguém podia supor que os homens ameaçariam uns aos outros com armas nucleares, sendo essencial para a nossa sobrevivência constantes tratados internacionais versando sobre o tema. Da mesma forma como hoje, nas sociedades democráticas, é impensado defender seus direitos a partir da lei “olho por olho, dente por dente”.

Em síntese, a consciência do sujeito sobre o mundo é autoconsciência. Nos termos do próprio autor, “trata-se da estrutura da auto-relação do sujeito cognoscente que se dobra sobre si mesmo enquanto objeto para se compreender como em uma imagem especular, justamente de modo ‘especulativo’” (ibid., p. 28).

A racionalidade comunicativa se apresenta como uma alternativa crítica a essa concepção introspectiva e intuitiva do conhecimento. A concepção comunicativa de razão encontra nas expressões gramaticais elementos que tornam possível o conhecimento por atos de fala. A pragmática da linguagem parte do pressuposto de que é possível certificar-se da realidade externa e interna através da análise das representações e dos pensamentos, seguindo as formações gramaticais por meio das quais eles são expressos. (MÜHL. 2011)

As normas jurídicas variam, assim como, o conceito de cidadania, logo, não há como pensarmos um conceito fechado, único e imutável. Destarte, é coerente estabelecer algumas características que permeiam a ideia de cidadania desde os primeiros tempos. Cidadão na Grécia, até o momento atual, é aquele que participa da vida política, variando o grau dessa participação, ou seja, aqueles que são legitimados ou não a participarem ativamente da vida política de sua *polis* ou Estado.

No Brasil todos têm o direito constitucional de exercer sua participação no Estado por meio do voto, entretanto, não basta votar para ser cidadão, é preciso ter direitos, deveres e participar das decisões do país, buscando intervir quando achar coerente.

A participação não pode ser pensada de forma aleatória e intransigente, haja vista, seria inconcebível milhões de pessoas intervindo a seu bel prazer na organização do estado, no entanto, é possível, através de movimentos sociais, ONG's e associações buscar sanar questões de um grupo ou parte da população, ou ainda propor legislação que favoreça a uma totalidade.

Falar em cidadania atualmente implica vislumbrar uma sociedade global e multicultural, não esquecendo que o respeito à diferença é uma das reivindicações básicas para a construção da cidadania contemporânea. Não há como oferecer uma cidadania de igualdade a desiguais, o que se busca, de fato, é o respeito por uma igualdade material, de oportunidades, capaz de assegurar a dignidade da pessoa humana e cidadania a todos que compõe o corpo social brasileiro, além de uma igualdade que respeite as diferenças.

O que se deseja é uma isonomia perante a lei, onde iguais serão tratados como iguais e os desiguais como desiguais. Somente esta propiciará cidadania à parcela excluída da população. A lei pode ser igual a todos, mas em determinados casos ela tem que comportar-se diferente, devendo serem propostas leis com o objetivo de possibilitar tal igualdade material e a igualdade que respeite as diferenças.

Não basta, portanto, propor e sancionar leis, é necessário fazer com que as mesmas se tornem eficazes e efetivas. Muito se tem conquistado ao longo dos anos, mas ainda não é suficiente para garantir um Brasil cidadão. Um meio seguro, porém, que parece ainda incipiente em prol de uma cidadania se dá no plano dos três poderes, em que o cidadão pode gerir-se a espelho do executivo, fazendo parte do que se chama “gestão cidadã”. Tal como propor leis, a fim de reivindicar suas necessidades e anseios, levando a um “legislativo democrático” e ainda exercer a sua “autonomia jurídica”, defendendo ele próprio, nos limites da lei, seus direitos, com a “judicialização das relações sociais”, permitindo que a Constituição Cidadã de 1988 possa ser “realizada e concretizada” a partir da “participação cidadã”.

A guisa de conclusão, é pertinente inferir que a cidadania está intimamente ligada ao respeito dos direitos fundamentais, logo se deve buscar, enquanto entes participantes da coisa pública, a efetivação e eficácia desses direitos para a construção de uma cidadania plena. A possibilidade encontrada para o *dever da cidadania* é utilizar as relações entre os três poderes em favor da cidadania participativa, utópico ou não, em curto ou longo prazo talvez essa seja a única via possível para a concretização de uma “Democracia Realizada”.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

_____. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

_____. **Política**. 3. ed. tradução de Mario da Gama Kury. Brasília: UnB, 1997.

BARROS, César Mangolin de. **Ensino Superior e Sociedade Brasileira: Análise histórica e sociológica dos determinantes da expansão do ensino superior no Brasil (décadas de 1960/19700)**. Dissertação de Mestrado apresentada ao curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de São Paulo. 2007.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

BONELLI, Maria da Glória. **Profissionalismo e Política no Mundo do Direito: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado**. São Carlos, EdUFSCar, Editora Sumaré, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria constitucional**. 4 ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – o longo caminho**. 7ª ed. Rio de Janeiro. Ed Civilização Brasileira, 2005.

CITTADINO, Gisele. Judicialização da Política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. In: VIANNA, Luiz Werneck. (org) **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/ FAPERJ, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. Variações sobre o conceito de povo no regime democrático. **Estud. av.**, São Paulo , v. 11, n. 31, p. 211-222, Dec. 1997 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000300013&lng=en&nrm=iso>. access on 22 Aug. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141997000300013>.

COTRIM, Gilberto. **História e consciência do Mundo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Curso de direito romano: o direito romano e o direito civil brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DALLARI, Dalmo. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais na atualidade: manifestações e categorias analíticas**. In: GOHN, Maria da Glória (org). *Movimentos sociais no início do século XXI: Antigos e novos atores sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

GRAU, N. C. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro: REVAN; Brasília, DF: ENAP, dezembro, 1998.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Cia. Das Letras, 1999.

MARSHALL. T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MÜHL, Eldon Henrique. Habermas e a educação: racionalidade comunicativa, diagnóstico crítico e emancipação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 117, p. 1035-1050, Dec. 2011. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302011000400008&lng=en&nrm=iso>. access on 22 Aug. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302011000400008>.

NEVES. Cleonice Farias de Jesus. A justiça como Instrumento da Cidadania. In: III PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Controle de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

PIÇARRA, Nuno. **A Separação dos Poderes como doutrina e Princípio Constitucional – Um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. (Org.) **Direitos fundamentais sociais:** estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SOUZA, Ana Patrícia dos Anjos. **OS DIREITOS SOCIAIS NA ERA VARGAS: a Previdência Social no processo histórico de constituição dos Direitos Sociais no Brasil.** II Jornada Internacional de Políticas Públicas da UFMA, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. **A Cidadania Multidimensional na Era dos direitos.** In: __, (org). Teoria dos Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. **A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial.** In: __ (org) SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

VIANNA, Luiz Werneck (et al). **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Renan, 1999.

CAPÍTULO 6

O ENSINO JURIDICO: MUDANÇAS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS NO CENÁRIO BRASILEIRO DO SÉCULO XXI

Adelson Cheibel Simões²²

INTRODUÇÃO

A proposta do trabalho tem por objeto investigar, brevemente, a partir de uma retomada de um trabalho já feito anteriormente, a que pés anda o ensino jurídico no Brasil, desde o surgimento de suas primeiras escolas jurídica em 11 de agosto de 1827, passando pelo movimento da Escola Nova, até em nossos dias atuais.

Neste sentido para proporcionar uma maior clareza do conteúdo e dos fatos ocorridos trazemos no corpo de texto algumas leis referidas e decretos pelos quais o ensino Jurídico foi afetado ao longo dos anos. O objetivo é apontar como surgiu o Ensino Jurídico, os desafios enfrentados ao longo dos anos, as principais alterações no que se refere ao contexto do ensino pautado na Lei de Diretrizes e Bases para a Educação, bem como analisar de que forma ele vem sendo implementado pelas instituições brasileiras de ensino.

Outrossim será feita um aporte com relação aso processos de mudanças de conceitos pelos quais o Ensino Jurídico vem passando nestes

²² Professor, mestre em filosofia pelo Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade Federal de Santa Maria UFSM, graduado em Filosofia também pela mesma Instituição. Atualmente é professor e colaborador da Faculdade do Baixo Parnaíba – FAP. e-mail adelsonsimoes@gmail.com

últimos tempos, e principalmente os novos desafios perante as tecnologias, os crimes de internet, etc., e como as instancias de direito estão lidando com essas novas dificuldades.

2 O ENSINO JURÍDICO E SUAS ATUALIZAÇÕES

Quando se fala de progressos segundo no âmbito do ensino jurídico, autores como Martinez, defendem que esta evolução no Brasil pode ser estabelecida em três fases. Todas estas fases estão atreladas aos modelos de Estado pelo qual o Brasil perpassou ao longo de sua história. Isto é, o Estado Liberal, Social e Neoliberal.

Estas fases enunciaas podem ser dispostas da seguinte maneira. A primeira delas teve seu início com o desenvolvimento do modelo liberal do Brasil no tempo do império. A segunda, com o início da República Nova e se estende até o regime dos governos militares. A terceira e última fase tem seu início com a promulgação da Constituição Federal de 1988 com o advento da portaria do MEC, nº 1.886/94 que dispõe sobre as diretrizes curriculares nacionais do curso de Direito no Brasil.

O primeiro curso de Direito no Brasil teve seu projeto de implantação apresentado durante a assembleia constituinte de 1823, por iniciativa de um cidadão Paulista chamado Visconde de São Leopoldo. Conforme encontramos em Mossini (2010) a cidade escolhida para sediar o curso foi São Paulo.

Mais tarde, em 1827, foram criados os cursos de Ciências Jurídicas e Sociais da academia de São Paulo e o Curso de Ciências Jurídicas e Sociais em Olinda, posteriormente transferida para Recife.

De imediato, o curso de Direito deve uma receptividade muito abrangente principalmente pelo clamor latente da independência em 1922. Neste sentido os Centros de Estudos Jurídicos foram criados com o objetivo de formar bacharéis a fim de que estes pudessem auxiliar na

administração pública do país. Esta seria uma das formas encontradas através da qual seria possível consolidar o projeto político nacional (Cf. MOSSINI, 2010).

O primeiro Curso de Direito teve início em um convento de São Francisco e tinha como diretor o Tenente Coronel José Arouche Rendon, isto revela a importância da participação militar na criação deste curso. A aula inaugural ocorreu em 10 de março de 1828 pelo primeiro professor contratado até então chamado José Maria Avelar Brotero. A partir deste dia conforme Mossini (2010) estava, portanto, inaugurado o primeiro Curso Jurídico do Brasil, a Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, onde ainda existe até os dias atuais.

A lei de criação do Curso Jurídico traz em seu artigo 9º a novidade, para nós, que aqueles que frequentassem o curso, ao longo de cinco anos obteriam o grau de Bacharel em Direito. Além disso o artigo também prevê o grau de Doutor para aqueles que se habilitassem a partir de requisitos a serem especificados no estatuto.

Os que frequentarem os cinco anos de qualquer dos Cursos, com aprovação, conseguirão o grau de Bacharéis formados. Haverá também o grau de Doutor, que será conferido àqueles que se habilitarem sem os requisitos que se especificarem nos Estatutos, que devem formar-se, e só os que o obtiverem, poderão ser escolhidos para Lentes²³ (BRASIL, Lei de 11 de agosto 1827).

Desse modo ficam instituídos a partir desta Carta de Lei os cursos de Direito no Brasil em São Paulo e em Olinda. Antes disto todos os aqueles que almejassem seguir a carreira jurídica teriam que fazer seus juntos a Faculdade de Direito de Coimbra em Portugal. Posterior a isso se seguiu a criação de outras Faculdades Brasileiras, como a Faculdade de Direito da Bahia criada em 1891.

Este modelo de escola, tida até agora, segue exatamente o modelo liberal de estado. Isto é, até então não havia regulação de como ingressar

23 Hoje Livre-Docente. Pré-requisito para ser Professor Titular em instituições de ensino.

no curso de Direito. Entretanto com a Reforma de Rivadavia de 1911 a carreira docente foi reestruturada e também foi criada exames para o ingresso acadêmico.

Conforme Siqueira, no final da Republica velha, portanto em 1927, já existiam 14 cursos de Direito e um número aproximado de 3.200 alunos matriculados (2000, p. 33). Nesta época o ensino era limitado à transmissão de conhecimento. Havia uma estrutura metodológica bastante precária de ensino e uma grade curricular pouco interessante onde a única expressão de desenvolvimento da academia era a Norma Jurídica. Conforme escreve Martinez, “este isolamento do conhecimento jurídico, que aliado a metodologia de mera transmissão de conhecimento, gerou o termo *Fabrica de Bacharéis* fazendo alusão ao modelo *Fordista* de produção” (MARTINEZ, 2003, p. 4, *grifos do autor*).

Desde o advento da revolução de 1930 a Universidade vive um novo período. Neste instante o Estado rompe com as oligarquias e passa a viver o advento da industrialização. Surge também nesta época o primeiro código eleitoral brasileiro datado de 1933 e a nova constituição de 1934 que concedeu aos professores direito a estabilidade e uma remuneração mais digna (Cf. BORGES, 2010, p. 8).

A partir deste período, com o advento do Estado Novo e com a revolução de Francisco de Campos com a ideia de revolucionar os ideais da republica velha, a Universidade definitivamente é institucionalizada. Dentre as criações de Francisco de Campos estão a criação do Plano Nacional de Educação.

A partir deste momento a Universidade passa a ter folego novo, é incentivada a voltar-se à pesquisa e difusão de cultura, passa a ter uma maior autonomia administrativa e pedagógica, etc. Este foi um momento de grandes expectativas posto pela crença no papel transformador da escola.

O Jurídico com um perfil técnico: um retorno a antigos modelos?

Os programas dos cursos jurídicos da década de 60 eram tipicamente programas tecno-profissional. Isto é, eram programas formais que não abarcavam uma formação humana, social e política focados explicitamente na demanda de um mercado emergente externo. A demanda por técnicos do direito. Autores como Bastos (2000) defendem neste sentido que a crise organizacional, a falda de didática, de metodologia e uma estrutura curricular mercadológica culminaram em uma das maiores crises do ensino Jurídico brasileiro.

Envolto em toda esta crise, o ensino Jurídico passa por uma nova reforma em 1972 sob orientação do Conselho federal de Educação²⁴ resolução nº 3, onde o objetivo era melhorar o currículo dos cursos. A alegação era de que as dificuldades de implantação de novos métodos de ensino derivavam da exagerada extensão do currículo mínimo dos cursos de Direito.

A proposta da resolução nº 3 definiu o quadro de disciplinas e do currículo mínimo e deu autonomia para que as instituições definissem o quadro complementar. Além disso, a resolução instituiu a disciplina da Prática Forense. Contudo, apesar de todo o esforço para melhorias, o resultado foi semelhante a reforma de 1961 as Faculdades de Direito, “com raras exceções mantiveram seu programas fechados e tradicionais” (BARRETO, 1978-1979, p 81).

Conforme autores como Martinez, as consequências destas limitações pedagógicas das reformas educacionais para os cursos de Direito refletiram ainda por mais duas décadas no ensino jurídico brasileiro. Segundo ele esta foi uma perda de oportunidade muito valiosa para a emancipação do ensino, que tiveram sua origem no período de “otimismo pedagógico da Escola Nova²⁵ e do Estado Social” (MARTINEZ, 2003, p. 11).

²⁴ De agora em diante será usada na sigla CFE.

²⁵ Escola Nova é um dos nomes dados a um movimento de renovação do ensino que foi especialmente forte na Europa, na América e no Brasil, na primeira metade do século

Novos horizontes a partir da Constituição Federal de 1988

Com o advento da Constituição Federal de 1988, também intitulada de “Constituição Cidadã”, houve a possibilidade de importantes transformações que dizem respeito ao ensino jurídico no Brasil, principalmente pelo conteúdo dos artigos que tratam dos direitos e garantias fundamentais que passaram a constar no nosso ordenamento jurídico e que demandam um enfoque mais humanístico e social.

Para dar uma dimensão de enrijecimento do ensino jurídico brasileiro, basta dizer que em 1990, o Brasil contava com 186 cursos de Direito que apresentavam a mesma estrutura curricular de 1973. Conforme afirma Melo (1989), este modelo de ensino visava a reprodução da ideologia que gerava descontentamento e insatisfação na formação de bacharéis em um mercado profissional extremamente saturado.

Na visão de alguns autores este era o motivo pelo qual o mercado não conseguia absorver os profissionais de Direitos. Isto é o mercado não carecia de profissionais com uma formação técnica. Ele carecia sim de profissionais que fossem capazes de solucionar conflitos de outra ordem. Restringidos por um modelo curricular engessado (Cf. MARTINEZ, 3003, p. 8).

Neste sentido, com o surgimento da Constituição Cidadã, surgiu junto a liberdade de expressão presente em seu artigo 5º que permitiu o questionamento e o debate que envolviam as dificuldades referentes ao ensino jurídico brasileiro, sobre a estrutura de formação limitada dos profissionais bacharéis e propriamente sobre o Direito e a Justiça.

XX. Os primeiros grandes inspiradores da Escola Nova foram o escritor Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) e os pedagogos Heinrich Pestalozzi (1746-1827) e Freidrich Fröebel (1782-1852). O grande nome do movimento na América foi o filósofo e pedagogo John Dewey (1859-1952). No Brasil, as ideias da Escola Nova foram introduzidas já em 1882 por Rui Barbosa (1849-1923). No século XX, vários educadores se destacaram, especialmente após a divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932. Podemos mencionar Lourenço Filho (1897-1970) e Anísio Teixeira (1900-1971)

A Ordem dos Advogados do Brasil²⁶ E a Lei de Diretrizes e Bases²⁷ no contexto jurisdicional

Desde 1992 a OAB, entidade de classe de maior expressão nacional, vem desenvolvendo modos de trabalhos e metodologias que visem a melhoria do ensino jurídico, objetivando uma reavaliação do papel social do advogado bem como de sua função como cidadão. Conforme Martinez (2003), este estudo teve início levando em conta a resolução nº 9 do Conselho Federal de Educação, até então responsável pelas condições de ensino jurídicos no Brasil e versa sobre as condições em que se encontram os Cursos de Direitos no Brasil e suas formas de avaliação.

Como resultado deste empenho por parte da OAB, mas também por necessidade de uma adequação a novos tempos foi editada pelo MEC²⁸ a portaria nº 1.889/94 que revogou a Resolução do CFE sob nº 03/72, e a partir de então começou a ditar as diretrizes curriculares mínimas para os cursos de Direito no Brasil.

Esta portaria 1.886/94, também já revogada foi um instrumento muito importante na evolução do processo de ensino jurídico. A partir desta portaria foi possível uniformizar os currículos e estabelecer a necessidade de elaboração de um plano pedagógico que norteassem os caminhos percorridos pelo aluno e pelo professor durante o Curso Superior de Direito.

A partir desta portaria foi criado um currículo mínimo obrigatório de 3.300 horas de carga horaria/atividade, bem como a elaboração e implementação de novas atividades para o Curso, como é o caso da elaboração da monografia final, cumprimento de carga horaria relativa a atividades complementares (ACGs) e o estágio da prática jurídica.

26 OAB.

27 Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, conhecida também como Lei Darci Ribeiro.

28 Ministério da Educação e Cultura.

Esta portaria também estabeleceu em seu art. 5º, que cada instituição que oferecesse o Curso Jurídico deveria ter em seu acervo de “no mínimo dez mil volumes de obras jurídicas e de referência aas matérias do curso, além de periódicos de jurisprudência, doutrina e legislação” (Art. 5º Portaria, 1.886 de 30 de Dez de 1994).

Além disso, é relevante destacar o Estatuto da OAB, (Lei 1.906 de 04 de julho de 1994), que traz em seu corpo de normas as definições das práticas da advocacia bem como o papel do ensino jurídico. Além disso, o seu no corpo da Lei, especificamente no artigo 54 ela dispõe sobre o Conselho Federal cujo tem o papel de colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, bem como de opinar, de antemão, quanto aos pedidos de abertura de novos cursos junto aos órgãos competentes. Vejamos a redação: “A decisão de desativação de cursos e habilitação implicará a cessação imediata de funcionamento do curso ou habitação, vedada a admissão de novos estudantes” (Art. 54, Lei, 1.906 de 04 de julho de 1994).

O programa mais recente criado pela OAB, mais específico pela Comissão de Ensino Jurídico do Concelho Federal, é datado do ano de 2001. O objetivo do programa é apontar os cursos jurídicos que tem se destacado em avaliações oficiais de ensino como, por exemplo, um alto índice de aprovação no exame da ordem, concedendo neste caso um “selo”, espécie de “missão honrosa” para a instituição.

Com a aprovação da LDB 9.394 em 20 de dezembro de 1996, criou-se com ela um sistema de avaliação dos cursos de ensino superior que ficou a cardo do Estado. Isso seria feito através do Exame Nacional de Cursos (atual ENADE²⁹) e as avaliações institucionais externas, conforme dispõe a Lei 9.131/95.

Houve em 2004 uma tentativa feita pelo CNE³⁰, através da Câmara Superior de Educação a reestruturação da resolução nº 9 com o

²⁹ Exame Nacional de Desempenho de Estudante.

³⁰ Conselho Nacional de Educação.

objetivo de tornar essencial alguns conteúdos como, por exemplo, Antropologia, Ciências Políticas, Economia, Ética, Filosofia etc. na grade do curso, entretanto pouco resultado disso foi percebido.

A constatação de alguns autores é de que embora tenha havido uma tentativa bastante grande por parte da legislação para adequar ou atualizar os conteúdos, é em sala de aula que se encontram as maiores dificuldades de mudar o ensino jurídico no Brasil. Na sala de aula pouco ou quase nada se avançou. A sala de aula continua a manifestar e a reproduzir a ideologia liberal e uma pedagogia tradicional, não avançou como propunha o movimento da Escola Nova (Cf. Martinez, 2003, p. 9).

Sobre o assunto Muraro afirma que claramente ainda hoje século XXI, os cursos Jurídicos se dividem entre formar advogados ou juristas. Diz ele:

O debate se reflete na questão da avaliação, os professores não sabem mais o que avaliar. Se a política que envolve o curso e o currículo se atém a consolidação e preservação do estado e das instituições, se afasta das reais necessidades da população, avalia-se o conhecimento descritivo da lei e a prática estritamente legislativa do arcabouço jurídico-legal. Se, ao contrário, atendendo aos anseios da população, que, muitas vezes vão em direção oposta ao Estado instituído, fica também a questão posta sobre o que ensinar e o que avaliar, sobre como realizar a avaliação e, ainda, como avaliar a avaliação conforme Muraro, 2010.

Segundo Muraro, este tipo de questão implica a ideia de uma autonomia docente em relação a autonomia política que por sua vez não é muito distinta e é utilizada pelos próprios docentes através do ensino Jurídico como uma forma de manutenção do Estado.

O Ensino Jurídico e o Brasil do Século XXI

Atualmente há subentendido no meio acadêmico a ideia de que existe uma crise no ensino jurídico. Uma ideia de que aquilo que foi dito até agora não faz mais tanto sentido, mas que por outro lado não se tem muito claro aquilo que falta.

Antes que alguém se precipite é possível afirmar que esta ideia de crise não se encontra apenas no ensino jurídico. Esta é uma crise de valores, democráticos, políticos etc., e a crise do Direito está ligada a este processo de crise geral, posto que no entender de Barreto, “não se ensina Direito, mas sim se ensina um conjunto de técnicas de interpretação legal, que nada tem a ver com o fenômeno Jurídico” (1978-1979 p.81).

Talvez a crise que se tem falado em relação ao Direito não seja propriamente quanto a ele como disse Barreto, mas sim quanto as técnicas que são utilizadas para ministrar este ensino. Ou seja, diz respeito especificamente ao modelo didático pedagógico deste ensino, uma vez que a mera exposição de conteúdos e formas, não produz nada de novo, apenas reproduz o já existente ou no máximo reelabora.

É preciso que aquele que opere os conceitos do direito tenha também uma abertura para as demais áreas que possam ultrapassar o conhecimento especializado, que faz parte da sua disciplina. É preciso deixar para trás o preconceito de que a interdisciplinaridade vai se sobrepor a especificidade. Mas sim que ela é um complemento, uma oportunidade de conhecimento dos pontos que se unem e daqueles que divergem em relação ao conteúdo. Conforme escreve Gusdorf, “a exigência interdisciplinar impõe a cada especialista que transcenda sua própria especialidade, tomado consciência de seus próprios limites para colher as contribuições das outras disciplinas” (1976, p. 26).

3 CONCLUSÃO

Quando se houve falar em Direito, as primeiras percepções que se tem é de que são todas normas jurídicas, como Constituição Federal, Código Penal, Código Civil, etc. entretanto, estas são sim alguma das normas que norteiam as bases da nossa sociedade, mas não são apenas elas sozinhas que conseguem dar este norte. Portanto, é preciso ter claro

que estas normas com estrutura tipicamente fechadas, não conseguem dar conta sozinhas de toda a estrutura social diversa visto que o Direito não cabe ou não se encaixa em nenhuma estrutura tipicamente fechada como a que está sendo citada.

Como possibilidade alternativa é possível trazer a proposta da resolução nº 9, do Conselho Nacional de Educação, que dispunha sobre a necessidade uma abertura nos cursos de Direito para conteúdo como Antropologia, Ciências Políticas, Economia, Ética, Filosofia etc. Esta percepção do CNE foi muito positiva tendo em vista o advento dos “novos direitos” ou os “direitos da nova geração” surgidos na contemporaneidade.

Este são direitos que perpassam toda uma interdisciplinaridade, uma vez que questionam bases estabelecidas do Direito Privado, questionam a função social diante dos direitos e garantias fundamentais constitucionalmente previstos, abordam casos emblemáticos os chamados *Casos Difíceis*³¹, em que nem sempre há uma decisão pronta, etc.

Sendo assim, a formação a que se propõe um Curso Jurídico deve estar intrinsecamente alinhado com os novos rumos do Direito em suas dimensões sociais, políticas, econômicas e culturais, sob o risco de ficarem obsoletos.

Ademais, o Ensino do Direito este imbuído de características ímpares que são as novas demandas que surgem com os novos desafios humanos. Isto é, o direito se constitui com uma características dinâmica tal qual a sociedade por isso a necessidade de sua aplicação em distintas medidas. Isto já está presente lá em Aristóteles, na *Ética a Nicômacos*, está presente também na República de Platão onde a discussão é sobre a aplicação de uma justa medida. Em termos contemporâneos é possível dizer que o direito precisa ponderar sempre e a cada instante é preciso fazer uma atualização e uma reinterpretação contextualizada. O que

31 São casos em que não há uma regra propositadamente ordenada para que um operador do Direito possa tomar no ato da decisão. Casos como a Eutanásia, Aborto, etc.

não quer dizer de modo algum que o direito é relativo, mas sim que ele é dinâmico e sempre atual.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Vicente. **Sete notas sobre o ensino jurídico**. In: Encontros da UnB. Brasília: UnB, 1978-1979.

BRASIL. Lei 38356 11 de agosto-1827. Câmara dos deputados. Coleção de Leis do Império do Brasil p. 3. disponível em: http://www.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38356-11-agosto-1827-566609-publicacaooriginal-90177-pl.html acesso em 19 mar 2018.

BASTOS, Aurélio Wander. **Ensino jurídico no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2000.

CAMPOS, Maria Malta. Educação e políticas de combate à pobreza. **Revista Brasileira de Educação**. Associação Nacional de Pós-Graduação e pesquisa em educação. São Paulo, n. 024, set/dez. 2003

DANTAS, San Tiago. **A educação jurídica e a crise brasileira**. Revista Forense, Rio de Janeiro, v.159, ano 52, p.449-459, maio/jun. 1955.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação: um estudo introdutório**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GUSDORF, Georges. Prefácio. In: JAPIASSU, Hilton. **Interdisciplinaridade Epatologia do saber**. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de nov de 1995. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9131.htm. Acesso em 10 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394, de 20 de março de 1996.

MELO FILHO, Álvaro. *Por uma revolução no ensino jurídico*. Revista Forense, RJ, v.322, ano 1989, p.9-15, abr./mai./jun. 1993.

MARTINEZ, Sérgio Rodrigo. **A evolução do ensino jurídico no Brasil.**

Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29074-29092-1-PB.pdf>. Acesso em: 10 de mar. 2018.

MOSSINI, Daniela E. de S. **Ensino Jurídico: história, currículo e interdisciplinaridade.** Doutorado em Educação: Currículo PUC-SP, São Paulo, 2010 – 256 f. Tese (doutoramento) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

MURARO, Célia Cristina. **A formação do professor de Direito.** Disponível em: http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=3861. Acesso em 10 mar. 2017.

OAB, Ordem dos Advogados do Brasil .<http://oab-rn.org.br/arquivos/LegislacaosobreEnsinoJuridico.pdf>

_____. OAB Recomenda: um retrato dos cursos jurídicos. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2001.

_____. OAB Recomenda 2003: em defesa do ensino jurídico. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2004.

_____. OAB Ensino Jurídico - o futuro da universidade e os cursos de direito: novos caminhos para a formação profissional. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2006.

Portaria nº 1.886, de 30 de dezembro de 1994. Disponível em.

http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20100108-03. Acesso em 10 de mar. 2018.

CAPÍTULO 7

REPRESENTAÇÃO SOCIAL DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL ENTRE MORADORES DA CIDADE DE SÃO LUÍS-MA

Arlindo Faray Vieira

Helone Eloísa Frazão Guimarães Faray

INTRODUÇÃO

A palavra representação está associada aqui ao sentido de reprodução daquilo que se pensa. As representações sociais são expressões dos pensamentos dos indivíduos por meio de opiniões, atitudes, sentimentos e condutas, produzidas no cotidiano e tem como função promover a interação social (CINTRÃO e CORREIA, 2004, p.203), ressaltam que o caráter social das representações contribui para os processos de formação de comportamentos.

Para Queiroz (2003), “representação social” expressa uma forma de conhecimento que, por ser socialmente construída, permite ao indivíduo elaborar uma visão de mundo que o oriente em projetos de ação e nas estratégias que desenvolve em seu meio social. E ainda, que, por serem culturalmente carregados, adquirem sentido e significado pleno apenas quando levado em consideração o contexto em que se manifestam.

E quando se fala de meio ambiente existe uma ampla discussão, pois o meio ambiente é necessário ao planeta terra e preservá-lo é fundamental para a vida humana. O meio ambiente interage em um conjunto de elementos, culturais, naturais dentre outros que são interliga-

dos e diretamente ligado à vida. O desenvolvimento da vida em todas as suas formas necessita de um meio ambiente equilibrado. A sociedade precisa estar atenta e realizar através de atos conscientes a preservação e deve saber que a terra não pertence ao homem, mas sim, este pertence à terra. Atualmente percebe-se uma degradação ambiental, sujeira do meio ambiente e etc. Provocada pela ação antrópica. Assim, baseados em uma educação ambiental consistente, os membros desta sociedade devem entender que o direito do amanhã deve ser ético e legalmente protegido sendo um direito fundamental para as próximas gerações.

A expressão “Educação Ambiental” (E.A.) surgiu apenas nos anos 70, sobretudo quando surge a preocupação com a problemática ambiental. A partir de então surge vários acontecimentos que solidificaram tais questões, como a Conferência de Estocolmo em 1972, a Conferência Rio-92 em 1992, realizada no Rio de Janeiro, que estabeleceu uma importante medida, Agenda 21, que foi um plano de ação para o século XXI visando a sustentabilidade da vida na terra (DIAS, 2004), dentre outros.

A sobrevivência humana sempre esteve ligada ao meio natural. Mas com o padrão desenvolvimentista de acumulação e concentração de capital, verifica-se uma apropriação da natureza de forma inadequada, onde se retira dela muito além do necessário ao sustento humano em nome do capitalismo que só visa o lucro, provocando desequilíbrio na relação do homem com o meio natural, onde o processo de degradação tem aumentado cada vez mais, comprometendo a qualidade de vida da sociedade. Desta maneira se faz necessário medidas urgentes em todo mundo quanto a uma conscientização das pessoas que a levem a gerar novos conceitos sobre a importância da preservação do meio ambiente no dia-dia, e a educação ambiental é uma ferramenta que contribuirá significativamente neste processo de conscientização, pois a E.A. segundo Dias (2004, p 523) é:

Processo permanente no qual os indivíduos e a comunidade tomam consciência do seu meio ambiente e adquirem novos conhecimen-

tos, valores, habilidades, experiências e determinação que os tornam aptos a agir e resolver problemas ambientais, presentes e futuros.

Ainda segundo o autor, a educação ambiental tornou-se lei em 27 de Abril de 1999, pela Lei N° 9.795 – Lei da Educação Ambiental, onde em seu Art. 2° afirma: “A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal”. É importante lembrar que o Brasil é o único país da América Latina que possui uma política nacional específica para a Educação Ambiental.

É importante que ocorra um processo participativo permanente, de maneira que não seja apenas e exclusivamente informativa, é imprescindível a prática, de modo a desenvolver e inculcar uma consciência crítica sobre a problemática ambiental.

Foi desenvolvida uma pesquisa com o objetivo de compreender como a maioria destes moradores representam o meio ambiente e como essas percepções contribuem para o processo de construção da educação ambiental, uma vez que a representação social de meio ambiente propõem a discussão de hábitos, cultura, política, necessidades, atitudes e condutas.

2 METODOLOGIA

Para identificarmos a representação social de meio ambiente entre moradores do município de São Luís no estado do Maranhão, optamos pela linha de pesquisa quali-quantitativa. Optamos pela técnica do questionário fechado que articula perguntas previamente formuladas e aberto quanto a disposição das evocações. Foram definidas 06 questões para o levantamento de dados, onde estes foram tratados pelo excel. A amostra se constitui de 78 moradores da cidade de São Luís que

quiseram participar e responderam ao questionário disponível na plataforma SurveyMonkey e distribuídos em grupos de redes sociais de moradores de São Luís do Maranhão, no período compreendido entre 01/11/2017 a 30/11/2017. Após a fase de coletas, foram realizadas análises lexicográficas, de similitude e análise fatorial de correspondência com os dados de evocações livres. Na análise dos dados, fez-se uso do sistema Openevoc, em que os dados levam em consideração o número de evocações e a ordem em que foram distribuídas, seus resultados são analisados dispondo que o primeiro quadrante superior esquerdo, define as categorias centrais da representação, organizando o núcleo central da mesma. Os outros três quadrantes constituem os núcleos periféricos próximos (quadrante superior direito e inferior esquerdo) e o núcleo periférico distante (quadrante inferior direito). Os dados sociodemográficos foram alvo de análise estatística descritiva.

3 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

3.1 Dados demográficos e caracterização da amostra

Dos respondentes presentes na pesquisa a maioria era 84,81% eram do sexo feminino, com renda familiar entre 781 e 2600 reais (56,62%). Grande parte com acesso ao curso superior, 28,93% (incompleto), 25,30% com superior completo e 24,10% com pós graduação.

Quando questionados sobre a clareza das informações sobre meio ambiente a maioria 40,24% afirmaram ser muito clara as informações e a minoria 3,66 afirmaram ser nada claras, acerca do local de onde conseguiram as informações sobre meio ambiente, foram predominantes 89,41% para a televisão como meio de informações seguido de 67,06% para sites de notícias da internet. As palavras mais evocadas pelas pessoas foram: preservação 78,1%, poluição 66,4%, juntamente com natureza 66,4%.

3.1 Análise da amostra por Openevoc

Tabela Frequência x Ordem de Evocação (TabFreq) (N = 78)

++		Frequência ≥ 2 / Ordem de evocação < 2.83	
7.81%	Preservação	1.9	
6.64%	Poluição	2	
6.64%	Natureza	2.24	
5.86%	Vida	1.73	
3.52%	ar puro	2.56	
2.73%	Cuidado	2.29	
2.34%	Água	1.83	
2.34%	Saúde	2.33	
+ -		Frequência ≥ 2 / Ordem de evocação ≥ 2.83	
2.34%	lixo	2.83	
2.34%	floresta	2.83	
- +		Frequência < 2 / Ordem de evocação < 2.83	
1.56%	Sustentabilidade	1	
1.56%	Limpeza	1.25	
1.56%	Cuidar	1.75	
1.56%	Verde	2	
1.56%	Animais	2.5	
1.56%	Paz	2.75	
1.17%	Destruição	2	
1.17%	Rios	2	
1.17%	Mar	2	
--		Frequência < 2 / Ordem de evocação ≥ 2.83	
1.95%	Oxigênio	3	
1.56%	Desmatamento	3	
1.56%	Educação	3	
1.17%	Harmonia	3	
0.78%	Plástico	3	
0.78%	Bem-estar	3	
0.78%	Qualidade	3.5	
0.78%	Fauna	3.5	
0.78%	Conscientizar	4	
0.78%	Plantas	4	

Fonte: Dados da pesquisa

Analisando as respostas quanto às representações sociais de meio ambiente dos moradores em duas categorias: Naturalista e Antropocêntrica. A primeira, naturalista, caracteriza-se por apresentar noções relativas aos aspectos naturais do ambiente (bióticos e abióticos) e também noções espaciais (correspondendo ao habitat do ser vivo). Já a segunda, antropocêntrica, evidencia a utilidade dos recursos naturais para a sobrevivência do ser humano: tudo gira em torno das necessidades humanas (AZEVEDO, 1999 e REIGOTA, 2001). Nesta análise solicitamos que indicassem palavras que lhe são relacionadas a “meio ambiente”.

Conforme os dados, as palavras do núcleo central da representação estão no primeiro quadrante em ordem de valorização, “preservação, poluição, natureza, vida, ar puro, cuidado, água e saúde”. As respostas de maior repetição foram antropocêntricas: preservação e poluição, típica da concepção do homem sobre a natureza, uma de modo positivo, e outra negativa. Nos núcleos periféricos da representação de meio ambiente, referem-se ao verde, matas, animais, rios, mares, tendo emergido a sustentabilidade como o segundo elemento associado. Ao observarmos os resultados, nota-se ainda, que os moradores locais, enfatizam a preservação como elemento central da representação de meio ambiente. Percebe-se então, que à proporção que o ser humano se distanciou da natureza passou a encará-la, não mais como um todo em equilíbrio, mas como um objeto a ser preservado, protegido e cuidado com intuito de ser explorado, pois deste objeto o homem retira os recursos necessário para a sua própria sobrevivência.

4 CONCLUSÃO

O meio ambiente para os moradores da cidade de São Luís do Maranhão que participaram da pesquisa, é fortemente representado na visão antropocêntrica, onde destacamos que os moradores evocam palavras como preservação, poluição, mas também vida, saúde, cuidado

dentre outras, pois compreendem o este espaço natural como um objeto de uso, dominação e exploração de seus recursos para sua própria sobrevivência. A natureza só tem valor se lhe oferecer algo em troca para sua exploração. De um modo geral observamos que as práticas de educação ambiental e representações sociais quanto ao meio ambiente estão relacionadas aos universos onde estão inseridos. Portanto, as atividades de educação ambiental precisam ser desenvolvidas levando em consideração a realidade socioambiental da localidade. Compreendemos que o processo que envolve e permeia a educação ambiental tem que ser contínuo e baseado na (re) construção da educação nos valores humanos, envolvendo a escola, família e comunidade local. Somente assim acreditamos agir na consciência destas pessoas, sensibilizando-os quanto às práxis ambientais corretas, onde a racionalidade ambiental possa imperar e transformá-los em exímios cidadãos comprometidos com o futuro da humanidade. Faz-se necessária uma educação ambiental urgente voltada ao consumo sustentável para todos e principalmente que essa sensibilização se inicie pelas crianças que são o futuro e desta forma poderemos minimizar os males causados ao meio ambiente para as gerações vindouras.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, G. C. Uso de jornais e revistas na perspectiva da representação social de meio ambiente em sala de aula. In: **REIGOTA, M.** (Org.). Verde cotidiano: o meio ambiente em discussão. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p.67-82.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. São Paulo: Edições 70, 1977. CINTRÃO, F. F. J.; CORREIA, L. Meio ambiente e representação social: um estudo de caso na escola municipal de ensino fundamental de Araraquara-SP. **Revista Uniara**, n.14, p. 201-212, 2004.

BRASIL. Política Nacional de Educação Ambiental. Lei 9795/99. Brasília, 1999.

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação Ambiental: princípios e práticas**. 9a ed. São Paulo. Gaia, 2004.

LA ROSA, Jorge de. (org). **Psicologia e Educação: o significado do aprender**. Porto Alegre: EDIPURS, 2003.

Ministério da Educação e Cultura (MEC), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Relatório do Levantamento Nacional de Projetos de Educação Ambiental, I Conferência Nacional de Projetos de Educação Ambiental (Brasília, 1997,p. 16)

QUEIROZ, M. S.; CARRASCO, M. A. P. O doente de hanseníase em Campinas: uma perspectiva antropológica. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, 1995.

REIS,S,L,A, BELLINI,M. Representações sociais: teoria, procedimentos metodológicos e educação ambiental. **Acta Scientiarum Human and Social Sciences Maringá**, v.33,n.2,p.149-159,2011

SATO, M. **Educação Ambiental**. São Carlos: Rima, 2002.

SILVA, M.J., SILVA,J.A.L, JUNIOR, E.F.M. **Meio ambiente e responsabilidade social**. Educação ambiental em ação, número 59, ano XV, março-maio, 2017

CAPÍTULO 8

DIRETRIZES PARA OS AUTORES – NBR 6022 - OS CONFLITOS NAS ESCOLAS PÚBLICAS E OS ENCAMINHAMENTOS PELA CÉLULA DE MEDIAÇÃO SOCIAL

Juliana Marina de Façanha e Campos

INTRODUÇÃO

A educação se caracteriza como a principal forma de humanismo. Segundo Campos (2008), é pela humanização que se efetiva o sentido de educar, educa-se por meio da realização de valores e princípios que regem as relações entre os homens. É se fazendo o humano que se faz a educação, educa-se o outro pela construção dos afetos e das afetividades. Desse modo, afirma Freire (1987, p. 29) “não há educação sem amor. Não há educação imposta como não há amor imposto. Quem não ama, não compreende o próximo e não o respeita”. Conforme o autor supracitado, o amor liberta e é nisso que se constitui o ato de educar. Por isso, é tão importante o cuidado.

O ambiente escolar é um espaço de socialização, de convívio permanente. É onde o indivíduo aprende, desenvolve, constrói e consolida conhecimentos, valores, crenças, costumes. Dessa forma, a escola é uma instituição que cumpre a sua função social tendo como referência a formação do indivíduo.

A educação em valores necessita da compreensão dos valores eleitos por uma sociedade como correspondentes à dignidade humana, refletindo-se, assim, nas ações e nas atitudes (*práxis*) das pessoas e na sua relação com o mundo, com o intuito de transformá-lo em prol do benefício de todos. (SALES, 2010, p. 85).

A escola se constitui por meio dos processos educativos num ambiente de convivência. Porém, é nessa ambiência que emergem os conflitos. Nesse sentido, quando o conflito se instaura no contexto social escolar é porque ocorreu nas relações internas situações de desigualdades, injustiças, divergências e violências. Dessa maneira, percebe-se que as causas que surgem das divergências estão relacionadas com a personalidade, a forma de pensar, de agir e de se expressar de cada indivíduo e das referências do contexto em que a escola e os indivíduos estão situados.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A partir de pesquisa bibliográfica sobre mediação e, especificamente, sobre a mediação escolar e por meio de levantamento de dados realizado em pesquisa de campo aprovada pelo Comitê de Ética em pesquisa – Plataforma Brasil (número do parecer: 2.010.957), e autorizada pela Secretaria de Educação de Fortaleza, na qual foram feitas entrevistas com os técnicos da Célula de Mediação Social desta Secretaria para apurar os tipos mais frequentes de situações de violência e conflito que acontecem nas escolas públicas municipais de Fortaleza, onde crianças e adolescentes estudam desde a creche até o 9º ano do Ensino Fundamental e, também, jovens, adultos e idosos na Educação de Jovens e Adultos – EJA.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A mediação de conflitos na escola apresenta-se como uma proposta de promoção da paz, envolvendo todos que participam da escola e da comunidade em geral, com o objetivo de possibilitar, dentro da escola, a educação alicerçada em princípios éticos para o estabelecimento da tranquilidade, da segurança e da paz fazendo emergir neste cenário um novo significado acerca dos conflitos, ajudando, especialmente, aos alunos a desenvolverem soluções e a prevenção de conflitos.

Desse modo, a Célula de Mediação Social a partir das ocorrências que as escolas levam até a Secretaria Municipal de Educação (SME) de Fortaleza, registra, documenta e acompanha as mais variadas situações de conflitos e violência que acontecem nas escolas municipais de Fortaleza. Dentre os principais motivos registrados durante os anos de 2014, 2015 e 2016 para os atendimentos no eixo resolução de conflitos destacam-se as seguintes situações: agressão verbal, agressão física, envolvimento com drogas, indisciplina. Analisando o detalhamento destas informações junto aos técnicos, as principais ocorrências registradas pela referida Célula nos revelam que existem situações as quais a criança ou o adolescente é vítima de violência que tem a sua origem em casa, os motivos conflitivos, tais como: os de violência sexual, de negligência familiar e casos de maus tratos. Nesses casos, a Secretaria segue protocolo, orientando que a intervenção seja realizada junto com o Conselho Tutelar, e dependendo da gravidade do caso, ocorre o acionamento do Ministério Público.

Os técnicos da SME salientaram que, os casos de violência que acontecem na própria escola, os mais comuns e corriqueiros são os provenientes da indisciplina ou de *bullying*. O *bullying* a que se referem essas situações não se trata, necessariamente, ao que se entende por *bullying* no seu sentido clássico. Muitos desses fatos geralmente são situações de discriminação, que ficam caracterizados como *bullying*, que acontecem entre os alunos. Isso se inicia com o que os técnicos da Célula de Media-

ção Social denominam por “brincadeiras violentas”: o agressor brinca com a vítima, normalmente com um apelido, mas o aluno vítima não se incomoda no início dessa agressão verbal. Porém, com o passar do tempo, em um dado momento aquela situação chega ao limite para a vítima e acaba se agravando, transformando em uma agressão física.

Conforme informação colhida, os conflitos que acontecem, com certa frequência nas escolas, são, principalmente, por questões de demarcação de territórios: embates envolvendo as gangues de comunidades distintas. Entende-se por gangues a organização de jovens que se comportam de maneira agressiva, com intuito de prejudicar alguém.

Os técnicos entrevistados esclareceram que nem sempre o conflito envolvendo as gangues ocorre no interior da escola nem é provocado pelos alunos ou por incompetência da direção. Mas o conflito entre as gangues das comunidades acabam repercutindo no interior da escola, pois, por vezes, pais comunicavam a coordenação da escola que não mandariam os seus filhos naquele dia, porque os líderes de tal comunidade teriam avisado que haveria possível confronto. Por conta disso, principalmente no ano de 2014, houve uma demanda muito intensa por parte da direção das escolas públicas e da Secretaria Municipal de Educação, de solicitação de viaturas do Ronda do Quarteirão – parte do programa de Segurança Pública, executado pelo Governo do Estado do Ceará – e viaturas da Guarda Municipal de Fortaleza para circular nas imediações da escola, patrulhando a área, como forma de monitoramento ativo dos órgãos de vigilância pública para dar uma sensação maior de segurança à comunidade no entorno da escola.

Outro tipo de conflito que também foi diagnosticado pelos técnicos da Secretaria de Educação são os relacionados, principalmente, com a questão do consumo de drogas e das relações amorosas que ocorrem no turno da noite entre os alunos da Educação de Jovens e Adultos, tendo em vista que o consumo de drogas também é outro fato que preocupa a Secretaria de Educação de Fortaleza. Dentro de algumas escolas existe o consumo de drogas, ressaltando-se que não se trata de questão

de tráfico de drogas, pois os casos que chegam à Secretaria ocorrem com alunos na maioria entre 12 e 14 anos, e principalmente, com alguns alunos que estudam nas turmas da Educação de Jovens e Adultos – EJA no turno da noite.

Dessa forma, à medida que os conflitos ocorrem é necessário que a escola tenha meios de prevenir e cessar as situações conflitantes existentes, através do diálogo entre os envolvidos, conversar e descobrir os motivos dos desentendimentos, até chegar um acordo em que as partes concordem, tornando, assim, o convívio mais harmonioso. Evidenciando, assim, um método bastante utilizado para a solução de conflitos na escola é a mediação. Uma das formas de solucionar os embates é a mediação de conflitos na escola, na qual busca apresentar uma proposta de pacificação, oferecendo aos sujeitos envolvidos naquela divergência a possibilidade de solucioná-lo ou amenizá-lo por intermédio de ajuda de um terceiro imparcial, o mediador, que auxiliará os envolvidos, ao entendimento buscando o diálogo para dirimir as motivações do conflito, até chegar a um acordo entre as partes para a efetivação de um clima de convivência equilibrada.

Os conflitos nas escolas, muitas vezes, são resolvidos de forma pontual, para Nunes (2016, p.45) “o contexto escolar é complexo, e a escola, em regra, não dispõe de meios adequados ou de respostas eficientes para gerenciar e resolver os conflitos que nela ocorrem”. Pelos métodos tradicionais, um aluno que descumpra alguma regra na escola ele é punido, mas essa punição não gera, em geral, uma reflexão sobre as verdadeiras causas que estão na origem do problema.

A punição do aluno, o uso do poder por parte do corpo docente e dos diretores da escola atinge, na maioria das vezes, somente a ponta do iceberg e não resolvem o problema. A criança e o jovem espalham na escola comportamentos aprendidos em casa. Além disso, muitos estudantes agem de modo agressivo como efeito de conflitos familiares, ou ainda, muitos pais estimulam os filhos a reagir com agressividade em resposta aos atos provocativos dos colegas. (SCHABEL, 2012, p. 41).

Assim, com esses meios tradicionais de resolver o conflito, a lide não é resolvida por completa, por isso, os educadores precisam desenvolver estratégias e técnicas que eles possam trabalhar o conflito de forma construtiva para produzir resultados mais duradouros.

Com o intuito de desenvolver uma política de redução dos impactos da violência urbana no cenário escolar, foi criada em 2013 pela Secretaria Municipal de Educação (SME) de Fortaleza a Célula de Mediação Social que faz parte da Coordenadoria de Articulação com a Comunidade de Gestão Escolar, coordenado pela professora Lucidalva Pereira Bacelar. Então, essa Célula se articula diretamente com os Distritos de Educação e com as demais células da coordenadoria e de forma indireta se articula com toda a SME.

A partir da pesquisa de campo desenvolvida na Célula de Mediação Social da Secretaria Municipal de Educação (SME) de Fortaleza, foi apurado que os conflitos que chegam até a Célula, na maioria das vezes, são resolvidos na própria escola com a intervenção do diretor ou do coordenador pedagógico, a Célula não está presente nas escolas o tempo inteiro, mas atua como suporte, pois na rede escolar de Fortaleza são mais de 500 unidades escolares (escolas do 6º ao 9º ano do ensino fundamental são 132, além das creches e das escolas de 1º ao 5º ano do ensino fundamental).

Segundo Joelma Gomes, “técnica”, quando questionada pelas formas como a Célula resolve seus litígios, respondeu que os conflitos que chegam até a Célula são geralmente conflitos mais graves, eles são resolvidos através de: 1) sessões de mediação, em que é feita a mediação clássica; 2) por sessão de conciliação; 3) por meio do que os técnicos da Célula chamam, de atuação técnica mediadora; 4) através dos encaminhamentos, pois, às vezes, a Célula percebe que naquela situação foi restaurado o vínculo, mas é necessário cuidar do que causou o conflito. Nessas causas as parcerias da Célula atuam, por exemplo, às vezes, a criança precisa de um atendimento psicológico, então é encaminhada ou para o Conselho Tutelar ou, se for um caso patológico, é encami-

nhado para o Centro de Apoio Psicossocial– CAPS, se for um caso de negligência extrema da família vai ser acompanhado pelo Centro de Referência de Assistência Social - CRAS. Assim, os casos são resolvidos pela atuação dos mediadores, e, muitas vezes, através de encaminhamentos da família ou da escola. Se for algum caso que envolve a gestão é encaminhada para a SME, ou para a gestão dos distritos de educação ou para os equipamentos da rede de proteção.

Joelma Gomes, em entrevista, esclareceu, também, que a intervenção técnica mediadora é uma das formas encontradas pela Célula de Mediação Social da SME para resolver os conflitos que surgem nas escolas públicas de Fortaleza, em que os técnicos da Célula vão até a escola e percebe que aquele conflito se instaurou porque uma diretriz não foi devidamente cumprida, ou seja, o diretor, o coordenador ou o professor não está agindo de acordo como deveria agir, mas não é o técnico mediador que vai dizer que o diretor, por exemplo, está errado e deveria fazer de tal forma. Não é função do mediador fazer isso, os técnicos detectam o erro e fazem o encaminhamento para a gestão do próprio distrito ou, dependendo do caso, vai para a SME. Se for um caso que é preciso a articulação com outro órgão, por exemplo, já houve uma situação que envolvia a infraestrutura da escola, assim a situação problema começou pela comunidade por conta de uma questão de infraestrutura, não compete à Secretaria de Educação, e sim à empresa responsável pelo serviço, mas um dos técnicos da Célula ouviu as partes e o que elas queriam, fizeram um relatório com as demandas da comunidade e passaram para a Coordenadoria de Infraestrutura.

Então, depois que ocorre o conflito, a escola solicita o serviço por meio de um formulário, que é direcionado para a SME ou é encaminhado para os Distritos de Educação. Assim, o caso é analisado e a partir daí acontece a primeira fase desse atendimento que é a escuta ativa. Depois, muitas vezes, nem precisa fazer a mediação propriamente dita, pois, às vezes, não é caso pra mediação, é o caso para a intervenção técnica mediadora.

4 CONCLUSÃO

Para os encaminhamentos dos conflitos nas escolas públicas municipais de Fortaleza, a referida Célula realiza cursos, formações e outras atividades sobre a temática da mediação de conflitos e das práticas restaurativas para promover a cultura de paz no ambiente escolar. Tendo como destaque o projeto “Mediação escolar: um convite à paz” que visa capacitar voluntários dentre os profissionais da educação, alunos, pais ou responsáveis para compor uma equipe de mediadores no interior de cada escola municipal de Fortaleza, nove escolas já aderiram o projeto para atuar nas vertentes da prevenção e da resolução de conflitos.

Desse modo, sabendo que parte dos conflitos tem sua origem na família, como se mostrou, é muito importante que se considere a necessidade da escola desenvolver a aproximação dos pais, bem como, esteja aberta para promover projetos permanentes, com atividades diversificadas de acompanhamento e suporte de caráter educativo, informativo, cultural e de lazer às famílias que mais necessitam de cuidado e atenção. Mas tem que se considerar a importância de um programa de formação de pais, tendo em vista, as famílias vulneráveis socialmente. É indispensável que a instituição escolar tenha na sua matriz curricular uma disciplina ou conteúdos que tenham como foco o protagonismo juvenil como forma de sensibilizar crianças e adolescentes para a consciência da sua identidade pessoal, da sua estabilidade emocional e do seu desenvolvimento da autonomia.

Portanto, é necessário que a escola realize projetos interdisciplinares com enfoque em conteúdos não cognitivos e tenha como núcleo central o autoconhecimento, a orientação profissional e o seu bem estar pessoal, por meio do fortalecimento emocional e da afetividade. É preciso que a escola proponha algo para seus alunos em que eles tenham a possibilidade de levá-los a refletir sobre si, os seus potenciais e as suas aptidões para aprender a fazer escolhas conhecendo as suas habilidades para amadurecer de forma segura. A ideia do conteúdo deste projeto

deve contemplar o interesse dos alunos despertando atitudes positivas que permitam a validação de valores para a consolidação da felicidade na vida adulta.

A mediação de conflitos pode fazer a diferença à medida que valoriza a convivência pacífica através da proatividade com ternura e amor criando um diferencial humano por meio do ensino que se faz na escola pública. O direito de ser feliz é uma necessidade do ser humano, mas é preciso levar os alunos a desenvolverem uma estratégia de confiança de si para encorajar a afirmação da sua autoimagem.

Conclui-se que o trabalho da Célula de Mediação Social da Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza é consistente, tendo em vista que está apenas no seu início com pouco mais de três anos de funcionamento, pois a mediação de conflitos é uma área atual nas ciências do direito e da educação, o que constitui um elemento interdisciplinar, possibilitando a cultura de paz no ambiente escolar.

REFERÊNCIAS

CAMPOS, Casemiro de Medeiros. **Educação: Utopia e emancipação**. Fortaleza: Edições UFC, 2008.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 18. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987

NUNES, Antonio Ozório. **Como restaurar a paz nas escolas: um guia para educadores**. São Paulo: Contexto, 2016.

SALES, Lília Maia de Morais. **Mediare: um guia prático para mediadores**. 3. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2010.

SCHABELL, Corinna. **Mediação escolar de pares: semeando a paz entre jovens**. São Paulo: WHH, 2012.

CAPÍTULO 9

CENTRAL DE LIQUIDAÇÃO DE DESPESAS: modelo de controle interno no município de SÃO LUIS-MA

Flávio Olímpio Neves Silva³²

INTRODUÇÃO

No Brasil, o controle na administração pública é obrigação constitucional, como exemplo de oferecer à sociedade uma resposta à altura de quem tem sob sua responsabilidade a gestão de bens ou recursos públicos. O processo de controle que interessa é aquele que permite a avaliação do órgão controlado quanto ao cumprimento das metas e planos traçados nos programas de trabalhos, e quanto ao atendimento dos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade, publicidade, eficiência e eficácia.

A fundamentação legal do controle na administração pública tem como fontes principais a Constituição Federal de 1988, a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e a Lei Complementar nº 101, de 05 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A Controladoria Geral do Município de São Luís, em 2007, criou a Central de Liquidação de Despesas (CLD) seguindo modelo adota-

³² Advogado, Contador, Mestre em Controladoria – UFC, Consultor Legislativo de Orçamento Público do Estado do Maranhão, Professor Universitário, Presidente do Instituto Brasileiro de Gestão, Transparência e Controle.

do pela prefeitura municipal do Rio de Janeiro, visando modernizar o sistema de controle interno da despesa, de forma a assegurar aos órgãos da administração municipal, a análise prévia de todos os processos de despesas em sua fase de liquidação, evitando a ocorrência de fraudes ou erros que comprometessem a administração.

Tendo em vista que tratar-se de uma modelo inovador de controle interno buscou-se responder ao seguinte questionamento: Como se dá o funcionamento operacional da Central de Liquidação de Despesa (CLD) na consecução de suas finalidades?

O objetivo geral deste artigo é demonstrar o funcionamento da CLD no seu aspecto operacional, apresentando um diagnóstico do sistema de controle interno do município e como objetivos específicos evidenciar os procedimentos adotados e os resultados alcançados ao longo dos anos de seu funcionamento.

Com o intuito de fundamentar o conteúdo exposto no artigo foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, com ênfase no controle interno municipal. Em um segundo momento foi realizada pesquisa de campo, com o objetivo de coletar dados acerca do funcionamento da Central de Liquidação de Despesas implantada no município de São Luis, tendo como unidade de análise a Controladoria Geral do município. Utilizou-se o questionário no formato de formulário, por ser este um dos instrumentos essenciais na investigação científica social. Os formulários foram respondidos de forma direta através de entrevista, pelos auditores envolvidos na atividade da Central. Ao final, estão apresentadas as principais ações da Central de Liquidação de despesas, evidenciando as etapas e resultados dos trabalhos realizados.

2 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para Slomski (2007), controle, etimologicamente, refere-se ao ato ou efeito de se praticar uma ação controladora da administração quer

seja pública ou privada, em especial nos procedimentos de fiscalização de eventos e fatos de qualquer natureza.

A legislação brasileira é profícua quando trata de controle da gestão pública. Como norma geral e fundamental a Constituição Federal de 1988 traça diretrizes; e a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 e a Lei Complementar nº 101, de 4 de março de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), reforçam as exigências do controle e especificam seu campo de atuação.

Diante do exposto, pode-se observar a preocupação do legislador com os agentes responsáveis pelos bens e valores do Erário, com os programas executados pelos gestores públicos, bem como com o controle dos atos realizados na Administração Pública que impliquem em alterações nas Receitas e Despesas.

2.1 Instâncias de Controle

A Carta Maior de 1988, no art. 70, ao tratar da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial a ser exercida sobre os atos da Administração Pública, direta ou indireta, dividiu o controle em duas formas, denominadas de interno e externo, distinguindo-os pelo critério de competência para o exercício dessa fiscalização (BRASIL, 1988).

Para Jund (2003, p. 34), controles internos são todos os instrumentos da organização destinados “à vigilância, fiscalização e verificação administrativa, que permitam prever, observar, dirigir ou governar os acontecimentos que verificamos dentro da empresa e que produzam reflexos em seu patrimônio.”.

Nas administrações governamentais, o Controle Interno deve estar presente, atuando de forma preventiva, em todas as funções: administrativa, jurídica, orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e de

recursos humanos, dentre outras, na busca da realização dos objetivos a que se propõe. Deve ainda, guardar os fundamentos estabelecidos no art. 74, da Constituição Federal, que determina:

Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- avaliar o cumprimento de metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1998).

Quanto aos objetivos do Sistema de Controle Interno, pode-se afirmar que o mesmo verifica o cumprimento das próprias atividades exercidas pelos seus órgãos, objetivando mantê-las legítimas (atender a todos os princípios constitucionais).

Peter e Machado (2003, p. 41) definem que o objetivo geral dos controles internos é assegurar que não ocorram erros potenciais, por meio do controle de suas causas, destacando-se entre os objetivos específicos, a serem atingidos, os seguintes:

Observar as normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos;

Assegurar, nas informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais, sua exatidão, confiabilidade, integridade e oportunidade;

Antecipar-se, preventivamente, ao cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas anti-econômicas e fraudes;

Propiciar informações oportunas e confiáveis, inclusive de caráter administrativo/operacional, sobre os resultados e efeitos atingidos;

Salvaguardar os ativos financeiros e físicos quanto à sua boa e regular utilização e assegurar a legitimidade do passivo;

Permitir a implementação de programas, projetos, atividades, sistemas e operações, visando a eficácia, eficiência e economicidade dos recursos; e

Assegurar aderência às diretrizes, planos, normas e procedimentos do órgão/entidade.

Nesse sentido, na Administração Pública, o controle interno deve estar presente, atuando de forma preventiva, em todas as suas funções, administrativa, jurídica, orçamentária, contábil, financeira, patrimonial, de recursos humanos, dentre outras, na busca da realização dos objetivos a que se propõe.

Nos estudos realizados no primeiro Fórum Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal, em 2006, foi constatado que em todos os Estados, no Órgão de Controle Interno, existe a área de Auditoria e Fiscalização ou Controle; quanto às demais áreas, observou-se que Corregedoria consta em sete Estados; Contabilidade em sete; Administração Financeira em quatro; Ouvidoria em quatro Estados; e Racionalização do gasto público em três Estados (CONACI, 2006). O detalhamento por unidade da federação pode ser observado no Gráfico 1.

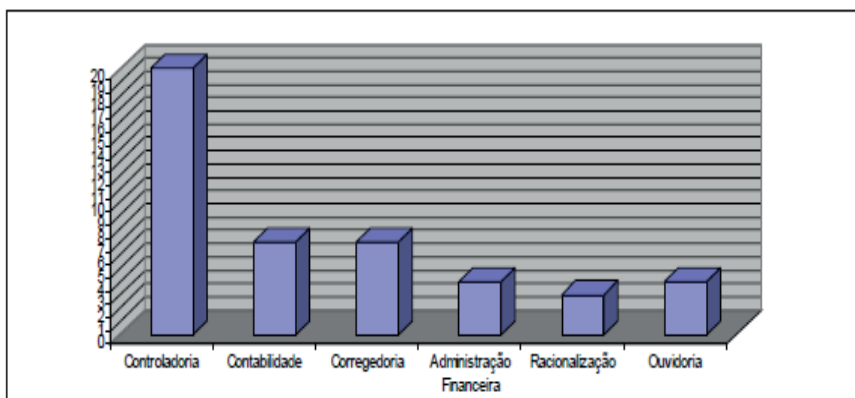


Gráfico 1 – Áreas de atuação do Controle Interno
 Fonte: CONACI, 2006.

A partir dos dados obtidos na pesquisa realizada pelo Fórum constatou-se que na maioria dos Estados as principais competências dos Órgãos de Controle são: a comprovação da legalidade e avaliação dos resultados da gestão (90%); avaliação da execução de planos, programas e orçamentos (60%); bem como normatização e orientação sobre assuntos de controle interno (55%); e, verificação da regularidades dos atos de receitas e despesas (50%).

Não obstante a existência de um sistema de controle interno dentro de cada administração, Há ainda o controle exercido fora das atribuições de cada órgão isoladamente. Trata-se do controle externo

Para Meirelles (2000), controle externo é o que se realiza por órgão distinto daquele responsável pelo ato controlado e visa a comprovar a probidade administrativa e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento.

Com base no entendimento do art. 70, *caput*, da Carta Constitucional (BRASIL, 1988), constata-se a abrangência da fiscalização que será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, conforme está preconizado:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Na análise de Silva (2004), o controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembléias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, por meio de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária.

Posteriormente, segundo o disposto no parágrafo único do art. 70 da Carta Magna (BRASIL, 1988), é definido quem deve prestar contas:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O raciocínio é: onde houver bens e recursos públicos envolvidos, há necessidade de controle e de prestação de contas à sociedade. E mais, dependendo da origem do recurso público, o beneficiário poderá prestar contas a um ou mais Tribunais de Contas. Trata-se de uma exigência fundamental do regime democrático. Na dicção de Meirelles (2000), o dever de prestar contas é um dos característicos do gestor público, ao lado dos deveres de eficiência, de probidade e do poder-dever de agir.

O art. 71 da Carta Maior (BRASIL, 1988), dispõe que o controle externo representa a fiscalização a ser realizada pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, sobre os atos administrativos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, praticados pelos demais

Poderes, conforme mencionado abaixo:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

(...)

Este artigo determinou que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ao qual atribuiu onze competências sem prejuízo de outras constantes no próprio texto constitucional, na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do TCU), na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e em diversos outros diplomas legais.

Conclui-se, com tudo que foi exposto, que o controle externo, no seio da Administração Pública, tem por objetivo verificar a probidade da gestão, por meio da boa versação dos dinheiros públicos, a guarda e emprego legal dos mesmos e o cumprimento da Lei Orçamentária, pois é por meio de um controle independente e atuante que tal objetivo será atingido, permitindo a obtenção do resultado máximo, com o mínimo de recursos, e também sem desvios e desperdícios.

3 ATIVIDADES DE CONTROLE NA CGM

Tendo em vista o objetivo do presente artigo, aplicou-se questionário diretamente aos auditores responsáveis pela atividade da Central

de Liquidação de despesa e efetuou-se pesquisa bibliográfica e documental em todo o arcabouço legal que regulamenta a matéria.

Conforme informações fornecidas pelo Controlador Geral da CGM, as atividades iniciais da Controladoria, desde sua criação, envolviam a realização de auditorias periódicas nos órgãos municipais, examinando os processos de despesas após sua liquidação e pagamento pelo processo de amostragem, que é uma forma de auditoria geralmente aceita pelos princípios contábeis vigentes.

Esse processo de auditoria mostrava-se incompleto, pois se deparava apenas com os processos que o gestor, à sua livre decisão, apresentava ao Auditor para exame. Logicamente que os processos apresentados estavam todos regulares, sem nenhuma pendência de documentação ou de qualquer outra ordem.

A partir de então, iniciou-se na Controladoria Geral do Município um movimento para reverter essa situação, culminando com a decisão de se implantar um sistema de exame prévio de processos na fase de liquidação.

A primeira providência da Controladoria foi interligar-se ao sistema orçamentário-contábil-financeiro da Prefeitura, a base de toda movimentação financeira no Município de São Luís. Já interligada, passou a dispor de informações primordiais para exercer um determinado nível de controle das ações de cada órgão, com conhecimento da real quantidade e o valor dos processos em tramitação nos órgãos municipais.

3.1 Implantação de uma Central de Liquidação de Despesa (CLD)

Implantar na Controladoria Geral do Município um sistema único e exclusivo para liquidação de processos de despesas na Prefeitura de São Luís, de modo a garantir que todos os processos, sem exceção, fossem pré-auditados antes do seu efetivo pagamento, foi o objetivo traçado pela administração municipal com a implantação da CLD.

Essa medida visava trazer maior tranquilidade aos gestores e ordenadores de despesas jurisdicionados junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão em relação à aprovação de suas contas, os quais somente deveriam efetuar o pagamento de qualquer processo após a liquidação (homologação), via sistema, pela Controladoria Geral do Município.

Atualmente a CLD utiliza dos 56 servidores a disposição da CGM, apenas 16 servidores, sendo 10 entre os Auditores, 3 assistentes, uma secretária e 2 servidores no Protocolo. Os servidores possuem formação em áreas diversas formando uma equipe multidisciplinar.

3.2 Procedimentos operacionais da CLD

A Controladoria Geral do Município, por meio do Decreto nº 30.829/07 expedido pela Prefeitura Municipal de São Luís, criou um procedimento de controle prévio de pagamento das despesas. Esse procedimento consiste no preenchimento de um relatório por parte dos órgãos gestores após o empenho e liquidação física da despesa, contendo um escopo de itens que devem ser analisados pelo próprio órgão e encaminhados à Central de liquidação de despesas, para homologação e liberação do pagamento.

Dessa situação, decorre que o processo de liquidação da despesa no Município de São Luís é um procedimento complexo, isto é, procedimento que envolve dois aspectos e dois órgãos distintos.

Da análise pelo órgão formalizador da despesa, resulta o preenchimento de um documento de liquidação da despesa, que será encaminhado a CLD para fins de homologação da liquidação da despesa.

Encerrada a liquidação física e administrativa realizada pelo órgão, o processo deve ser encaminhado em meio físico à CLD que proferirá a análise final da liquidação, processo este que recebeu o nome de homologação da despesa.

O desenvolver do processo de homologação da despesa a CLD encontra seu procedimento vinculado ao estabelecido pelo Decreto nº 30.829/07 já citado anteriormente. Qualquer alteração no escopo deverá ser previamente aprovada pelo Controlador Geral do Município, sendo vedado realizar exigências ou reter processos por conta de avaliação nele não indicada.

A Central de Liquidação de Despesas (CLD) cuidará da verificação do atendimento ou inadimplemento de condição para o pagamento da despesa, representado pela atestação do fornecimento do material, prestação do serviço ou medição da obra; aderência ao escopo estabelecido no roteiro de exame processual aprovado por Resolução; e informando aos responsáveis para saneamento do processo, no caso de exigências.

Uma vez atestado o processo e verificada a existência do crédito em favor do fornecedor ou prestador de serviço, bem como incluída a Declaração de Conformidade, seguirá para o órgão de origem concluir o processamento da despesa com o respectivo pagamento.

No caso de não atendimento ao escopo, a Central de Liquidação de Despesas (CLD) deverá informar aos responsáveis junto aos órgãos, as exigências formuladas para saneamento, sendo que estas deverão ser sanadas no órgão de origem. O não atendimento das exigências resultará na interrupção do processo de pagamento de despesas, com o respectivo bloqueio do sistema orçamentário-financeiro, tomando por base as inconsistências nas Declarações de Conformidade.

Evidenciando-se irregularidade graves, o processo será encaminhado ao setor de auditoria que realizará análise mais aprofundada em inspeção física realizada, segundo programa de auditoria previamente aprovado.

Com essas rotinas, a Central de Liquidação de Despesas executa suas atividades, exercendo um controle da regularidade das despesas do município anteriormente ao pagamento. Com essa medida, a CLD é capaz de reduzir a incidência de despesas pagas de forma irregular.

3.3 Resultados alcançados

Em resposta a questionamento formulado ao Superintendente da CLD, acerca do comparativo de despesas com irregularidade oriundas das unidades gestoras antes e após a implantação da CLD, este informou que no primeiro ano de funcionamento da Central, em média 75% das despesas analisadas pela CLD continham algum tipo de irregularidade. Desse total, 20% eram consideradas irregularidades graves. No balanço das atividades de 2009, a CLD constatou que menos de 15 % dos processos analisados possuíam irregularidades, desse total, não mais que 2% possuíam irregularidades graves.

A pesquisa buscou responder também se a CLD burocratiza o processo de despesa, tendo em vista que se cria um novo procedimento de formalização do processo de despesa, devendo primeiramente ser feito uma análise de sua regularidade por parte dos auditores do município. Todos os técnicos informaram que não vislumbram a etapas da homologação de despesa pela CLD como uma burocracia.

Percebe-se uma redução significativa na quantidade de processo oriunda dos órgãos destinados a CLD com indícios de irregularidades após a adoção de procedimentos de controle por parte da CLD. Isto representa uma melhoria na aplicação dos recursos públicos sobre o aspecto da legalidade.

3.4 Principais falhas detectadas pela CLD

Segundo dados do Relatório de Atividades da CGM de 2008, foi possível evidenciar que as não-conformidades constantes dos processos encaminhados à Central de Liquidação guardam entre si características semelhantes, quais sejam, não-conformidades formais de procedimentos que não geraram prejuízo para a administração pública.

A seguir são elencadas as principais não-conformidades existentes nos processos do exercício de 2009:

— Classificação indevida da Despesa segundo as portarias STN/SOF nº 163/01 e 448/02;
— Assinatura de termos aditivos de contratos emergenciais;
— Ausência de cópia do Decreto que estabeleceu os casos que estão sujeitos à contratação emergencial;
— Contratação Direta de obras sem Projeto Básico;
— Despesa realizada sem previsão contratual;
— Prorrogação de Contrato após vigência;
— Contratação de artista ou grupo artístico com a obtenção de apenas 1 (uma) proposta de preço;
— Contratação de fornecedor sem verificação da regularidade fiscal no momento do empenho/ contratação;
— Propostas de preços sem assinaturas e sem validade;
— Despesas empenhadas após sua realização;
— Ausência de descrição detalhada do objeto;
— Pagar serviços de locação de mão-de-obra sem exigir a GPS e a GFIP com relação de empregados locados para o órgão contratante;
— Realizar pagamento a serviços de construção civil, sob alegação da não solidariedade dos órgãos públicos para com o débito, em função da IN 20/2007 do MPS/SRP;
— Ausência do período de competência da despesa;
— Pagamentos a estagiários;
— Doações e Patrocínios indiscriminados;
— Declaração de Conformidade preenchida de forma aleatória e sem compromisso com a correta marcação dos campos, objetivando apenas o envio para a Controladoria;
— Data do atesto anterior à própria emissão do documento fiscal;
— Atesto de recebimento de material de valor acima de R\$ 80.000,00 somente por um servidor;
— Capa de processo de contratação que já traz o nome do fornecedor;
— Falta de carimbo de atesto (datado) no comprovante de despesas (acórdão TCU 93/2004);
— Folhas com numeração incorreta;
— Falta de assinaturas por parte dos agentes públicos;
— Falha na cronologia das informações;
— Serviços de obra de engenharia sem ordem de serviço;
— Aquisição de Material Permanente sem cadastro no Sistema de Gestão Patrimonial (SGP); e
— Ausência de documentos como diploma, cursos e outros que justifiquem a qualidade técnica para contratação de serviços específicos.

As irregularidades evidenciadas pela CLD quando da homologação das despesas são evidenciadas através da análise do escopo do relatório enviado pelo órgão formalizador da despesa e requerem-se à desobediência de formalidades previstas em normas jurídicas de natureza constitucional, legal, contábil e regulamentar.

Não obstante essas irregularidades representarem, em sua maioria, irregularidades formais com base nos princípios da legalidade e legitimidade que regem as despesas públicas, existem não-conformidades elencadas em que há necessidade de se atribuir relevância e a devida responsabilização.

Analisando-se a pergunta do questionário que sobre a área de atuação que a CLD dá maior ênfase, pode-se perceber que a regularidade jurídica da contratação é a área de maior ênfase, sendo indicada por 70% dos respondentes, seguido por 30% da regularidade fiscal.

Diante desta constatação, a pesquisa buscou identificar quais os principais problemas detectados pela CLD nos processo de despesas dos órgãos. Processo de despesa com pendências, foi identificado por todos os respondentes, em segundo plano a classificação contábil adotada para a despesa foi apontada por 07 de cada 10 questionado. 03 respondentes indicaram a pendência cadastral do contratado como falha bastante identificada pela CLD.

Esse resultado corrobora a listagem das principais irregularidades evidenciadas pela CLD no exercício de 2009, constante do quadro acima.

4 CONCLUSÃO

O presente artigo buscou demonstrar o funcionamento da CLD no seu aspecto operacional, apresentando um diagnóstico do sistema de controle interno do município e evidenciar os procedimentos adotados e os resultados alcançados ao longo dos anos de seu funcionamento.

A instituição do sistema de controle interno do município de São Luis, desde a sua implantação em 1975, com a promulgação da Lei Delegada nº 05, que criou a Auditoria Interna da Prefeitura de São Luís, sofreu diversos aprimoramentos no sentido de se buscar maior efetividade de suas ações. Muitas foram as tentativas de se chegar a um modelo adequado de controle interno.

Com a implantação da Central de liquidação de despesas, ainda que com alguns ajustes em sua operacionalização que se faz necessário, pode-se afirmar que o município de São Luis possui um sistema de controle interno das despesas eficiente. Sistema esse capaz de bloquear o pagamento de despesas com indícios de irregularidades. Esse sistema possibilita ao órgão de controle interno o conhecimento antes do pagamento, da situação de todas as despesas geradas pelos gestores em cada unidade orçamentária.

Entretanto, esse sistema tem focado predominantemente nos aspectos legais e formais, deixando de lado a análise de aspectos como eficiência e eficácia nos dispêndios públicos, por ainda não adotar medidas de desempenho ou mesmo compatibilidade das despesas com as metas estabelecidas nos orçamentos.

Todos os processo de despesas passam também pelo crivo da CGM, que através de uma verificação de vários elementos de regularidade das despesas, atestam sua conformidade com a legislação, liberando-as para o pagamento. Nenhuma despesa que seja considerada irregular pela CLD é efetivamente paga, salvo aquelas em que a liquidação se deu por completa e de forma irreversível pela sua própria natureza, fazendo com que o pagamento seja feito através de indenização.

Os benefícios advindos de um sistema de controle interno integrado e atuando com excelência são inumeráveis. Nesse sentido, a CLD tem papel relevante na Administração Pública municipal, pela orientação e vigilância em relação às ações dos administradores, visando a assegurar o adequado emprego dos recursos públicos.

Por outro lado, não se pode deixar de considerar que a sistemática do controle exercido ainda não exaure as possibilidades de controle sobre a despesa pública. A despesa, para que se tenha maior garantia de sua adequação com as normas que a regem, devem ser controladas desde o momento do empenho, oportunidade em que ocorrem as maiores irregularidades.

A CLD em sua atuação ao evidenciar irregularidades insanáveis, ou após a realização de auditoria sobre determinado gasto, não impede o pagamento da despesa, mas tão somente uma classificação contábil diversa, isto é, a despesa não será contabilizada em nenhuma das funções ou programa de governo, mas sim em uma conta de indenização, o que resulta o seu não incremento nos resultados da administração.

Assim, para que se torne efetivo o modelo de controle interno integrado na Administração Pública municipal de São Luís, há que se tomarem medidas corretivas ou complementares, a fim de adequar e integrar todas as etapas da formalização da despesa ao sistema de controle interno. Do contrário, se perpetuará a rotina do órgão central de em relacionar impropriedades, apontar falhas, emitir recomendações, e se produzirem novas impropriedades.

Ao tentar analisar todos os processos de despesa do município, que possui um orçamento para 2010 de cerca de R\$ 2.000.572.010,00 ao invés de adotar procedimentos de amostragem, a CLD deixa de cumprir um papel fundamental na atividade de controle que é avaliar o atendimento quanto a eficiência e eficácia dos gastos públicos.

Por conseguinte o trabalho concluiu, que para o êxito do modelo de controle interno adotado é necessário, ainda, superar as dificuldades apontadas e promover os ajustes necessários na estrutura, de modo a favorecer a conscientização e o comprometimento dos administradores públicos com o exercício efetivo da função de controle em suas áreas de competência, estabelecendo-se o elo de integração efetiva entre o órgão central de controle e o organismo público como um todo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Lei n. 4320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 9 abr. 1964.

_____. Lei n. 101, de 04 de março de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 mai. 2000.

_____. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 jul. 1967.

JUND, Sérgio. **Direito Financeiro e Orçamento Público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, Malheiros Editores, 2000.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.

SÃO LUÍS. **Decreto n. 30829 de 03 de agosto de 2007**. Disponível em: <<http://www.sao.luis.ma.gov.br/legislação>>. Acesso em: 4. out. 2009.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2007.

