

2023



PPGD

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO • UNIRIO

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Law and Public Policy Review

ISSN 2675-1143

Volume 5, n. 2

Julho - Dezembro

Qualis B2



Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
(UNIRIO)

 <http://seer.unirio.br/rdpp/index>

 rdpp@unirio.br

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

LAW AND PUBLIC POLICY REVIEW

VOLUME N.º 5 – NÚMERO 2

ISSN 2675-1143

Editor-Chefe:

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vice Editor-Chefe:

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Rio de Janeiro, 2023

SUMÁRIO – SUMMARY

EDITORIAL

Prof. Dra. Edna Raquel Hogemann/Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior 4

POLÍTICAS PÚBLICAS JUDICIÁRIAS DE GÊNERO: UM OLHAR SOBRE AS MULHERES NA CARREIRA DA MAGISTRATURA FEDERAL DA JUSTIÇA MILITAR

Camila Barbosa Assad, Ana Paula de Oliveira Sciammarella 6

DEMOCRACIA PARITÁRIA E AS CÂMARAS MUNICIPAIS BRASILEIRAS: UM RECORTE REPRESENTATIVO DAS ELEIÇÕES DE 2020 NAS CAPITALS

Thuany de Moura Costa Vargas, Deo Campos Dutra 26

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR: UMA ANÁLISE INTEGRATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MAPEAMENTO DA REDE DE TRATAMENTO

Mara Dantas Pereira Camila Carvalho Ribeiro, Lorena Medeiros Toscano de Brito 51

POLÍTICA DO CUIDADO NO ACESSO À SAÚDE PARA GRUPOS VULNERABILIZADOS: EXPERIÊNCIAS COM A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO RIO DE JANEIRO E COM O POVO YANOMAMI EM RORAIMA

Laura Asbeg, Larissa Montel, Willis Santiago Guerra Filho 83

UMA ANÁLISE DO ASSISTENCIALISMO BRASILEIRO COMO POLÍTICA PÚBLICA À LUZ DA TEORIA LIBERAL DE FREDERIC BASTIAT

Ana Lídia Dantas de Assunção, André Melo Gomes Pereira, Fillipe Azevedo Rodrigues 99

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO RURAL NO BRASIL: UMA BREVE TRAJETÓRIA HISTÓRICA

Jucélia Bispo dos Santos, Carlos Henrique de Oliveira, Magda Baptista da Silva, Maria Jardeane Lopes Pereira, Manuel Fernandes Muango, Sandra Camala Correia 111

TIPS PARA LA ELABORACION DE PROYECTOS DE INVESTIGACION EM MATERIA DE DERECHO AERONÁUTICO Y ESPACIAL DESDE LA CONCIENCIA DE UN ROL PRODUCTIVO Y ETICO

Cintia Caserotto Miranda 132

CLIMATE CHALLENGES TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE 21ST CENTURY

Maria Alexandrovna Egorova, Y. G. Shpakovskii, Daria Vladimirovna Ponomareva, Natalia Chelysheva, Yuri Alexandrovich Kanzer 150

EDITORIAL

A formulação e a implementação de **políticas públicas** continuam a ser o principal laboratório em que se mede a distância entre a **promessa constitucional de direitos** e a **experiência concreta de cidadania**. Tomando como referência a tradição editorial da Revista Direito das Políticas Públicas, que busca articular concretos diagnósticos empíricos e reflexão teórica crítica, este número reúne pesquisas que enfrentam, em diferentes escalas e contextos, o mesmo problema estrutural: como redesenhar instituições, programas e marcos normativos para que a igualdade e a dignidade deixem de ser meras proclamações e se convertam em práticas cotidianas.

O volume se abre com dois trabalhos que iluminam o nexo entre **gênero, poder e desenho institucional**. O artigo de **Camila Barbosa Assad** e **Ana Paula de Oliveira Sciammarella** examina a participação das mulheres na magistratura da **Justiça Militar da União**, combinando análise da estrutura organizacional da JMU com o estudo das políticas de incentivo à participação feminina formuladas pelo Conselho Nacional de Justiça, como a Resolução CNJ n.º 255/2018 e seus desdobramentos normativos. Ao evidenciar a persistente **sub-representação de magistradas** – tanto na primeira instância quanto no Superior Tribunal Militar – e discutir os limites de um modelo que ainda reproduz barreiras formais e informais ao acesso das mulheres aos postos de cúpula, o texto revela a tensão entre a **retórica da paridade** e a **materialidade das carreiras jurídicas**. Em diálogo com esse eixo, **Thuany de Moura Costa Vargas** e **Deo Campos Dutra** analisam a **democracia paritária** nas câmaras municipais das capitais brasileiras, combinando reconstrução teórica do conceito de paridade com investigação empírica dos resultados das eleições de 2020 para o cargo de vereadora. Ao demonstrar a persistente **sub-representação feminina no nível local**, apesar de um sofisticado conjunto de normas de cotas e incentivos, o artigo explicita o descompasso entre o avanço legislativo e a efetividade da inclusão de mulheres na arena política.

A problemática da **violência** e do **cuidado**, por sua vez, recoloca a centralidade dos corpos e das biografias na agenda das políticas públicas. O estudo de **Mara Dantas Pereira**, **Camila Carvalho Ribeiro** e **Lorena Medeiros Toscano de Brito** realiza uma análise integrativa das **políticas brasileiras de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra mulheres**, articulando revisão bibliográfica, pesquisa documental e evidências empíricas. Ao mapear a rede de prevenção, assistência, tratamento e garantia de direitos, as autoras identificam um nó crítico: a insuficiência e a desarticulação dos serviços responsáveis pelo tratamento da violência, o que contribui para a subformalização dos casos e fragiliza a proteção conferida pela Lei Maria da Penha. Em desenho complementar, **Laura Asbeg**, **Larissa Montel** e **Willis Santiago Guerra Filho** propõem a categoria de “**Política do Cuidado**” e refletem sobre a ideia de um “**Estado Cuidador**” a partir de duas experiências extremas de vulnerabilização – a **população em situação de rua no Rio de Janeiro** e o **povo Yanomami em Roraima**. Ao articular essas realidades com os impactos prolongados da crise socioeconômica e da pandemia de Covid-19, o artigo defende a necessidade de um novo contrato social que deixe de utilizar grupos vulnerabilizados como “ponta de lança” de políticas emergenciais e passe a reconhecê-los como sujeitos centrais na definição de prioridades e na distribuição dos recursos públicos.

O volume também problematiza modelos consolidados de intervenção estatal na esfera socioeconômica, evidenciando os dilemas entre proteção social, autonomia e desenvolvimento. No artigo de **Ana Lúcia Dantas de Assunção, André Melo Gomes Pereira e Fillipe Azevedo Rodrigues**, a teoria liberal de **Frédéric Bastiat** é mobilizada como lente crítica para revisitar o **assistencialismo brasileiro**, com foco no **programa Bolsa Família**. Ao contrapor a lógica da transferência de renda à defesa bastiatiana de limites à intervenção estatal, o texto discute riscos de dependência e vulnerabilização perante o próprio Estado e sustenta a necessidade de revisão e aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e focalização para aumentar a efetividade das políticas de combate à pobreza. Já a contribuição de **Jucélia Bispo dos Santos** e coautores retoma a trajetória histórica das **políticas de saneamento rural** a partir de um projeto desenvolvido em parceria entre a **UNILAB** e a **FUNASA**, voltado ao fortalecimento do saneamento de domicílios rurais na Bahia e na Paraíba. Ao evidenciar a **visibilidade tardia das demandas de saneamento**, as múltiplas formas de precariedade e a fragmentação da atuação estatal, o artigo recoloca o **mundo rural** no centro do debate sobre **saúde pública, inclusão social e orçamento público federal**.

Por fim, dois textos ampliam o horizonte temático desta edição, deslocando a análise para os planos **metodológico** e **global**, sem perder de vista o compromisso com a **qualidade da intervenção pública**. **Cintia Caserotto Miranda** dirige-se a pós-graduandos em **Direito Aeronáutico e Espacial**, oferecendo “tips” para a elaboração de projetos de pesquisa que antecedem trabalhos finais e teses. Ao conceber a pesquisa como “labor produtivo” e insistir em sua prática ética, a autora destaca a necessidade de alinhar rigor metodológico, clareza de escrita e responsabilidade social, formando juristas capazes de atuar em campos altamente especializados sem abdicar de uma compreensão crítica de seu próprio papel. Já o artigo de **Maria Alexandrovna Egorova, Y. G. Shpakovskii, Daria Vladimirovna Ponomareva, Natalia Chelysheva e Yuri Alexandrovich Kanzer** examina os **desafios climáticos ao desenvolvimento sustentável no século XXI**, com foco nas estratégias de adaptação da Federação Russa. Ao discutir a modernização de infraestrutura e da habitação, a transição para uma economia de baixa emissão e a necessidade de novos reguladores jurídicos ambientais, o texto demonstra como a agenda climática redesenha o próprio campo do direito ambiental e das políticas públicas, exigindo soluções normativas baseadas em evidências e cooperação internacional.

Em conjunto, os artigos deste número convergem para um diagnóstico comum: **políticas públicas efetivas não se medem apenas pela sofisticação de seus textos legais ou pela densidade de seus desenhos institucionais**, mas pela **capacidade concreta de alterar correlações de poder, reduzir vulnerabilidades históricas e produzir novas formas de convivência democrática**. Ao articular gênero e magistratura, paridade e representação local, violência e cuidado, assistência e autonomia, saneamento e território, pesquisa e ética, clima e desenvolvimento, esta edição convida o leitor a pensar o Direito das Políticas Públicas como campo de disputa, de imaginação e de responsabilidade compartilhada. Que a leitura desses trabalhos possa inspirar pesquisadores, operadores do direito e gestores públicos a renovar seus compromissos com um Estado mais cuidador, uma democracia mais inclusiva e uma agenda de direitos capaz de alcançar, de fato, aqueles e aquelas que há muito tempo esperam por justiça. Boa leitura!

Políticas públicas judiciárias de gênero: um olhar sobre as mulheres na carreira da magistratura federal da justiça militar

Judicial public policies on gender: a look at women in the career of the federal magistracy of military justice

Camila Barbosa Assad¹

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Mestranda. Rio de Janeiro (RJ). Brasil

Ana Paula de Oliveira Sciammarella²

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Professora. Rio de Janeiro (RJ). Brasil.

RESUMO

A presente pesquisa encontra-se em andamento e busca investigar a participação institucional das mulheres na magistratura da Justiça Militar da União. A questão envolve a análise da carreira da magistratura, com o enfoque em perquirir temas e objetos nas áreas de gênero, feminização da profissão jurídica, magistratura e políticas públicas judiciárias. O ativismo feminista e os movimentos em prol da igualdade de gênero ocorrem em todo o mundo. A busca por uma sociedade mais justa, igualitária e inclusiva tem sido o alvo de instituições e governos. Embora avanços significativos tenham sido alcançados nos últimos anos, persistem muitos entraves para o alcance da equidade de gênero no Brasil. Desigualdades sociais, sub-representação das mulheres na política e nos cargos de liderança, violência de gênero e estereótipos de gênero continuam a ser obstáculos para a realização da igualdade de gênero. Pesquisas realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça denotam que as mulheres são minoria na magistratura nacional, o que tem levado o órgão a elaborar e implementar políticas públicas judiciárias de gênero, com vistas a fomentar a participação institucional de mulheres na carreira da magistratura. Ao analisar a magistratura da Justiça Militar da União, busca-se contribuir com a pesquisa na

ABSTRACT

This research is in progress and seeks to investigate the institutional participation of women in the judiciary of the Federal Military Justice. The question involves an analysis of the career of the judiciary, with a focus on investigating themes and objects in the areas of gender, feminization of the legal profession, the judiciary and judicial public policies. Feminist activism and movements for gender equality are taking place all over the world. The search for a fairer, more equal and inclusive society has been the target of institutions and governments. Although significant progress has been made in recent years, there are still many obstacles to achieving gender equality in Brazil. Social inequalities, under-representation of women in politics and leadership positions, gender-based violence and gender stereotypes continue to be obstacles to achieving gender equality. Research carried out by the National Council of Justice shows that women are a minority in the national judiciary, which has led the body to draw up and implement public judicial gender policies, with a view to encouraging the institutional participation of women in the judiciary. By analyzing the magistracy of the Federal Military Justice, we seek to contribute to research in the area, given the lack of specific studies aimed at

¹ Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-4230-6333>

² Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4485-5946>

área, visto a carência de estudos específicos voltados a examinar esta justiça tão peculiar. Este trabalho tem sido desenvolvido tendo como base metodológica a pesquisa empírica, de caráter exploratório descritivo, com fontes documentais e acadêmicas, pretendendo-se alcançar a elucidação do tema apresentado.

PALAVRAS-CHAVE:

Política Pública. Judiciário. Igualdade de Gênero. Mulheres. Magistratura.

examining this very peculiar justice system. This work has been developed using empirical research as its methodological basis, of an exploratory and descriptive nature, with documentary and academic sources, with the aim of elucidating the theme presented.

KEYWORDS:

Public policy. Judiciary. Gender Equality. Women. Judiciary.

1. INTRODUÇÃO

Este *paper* apresenta parte de pesquisa em andamento sobre as mulheres na carreira da magistratura, mais especificamente na magistratura da Justiça Militar em âmbito federal. Nesta oportunidade, busca-se apresentar reflexões no tocante à temática. A questão envolve a análise de tópicos nas áreas de gênero, feminização da profissão jurídica, magistratura, poder judiciário e políticas públicas judiciais. O trabalho se pauta na investigação da presença das mulheres na carreira da magistratura da Justiça Militar da União (JMU).

Para Sciammarella (2020, p.127), a pesquisa no que concerne às carreiras tem sua utilidade para análise de pontos importantes, tais como “a mobilidade social e a trajetória de mulheres em suas profissões, e consequentes mudanças de status, das rotinas de vida, da situação econômica e das atividades de trabalho decorrentes das opções profissionais”.

O que se propõe é perquirir a relevância e o impacto de questões de gênero no ingresso e no progresso da carreira das mulheres na magistratura federal da JMU. Analisam-se aspectos ligados a feminismo, gênero, patriarcado, dominação masculina e estrutura organizacional, assim como a importância de uma perspectiva de gênero na observação da carreira da magistratura.

Seguindo nessa direção, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem desenvolvido políticas públicas voltadas ao alcance da paridade de gênero na magistratura nacional, a exemplo da Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário (Resolução CNJ nº 255/2018), sobre a qual a presente pesquisa também se propõe a examinar.

Severi (2016, p.82) alerta que os agentes do sistema de justiça precisam ter um olhar reflexivo e resolutivo sobre problemas estruturais e simbólico-culturais que formam suas instituições e tendem a dificultar a incorporação de uma perspectiva de gênero, raça, etnia e classe social nos seus processos decisórios e mecanismos protetivos.

O trabalho se pauta na seguinte problemática: em que medida perspectivas de igualdade de gênero podem ser encontradas na participação institucional das mulheres na magistratura da JMU, considerando o teor de políticas públicas judiciais instituídas para o alcance da igualdade de gênero na carreira da magistratura?

O objetivo geral é investigar a existência de perspectivas de gênero na participação institucional das mulheres na magistratura da JMU, considerando o teor de políticas públicas judiciais instituídas para o alcance da igualdade de gênero na carreira da magistratura.

Quanto aos objetivos específicos, a pesquisa se propõe a: (i) compreender fenômenos e conceitos, a partir de um marco teórico, relacionados a gênero, feminismo, patriarcado, dominação masculina e mulheres no mundo do trabalho, conectando-os à construção dos direitos das mulheres e à feminização da profissão jurídica, com a observância das mulheres nas relações de trabalho, posições de poder e cargos de cúpula; (ii) apresentar a estrutura institucional da JMU, perquirindo os dados relativos à participação institucional das mulheres na magistratura da JMU, identificando as dificuldades específicas impeditivas da participação das magistradas nesse ramo institucional do Poder Judiciário; (iii) analisar os pressupostos apresentados na Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e os seus impactos na JMU.

No que se refere aos aspectos metodológicos, pretende-se realizar uma pesquisa de caráter empírico com fontes documentais. Dessa maneira, ao realizar a presente pesquisa exploratória e descritiva, será desenvolvida a coleta de dados por meio de documentos de órgãos governamentais e relatórios disponíveis nos sítios eletrônicos da JMU e do CNJ. Cabe destaque aos levantamentos já realizados de pesquisas desenvolvidas pelo CNJ: (i) Censo do Poder Judiciário de 2013; (ii) Perfil Sociodemográfico do Magistrado de 2018; (ii) Diagnóstico de Participação Feminina no Poder Judiciário de 2019; (iii) Censo do Poder Judiciário de 2023; (iv) Diagnóstico de Participação Feminina no Poder Judiciário de 2023.

Ainda, fazendo-se o uso de revisão bibliográfica, com pesquisas em livros, periódicos, artigos, teses e dissertações, pretende-se apresentar o estado da arte, através de uma revisão de literatura sobre a temática, assim como alcançar a elucidação do tema apresentado (Lavinne; Dionne, 1999, p. 132).

Logo, a princípio, a pesquisa será desenvolvida a partir dos caminhos metodológicos apresentados, considerando a temática e o conjunto de procedimentos e técnicas adequados à elucidação do tema proposto para análise acadêmica em questão.

2 DAS LUTAS FEMINISTAS À IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS DE PARIDADE NO PODER JUDICIÁRIO

Inicialmente, cabe destacar os aspectos ligados à construção dos direitos das mulheres. Assim, fruto de um movimento dinâmico, o feminismo tem suas origens em diversas

fases da história, com marcos significativos em diferentes períodos. Esse movimento social e global geralmente é dividido em fases, que são as denominadas ondas.

A primeira onda é marcada pela luta das sufragistas pelo direito ao voto para as mulheres, destacando a importância da participação feminina na política e abordando questões importantes como igualdade educacional e profissional. A segunda onda, tida nas décadas 1960 e 1970, foi em busca da igualdade sexual, direitos reprodutivos e luta contra a violência doméstica. Na terceira onda, por sua vez, a partir dos anos 90, procurou desconstruir as normas de gênero e incluir perspectivas interseccionais, considerando a interação entre gênero, raça, classe social e outras identidades. O feminismo contemporâneo também se expressa em várias formas, como o feminismo negro, o feminismo trans e o ecofeminismo, cada um focado em desafios específicos (Garcia, 2015; Butler, 2018).

Dentro do feminismo, várias teorias e conceitos têm sido discutidos e desenvolvidos para entender melhor a desigualdade de gênero. Por exemplo, a teoria da reprodução social argumenta que as estruturas patriarcais são perpetuadas pela socialização e educação. A teoria do patriarcado, por sua vez, destaca a importância das estruturas de poder baseadas no gênero. A teoria interseccional aborda como as diferentes formas de opressão se sobrepõem e se cruzam (Garcia, 2015).

Em que pese os avanços conquistados pelas mulheres, ainda há muito o que se fazer para o alcance da igualdade de gênero na sociedade moderna. Desde suas raízes históricas até as manifestações contemporâneas, o feminismo desempenhou um papel crucial na promoção da igualdade de gênero, questionando normas culturais arraigadas e impulsionando mudanças sociais significativas. No entanto, ainda há muito trabalho a ser feito para alcançar uma sociedade verdadeiramente igualitária, onde todas as pessoas, independentemente de seu gênero, possam deter iguais tratamentos, oportunidades, condições e direitos.

Partindo de uma perspectiva histórica do advento dos direitos da pessoa humana, Hogemann (2020, p.21) expõe que “O ser humano não tem preço, mas sim uma dignidade, pois não permite a substituição por outro equivalente, sendo um fim em si mesmo”. Ao analisarmos a concepção de igualdade de gênero através das lentes do princípio basilar da dignidade da pessoa humana, essencial nos sistemas jurídicos e éticos, verificamos que a desconstrução de estereótipos de gênero é um componente crucial da busca pela isonomia, em um Estado Democrático de Direito.

O princípio da dignidade da pessoa humana revela o valor intrínseco do indivíduo, independentemente de sua origem, status social, gênero ou qualquer outra característica. Assim sendo, todos têm direitos fundamentais que devem ser respeitados e protegidos. A igualdade de gênero, por sua vez, está profundamente ligada a esse princípio, pois busca assegurar que homens e mulheres sejam tratados com equidade e justiça, respeitando plenamente sua dignidade como seres humanos. Tais princípios estão ligados a própria concepção dos direitos humanos ligados a uma política intrinsecamente cultural e global (Santos, 1997, p.13).

Nessa linha, a agenda dos direitos humanos encontra-se em constante elaboração e evolução. Para Baxi (2006, p. 183) “os direitos humanos não constituem apenas um caso de direito, eles também significam práticas de resistência e luta dirigidas a nomear os direitos humanos e a colocá-los em prática”. Ainda, o autor volta sua atenção à reflexão acerca da distinção entre o texto das normas e a interpretação realizada sobre as mesmas, a forma de “ler” direitos humanos (Baxi, 2006, p. 184). Não basta apenas a igualdade estar prevista formalmente na constituição de um país, como no caso do Brasil, no consagrado em artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Na prática, há de se verificar se isso tem sido concretizado materialmente.

Nos últimos anos, o CNJ tem se preocupado em mapear a magistratura brasileira, revelando, assim, o perfil do magistrado brasileiro. Contudo, o retrato da magistratura nacional é bem diferente daquele identificado no país. Pesquisa do Órgão, o qual constitui-se em uma instituição pública que visa a aperfeiçoar o trabalho do Judiciário brasileiro, constatou que o perfil sociodemográfico da magistratura brasileira consiste majoritariamente por homens, brancos, católicos, casados e com filhos (CNJ, 2018).

Partindo desses dados, foi instituída a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário (Resolução CNJ nº 255/2018), política pública que visa alcançar igualdade de gênero na carreira da magistratura, estabelecendo diretrizes de atuação aos órgãos judiciais para incentivo a participação das mulheres nos cargos de chefia e assessoramento, bancas de concurso e em eventos institucionais. Ainda, integrando esta Política, o CNJ estabeleceu: condições especiais de trabalho para magistradas e servidoras gestantes e lactantes (Resolução CNJ nº 481/2022); o Repositório Nacional de Mulheres Juristas (Resolução CNJ nº 176/2022); o Comitê de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário (Resolução CNJ nº 136/2023); paridade de gênero nas comissões

examinadoras e bancas de concurso (Resolução CNJ nº 496/2023); a ação afirmativa de gênero para acesso das magistradas aos tribunais de 2º grau (Resolução CNJ nº 525/2023).

Entretanto, há muito ainda o que ser realizado para que se alcance a paridade de gênero na magistratura nacional. Como exemplo, a própria Suprema Corte nacional, o Supremo Tribunal Federal (STF), atualmente possui apenas uma mulher em sua composição, a Ministra Cármen Lúcia (STF, 2024). Importante destacar que, ao longo dos anos, o STF teve apenas três mulheres como ministras, e, ainda, dentre a composição, nenhuma mulher negra (STF, 2024).

Analisar tais políticas que visam a igualdade de gênero, e avaliar seu desempenho até o presente momento, se faz adequado para compreender a capacidade de tais instrumentos resolverem as demandas latentes sobre a temática. Inicialmente, a reflexão que se impõe é a que a cultura de desigualdade da sociedade parece restar refletida nas instituições jurisdicionais do país.

A reflexão que nos resta se dá a respeito da importância da paridade de gênero na magistratura. A imprescindibilidade da igualdade de gênero está guardada não só na dignidade da pessoa humana, equidade e justiça social, mas também na importância da existência de diversidade no órgão incumbido de realizar justiça na sociedade, resolver conflitos e estabelecer parâmetros.

3. JUSTIÇA MILITAR: UMA ILUSTRE DESCONHECIDA

A Justiça Militar da União (JMU) é a justiça mais antiga no Brasil. Sua criação é data de 1º de abril de 1808. Por meio de Alvará com força de lei do Príncipe Regente de Portugal, D. João, instalado no Rio de Janeiro, o Conselho Supremo Militar e de Justiça surgiu, baseado na justiça militar existente na Colônia (STM, 2022, p.9).

Com forte influência do direito romano e pautado no direito português, a legislação militar se solidificou. O Conselho Supremo Militar e de Justiça atuou de 1808 a 1891. Em seu lugar foi criado o Supremo Tribunal Militar, com a promulgação da Constituição Republicana de 1891. Em 1945, trocou-se a nomenclatura de “Supremo” para “Superior” Tribunal Militar. Ao longo de seus mais de 200 anos de existência, a justiça militar brasileira passou por diversas transformações (Rosa Filho, 2021, p.14).

A justiça militar se constitui em um órgão de jurisdição especial, com a incumbência de lidar com questões específicas relacionadas à legislação militar, pois visa proteger os interesses e valores únicos associados à *caserna*, ou seja, às instituições militares. Atua na tutela de bens jurídicos ligados à proteção das instituições militares e seus basilares de hierarquia, disciplina, serviço e dever militar, que requerem uma abordagem especializada para sua devida salvaguarda (Neves, 2018, p. 552).

Para perquirir e entender a justiça militar, é imprescindível a análise das disposições constitucionais e legais. A justiça militar compreende a Justiça Militar da União (JMU) e a Justiça Militar Estadual (JME).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) apresenta a estrutura do Poder Judiciário brasileiro em seu artigo 92, dispondo no inciso VI, como um de seus órgãos, os Tribunais e Juízes Militares. Discorrendo pela temática, a CF/88 trata dos Tribunais e Juízes Militares, a partir do artigo 122, evidenciando que são órgãos da Justiça Militar o Superior Tribunal Militar (STM) e os Tribunais e Juízes Militares instituídos por lei.

No artigo 124, da CF/88, a competência da Justiça Militar é tratada, consistindo em processar e julgar os crimes militares definidos em lei. Esta norma, por sua vez, é o Decreto-Lei nº 1001, de 21 de outubro de 1969, Código Penal Militar (CPM), recepcionado pela CF/88. Ainda, no parágrafo único do mesmo dispositivo constitucional é prescrito que lei disporá sobre a organização, o funcionamento e a competência da Justiça Militar. Tal normativa foi estabelecida pela Lei nº 8457, de 04 de setembro de 1992, que organiza a Justiça Militar da União e regula o funcionamento de seus serviços auxiliares (LOJMU).

Importante asseverar que a expressão *Juízes Militares* utilizada pelo constituinte pode não ter sido uma escolha muito assertiva, pois é capaz de gerar confusão ao estudarmos a estrutura da justiça militar. Veja, a LOJMU prevê dois órgãos em nível de 1º grau de jurisdição, quais sejam: os *Juízes Federais da Justiça Militar e Juízes Federais Substitutos da Justiça Militar*, bem como os *Conselhos de Justiça* (Assis; Aquino, 2019, p.13).

Os *Juízes Federais da Justiça Militar* são civis, magistrados togados, cujo ingresso na magistratura se dá por meio de concurso público de provas e títulos, no cargo de *Juiz Federal Substituto da Justiça Militar*, similar ao que ocorre nos demais ramos do Poder Judiciário. O concurso é organizado e realizado pelo STM com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em todas as fases do certame, conforme disposição do artigo 33, da LOJMU. Os magistrados da JMU gozam de todas as garantias constitucionais, previstas no

artigo 95, da CF/88, e também se sujeitam às vedações constitucionais, previstas no parágrafo único do mesmo dispositivo.

Os *Conselhos de Justiça*, por sua vez, são órgãos colegiados, formados pelo Juiz Federal da Justiça Militar ou Juiz Federal Substituto da Justiça Militar e por quatro *Juizes Militares*. Os Conselhos são presididos pelo magistrado togado.

Os *Juizes Militares* são oficiais militares das Forças Armadas que integram os Conselhos de Justiça, tais oficiais são escolhidos por meio de sorteio, realizado pelo Juiz Federal da Justiça Militar, em audiência pública. Estes juizes não gozam das mesmas prerrogativas dos magistrados togados. Ou seja, são juizes de fato quando reunidos em sessão do Conselho; fora das reuniões, são apenas oficiais sujeitos aos regimentos militares (Assis, 2012, p.279).

A JMU possui jurisdição penal militar em âmbito federal. Dessa forma, detém a competência para o processamento e julgamento dos crimes militares definidos em lei, quando praticados por militares das Forças Armadas ou civis, desde que nas condições estabelecidas pelo artigo 9º do Código Penal Militar.

Por outro lado, a Justiça Militar Estadual (JME) encontra-se prevista no artigo 125 § 4º, da CF/88. Seu funcionamento guarda algumas similaridades e discrepâncias com o funcionamento da JMU. A CF/88 assevera que lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual, constituída, em primeiro grau, pelos Juizes de Direito e pelos Conselhos de Justiça e, em segundo grau, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar, nos Estados em que o efetivo militar seja superior a vinte mil integrantes.

Sob esta perspectiva, constata-se que a criação de Tribunais de Justiça Militar nos Estados encontra-se condicionada à existência de um efetivo mínimo de vinte mil militares estaduais. Atualmente, existem três Tribunais de Justiça Militar no Brasil, são eles: Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo, Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais e Tribunal de Justiça Militar do Estado do Rio Grande do Sul.

Em linhas gerais, a JME possui jurisdição penal militar estadual, além de competência para julgar ações disciplinares militares, com algumas ressalvas constitucionais. Possui competência para processar e julgar apenas os militares dos Estados (Forças Auxiliares – Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares) nos crimes militares definidos em lei, ou seja, no Código Penal Militar, e nas ações judiciais contra atos disciplinares militares.

O foco central da pesquisa aqui apresentada se dará em torno da estrutura institucional da JMU. Assim, como preconiza o artigo 1º, da LOJMU, são órgãos da Justiça Militar, em âmbito federal: o Superior Tribunal Militar, a Corregedoria da Justiça Militar, o Juiz-Corregedor Auxiliar, os Conselhos de Justiça, os Juizes Federais da Justiça Militar e os Juizes Federais Substitutos da Justiça Militar.

A 1ª instância da JMU está distribuída em doze Circunscrições Judiciárias Militares (CJM), abrangendo todo o território nacional. As CJM estão divididas em: 1ª - Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo; 2ª - Estado de São Paulo; 3ª - Estado do Rio Grande do Sul; 4ª - Estado de Minas Gerais; 5ª - Estados do Paraná e Santa Catarina; 6ª - Estados da Bahia e Sergipe; 7ª - Estados de Pernambuco, Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas; 8ª - Estados do Pará, Amapá e Maranhão; 9ª - Estados do Mato Grosso do Sul e Mato Grosso; 10ª - Estados do Ceará e Piauí; 11ª - Distrito Federal e Estados de Goiás e Tocantins; e, por fim, 12ª - Estados do Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia.

Cada CJM possui no mínimo uma Auditoria Militar, que seria uma espécie de Vara, se fizermos um paralelo com outros ramos do Judiciário. Algumas CJM possuem mais de uma Auditoria Militar. A 1ª CJM, que abrange os Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, com sede na capital do Rio de Janeiro, possui quatro Auditorias Militares. A 2ª CJM, que abarca apenas o Estado de São Paulo, com sede em sua capital, possui duas Auditorias Militares. A 3ª CJM, que abrange somente o Estado do Rio Grande do Sul, possui três Auditorias Militares, sendo cada uma delas em sedes distintas. Assim, a 3ª CJM tem suas Auditorias Militares localizadas: 1ª Auditoria, em Porto Alegre; 2ª Auditoria, em Bagé; e 3ª Auditoria, em Santa Maria. Tal divisão encontra previsão no Decreto nº 69102, de 19 de agosto de 1971, e se justifica pelo alto número de guarnições militares em tais regiões (Assis; Aquino, 2019, p.22-23).

A 11ª CJM, que tem jurisdição no Distrito Federal e nos Estados de Goiás e de Tocantins, com sede no DF, possui duas Auditorias Militares. Ainda, há uma peculiaridade atribuída à 11ª CJM, suas Auditorias possuem competência para processar e julgar os crimes militares cometidos em sua integralidade fora do território nacional, conforme artigo 91 do Decreto-Lei nº 1002, de 21 de outubro de 1969, Código de Processo Penal Militar (CPPM), recepcionado pela CF/88.

Importa destacar que as Auditorias possuem jurisdição mista, ou seja, não há separação de Auditorias por Força Armada, mas cada Auditoria exerce jurisdição sobre as três

Forças, a saber, Marinha, Exército e Aeronáutica. Essa disposição adveio com a LOJMU, em 1992, pois antes as Auditorias eram tidas como especializadas para cada Força (Assis; Aquino, 2019, p.23).

Cada Auditoria Militar possui a atuação de um Juiz Federal da Justiça Militar e um Juiz Federal Substituto da Justiça Militar. Ainda, há a atuação dos Conselhos de Justiça que podem ser de duas espécies: Conselho Especial de Justiça ou Conselho Permanente de Justiça, a depender do posto do acusado.

A 2ª instância da JMU é composta pelo STM, que é o Tribunal Superior mais antigo do Brasil. O STM possui jurisdição em todo o território nacional, se constituindo em instância originária e também recursal, pois não há um tribunal intermediário na JMU, como, por exemplo, os Tribunais Regionais Federais existentes na Justiça Federal (Assis; Aquino, 2019, p.18).

Por mandamento constitucional, o STM é composto por quinze ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal. Destes, dez são ministros militares da ativa e do *posto* mais elevado da carreira, sendo três dentre oficiais-generais da Marinha, quatro dentre oficiais-generais do Exército e três dentre oficiais-generais da Aeronáutica. Os cinco demais são ministros civis, escolhidos pelo Presidente da República dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade, sendo três oriundos do *terço constitucional*, escolhidos dentre advogados de notório saber jurídico e conduta ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional. Os outros dois, escolhidos de forma paritária, dentre os Juízes Federais da Justiça Militar e os Membros do Ministério Público Militar (MPM).

Existem diversas críticas em detrimento da composição do STM, como no tocante à existência de apenas um ministro oriundo da carreira da magistratura militar (Assis; Aquino, 2019, p.26). Contudo, outro aspecto merece destaque nesta pesquisa, tendo em vista o enfoque na investigação da existência de perspectivas de gênero na magistratura desta peculiar justiça.

Note-se que, por disposição constitucional, os ministros militares são aqueles ocupantes do último *posto* da carreira. *Posto* é o grau hierárquico do Oficial das Forças Armadas, conferido pelo Presidente da República ou autoridade por ele delegada, chancelada em documento oficial denominado *Carta-Patente*, onde constam os graus anteriores e as respectivas datas de promoção àquele grau (Assis, 2019, p.85).

Entretanto, nem todos os militares possuem a oportunidade de alcançar o último posto, pois só é possível para aqueles oficiais pertencentes a determinados *Quadros* previstos em lei. Os *Quadros* são divisões específicas dentro de cada Força, que podem ser formados com base na formação técnica, a exemplo do Quadro de Oficiais Aviadores (QOAv), pertencente à Aeronáutica, ou com base nas funções gerais, a exemplo do Quadro Complementar de Oficiais (QCO) do Exército Brasileiro, composto por diversas especialidades de profissionais. O termo *Quadro* ainda pode ser tido como *Corpo*, *Arma* ou *Serviço* (Assis, 2019, p.86).

Assim, cada Quadro terá sua legislação específica, que tratará de dispor até qual posto os militares daquele Quadro poderão chegar. Nesse ponto, há necessidade de elencar quais são esses Quadros dentro de cada Força. Na Marinha do Brasil, o último posto é o de Almirante de Esquadra, e somente os militares do Quadro de Oficiais da Armada (CA) e do Quadro de Oficiais Fuzileiros Navais (FN) podem alcançar. No Exército Brasileiro, o último posto é o de General de Exército, e somente os militares das Armas Combatentes podem ascender ao último posto do generalato. Na Aeronáutica, o último posto é o de Tenente-Brigadeiro do Ar, e somente os militares integrantes do Quadro de Oficiais Aviadores (QOAv) podem alçar tal posto (Brasil, 1976, 1997 e 1994).

Analisando o tema pelas lentes da perspectiva de gênero, os quadros com possibilidade de chegar ao último posto do generalato há pouco passaram a possibilitar o acesso a mulheres. Na Aeronáutica, a primeira turma de mulheres no Quadro de Oficiais Aviadores (QOAV) ingressou em 2003. Na Marinha, a primeira turma com mulheres no Quadro de Oficiais da Armada (CA) e no Quadro de Oficiais Fuzileiros Navais (FN) ingressou em 2019. No Exército, ainda não há a possibilidade de mulheres ingressarem nas Armas Combatentes (Ministério da Defesa, 2016).

Ainda, importa destacar que para alcançar o último posto do generalato, o militar percorre cerca de trinta anos na carreira ou mais, passando pelos postos de Aspirante, Segundo-Tenente, Primeiro-Tenente, Capitão, Major, Tenente-Coronel, Coronel, e mais dois postos dos quais as nomenclaturas dependerão da respectiva Força.

Neste ponto, cabe a reflexão quanto à dificuldade, ou melhor, quanto à impossibilidade de aproximação de paridade de gênero na composição do STM, em virtude de o impedimento atual de mulheres ascenderem ao último posto do generalato. Assim, partindo desse raciocínio, ainda que as cinco vagas de ministros civis fossem ocupadas por mulheres,

atendidas as especificidades normativas para a escolha, os demais ministros militares seriam necessariamente homens, tendo em vista não ter sido oportunizado às mulheres o ingresso nos Quadros com capacidade de ascensão ao último posto do generalato.

Tal reflexão é relevante para o debate sobre perspectivas de igualdade de gênero na magistratura da JMU. Em que pese o ingresso na carreira da magistratura federal da JMU ocorrer mediante concurso público de provas e títulos, no cargo de Juiz Federal Substituto da Justiça Militar, ainda é pequeno o número de mulheres juízas na 1ª instância, de acordo com os dados coletados. Além disso, atualmente existe uma única ministra na 2ª instância, compondo a corte do STM, consoante ao apresentado no próximo item.

4. MAGISTRADAS FEDERAIS DA JUSTIÇA MILITAR

No primeiro semestre de 2023, o CNJ publicou pesquisa com atualizações acerca da participação feminina na magistratura. O relatório da pesquisa busca subsidiar possíveis alterações na Política Nacional de Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário (CNJ, 2023). No contexto geral, a participação das mulheres na magistratura ainda se encontra baixa, apesar do aumento identificado. Com base nos números apresentados, a porcentagem de mulheres magistradas era de 24,6% em 1988. Em 2022, essa porcentagem chegou a 40%. Nessa perspectiva, o relatório destaca que o cenário é inquietante, pois da análise ao longo dos anos, verifica-se que os valores nunca alcançaram a paridade, tendo trajetória oscilante entre 35% e 46% ao longo dos anos (CNJ, 2023).

Ao analisar a presença das mulheres na magistratura da JMU, percebe-se também um cenário alarmante. A primeira instância da JMU hoje é composta por 36 juízes federais, sendo que deste quantitativo existem apenas 9 mulheres, ou seja, 25% de juízas federais³.

Voltando a análise para o Superior Tribunal Militar, o retrato é ainda mais preocupante. A Corte é composta por 15 ministros, possuindo apenas uma integrante mulher, em toda a sua existência, a Ministra Maria Elizabeth Guimarães Rocha. Assim, revela-se um

³ Levantamento realizado pelo autor(a) da pesquisa com base nas informações disponíveis na página virtual do Superior Tribunal Militar. Disponível em: <https://www.stm.jus.br/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

percentual de 6,3% da participação feminina na cúpula da JMU, sendo composta por 93,8% de Ministros homens⁴.

A partir da análise desses dados, constata-se que o panorama nacional é repetido na JMU, com a baixa participação das mulheres na magistratura dessa Justiça Especializada.

Surgem alguns pontos a serem investigados: se existem e quais seriam os fatores que influenciam nas assimetrias entre os gêneros na composição dessa Justiça; assim como a necessidade e o impacto de políticas públicas do judiciário para igualdade de gênero na magistratura nacional e seu reflexo na carreira da magistratura da JMU (Severi, 2016).

Nesse viés, persiste a inquietante suspeita de que a própria disposição normativa seja coadjuvante para a persistência de disparidade de gênero em certa medida no âmbito da Justiça Militar da União. Quanto a este aspecto estrutural, nos revela Kapur (2006, p.102) que alguns problemas em matéria de direitos humanos podem ser mais ligados ao aspecto estrutural, sugerindo que tal legislação pode reforçar injustiças e desigualdades.

Sob essa perspectiva, a presente pesquisa almeja apresentar um estudo sobre a participação institucional das mulheres na magistratura da Justiça Militar, em âmbito federal. Conforme análise de Sciammarella (2020, p.127), “[...] a participação das mulheres no Judiciário é parte de distintos processos que vêm ocorrendo no interior das profissões jurídicas, fruto de transformações externas e internas”.

Assim, a partir da análise de dados empíricos, coletados em relatórios e estudos voltados a elucidação da temática, a pesquisa se propõe a analisar as consequências desse fato social (falta de paridade na carreira da magistratura da JMU) e a modelagem jurídica das políticas públicas do Judiciário que visam modificar essa realidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, as mulheres passaram por diversos desafios para se tornarem efetivamente sujeitos de direitos no Estado brasileiro. Contudo, ainda persistem alguns obstáculos sociais, culturais, políticos e institucionais. Lutas em busca da igualdade de gênero ainda se fazem necessárias. No Poder Judiciário, o cenário atual é de baixa participação de

⁴ Id.

mulheres na magistratura do país. Nesse sentido, o CNJ tem atuado em busca de modificar tal realidade, por meio de políticas públicas judiciárias de gênero (CNJ, 2023).

Severi e Kahwage pontuam que (2019, p.52):

As pesquisas sobre a feminização da profissão jurídica vão, portanto, além da análise quantitativa da composição de gênero nas carreiras, pois não é a simples contagem dos números que interessa, mas o que eles podem significar. Elas têm buscado compreender, por exemplo: a) de que maneira tem ocorrido a participação das mulheres na organização das carreiras jurídicas, levando em consideração que estamos diante de uma profissão que foi consolidada, hegemonicamente, a partir de uma perspectiva masculina e b) qual o impacto da feminização para a profissão e para o Direito, em especial, do ponto de vista dos processos deliberativos judiciais.

Seguindo nesta trilha, os dados coletados até o momento denotam a falta de paridade de gênero existente na magistratura da JMU. Em que pese a atenção atualmente despendida à temática pelo CNJ e as pesquisas em desenvolvimento por pesquisadores como Boigeol (1996, 2003, 2010); Sadek (1993, 1995, 2006, 2010); Bonelli (2011; 2013; 2020); Kahwage e Severi (2019; 2022); Lobo, Yoshida e Mello (2021); Sciammarella (2020); Fragale, Selem e Sciammarella (2015), entre outros; verifica-se ainda a carência de estudos voltados à análise da magistratura da justiça militar.

O estudo sobre a estrutura institucional da JMU contribui para a compreensão da temática e identificação do perfil dos magistrados desta justiça. Perquirir as políticas públicas voltadas às perspectivas de gênero na carreira da magistratura se demonstra essencial, para que, ao término da investigação, se possa elucidar de forma mais clara a temática e contribuir para as pesquisas na área.

Esta pesquisa ainda se encontra em andamento. Assim, o presente artigo busca apresentar algumas percepções já encontradas na investigação sobre as mulheres na carreira da magistratura da Justiça Militar em âmbito federal, percorrendo conceitos importantes no contexto, trabalhos acadêmicos, relatórios e documentos sobre a temática, considerando as políticas públicas judiciárias que visam fomentar a participação institucional das mulheres na magistratura e alcançar a igualdade de gênero no Poder Judiciário.

6. REFERÊNCIAS

ASSIS, Jorge Cesar (org.). *Estatuto dos Militares Comentado*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2020.

ASSIS, Jorge Cesar. *Direito Militar: aspectos penais, processuais penais e administrativos*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

ASSIS, Jorge Cesar; Aquino, Mariana Queiroz. *Comentários à Lei de Organização da Justiça Militar da União*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2019.

BONELLI, Maria da Glória. *Profissionalismo, diferença e diversidade na advocacia e na magistratura paulistas*. RBCS, v. 28, n. 83, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/JDgzydcphvqwhJvTHLkFcBm/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BOIGEOL, A. *La formation des magistrats: De l'apprentissage sur le tas à l'école professionnelle*. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, n. 76/77, p. 49-64, 1989.

BONELLI, Maria da Glória. *Profissionalismo, gênero e diferença nas carreiras jurídicas*. São Carlos: EdUFScar, 2013.

BONELLI, Maria da Glória; OLIVEIRA, Fabiana Luci. *Mulheres magistradas e a construção de gênero na carreira judicial*. Novos Estudos. Cebrap. São Paulo, p. 143-163. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/TX8RfQBFq9kvDTtKHdp_bS7t/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 07 set. 2023.

BORGES, Maria Juvani Lima; LEITE, Karine Araujo; PEREIRA, Eduardo Monteiro. (org.) *Entenda a Justiça Militar da União*. Brasília, DF: Superior Tribunal Militar, Diretoria de Documentação e Gestão do Conhecimento, 2022, p. 109.

BRASIL. *Decreto nº 1145, de 20 de maio de 1994*. Dispõe sobre os Quadros do Corpo de Oficiais da Ativa da Aeronáutica.

BRASIL. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*, 2022. Panorama. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 01 nov. 2023.

BRASIL. *Lei nº 6391, de 09 de dezembro de 1976*. Dispõe sobre o Pessoal do Ministério do Exército e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 9519, de 26 de novembro de 1997*. Dispõe sobre a reestruturação dos Corpos e Quadros de Oficiais e de Praças da Marinha.

BRASIL. *Mulheres nas Forças: Aeronáutica é a Força que possui o maior contingente feminino*. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-contenido/noticias/ultimas-noticias/mulheres-nas-forcas-aeronautica-e-a-forca-que-possui-o-maior-contingentefeminino#:~:text=Ingresso%20feminino&text=Em%202003%2C%20a%20FAB%20recebeu,de%20Forma%203%A7%C3%A3o%20de%20Oficiais%20Aviadores>. Acesso em: 10 maio 2024.

- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BUTLER, Judith. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.
- CAMPOS, Veridiana Pereira Parahyba. *A chegada das Meritíssimas: um estudo sobre as relações entre agência individual, ocupação feminina de um espaço de poder e mudança social*. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.
- CHAVES, Daniela Lustoza Marques de Souza. *Enigmas de Gênero: Mulheres e carreira na Magistratura Federal*. Tese (Doutorado em Direito Constitucional). Universidade de Fortaleza. Fortaleza, 2021.
- CNJ. *Diagnóstico da participação feminina no poder judiciário*. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2019/05/cae277dd_017bb4d4457755febf5eed9f.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023.
- CNJ. *Juiz brasileiro é homem, branco, casado, católico e pai*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/juiz-brasileiro-e-homem-branco-casado-catolico-e-pai/>. Acesso em: 15 set. 2023.
- CNJ. *Participação Feminina na Magistratura: Atualizações*. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/participacao-feminina-na-magistratura-v3-31-08-23.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- CNJ. *Resolução nº 255, de 04 de setembro de 2018: Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário*. Brasília: CNJ, 2018.
- FRAGALE FILHO, Roberto. *Conselho Nacional de Justiça: desenho institucional, construção de agenda e processo decisório*, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582013000400008>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- FRAGALE FILHO, Roberto; MOREIRA, Rafaela Selem; SCIAMMARELLA, Ana Paula de O. *Magistratura e gênero: um olhar sobre as mulheres nas cúpulas do judiciário brasileiro*. In: *As mulheres nas profissões jurídicas: experiências e representações*. Centro de Estudos Sociais - e-cadernos CES, n. 24, p. 55-77, 2015. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1968>. Acesso em: 15 set. 2023.
- GARCIA, Carla Cristina. *Breve história do feminismo*. São Paulo: Claridade, 2015.
- HIRATA, Helena. *Gênero, classe e raça: interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais*. Tempo Social, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 61-73, jan./jun. 2014.
- HOGEMANN, Edna Raquel. *Human rights beyond dichotomy between cultural universalism and relativism*. In: *The Age of Human Rights Journal*, n. 14, 2020. Disponível em: <http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/TAHRJ/view/5476>. Acesso em: 15 set. 2023.

HOOKS, Bell. *Teoria feminista: da margem ao centro*. Tradução: Rainer Patriota. São Paulo: Perspectiva, 2019. E-book.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>>. Acesso em: 01 nov. 2023.

KAHWAGE, Tharuell Lima; SEVERI, Fabiana Cristina. *Para além de números: uma análise dos estudos sobre a feminização da magistratura*. Rev. Informação Legislativa, Brasília, v. 56, n. 222, p. 51-73, abr./jun. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p51>. Acesso em: 07 set. 2023.

KAPUR, Ratna (2006). *Revisioning the Role of Law in Women's Human Rights Struggles*. In Meckled-García, Saladin e Çali, Basak (org.), *The Legalization of Human Rights: Multidisciplinary Perspectives on Human Rights and Human Rights Law*. New York: Routledge, p. 101-116. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/Kapur_Revisioning_the_role_of_law_in_women_s_HR_struggles_2006.pdf>. Acesso em: 15 set. 2023.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. *A construção do Saber*. Belo Horizonte: Editora UFMQ, 1999.

LOBO, Marcela Santana; YOSHIDA, Mariana Rezende Ferreira; MELLO, Adriana Ramos de. *(Des)Igualdades de Gênero no Âmbito dos Tribunais de Justiça no Brasil: um estudo sobre os cargos de Juízes e Juízas Auxiliares*. Revista Themis, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 265-292, jul./dez. 2021. Disponível em: <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/857/pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. *Manual de direito processual penal militar*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 552

NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. *Movimento feminista no Brasil no século XX*. Revista Feminismos, v. 6, n. 1, jan./abr. 2018. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/feminismos/issue/view/1765>>. Acesso em: 07 set. 2023.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; GRUBBA, Leilane Serratine. *Pesquisa Jurídica Aplicada*. Florianópolis: Habitus, 2023.

ROSA FILHO, Cherubim. *A justiça militar através dos tempos: ontem, hoje e amanhã*. 7. ed. Brasília: Superior Tribunal Militar, 2021.

SADEK, Maria Tereza. *Magistrados: uma imagem em movimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SADEK, Maria Tereza(org). *O sistema de justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <http://books.scielo.org/>.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1997). *Por uma Concepção Multicultural dos Direitos Humanos*. Revista Crítica de Ciências Sociais, 48, p. 11-32.

SCHULTZ, Ulrike. *Judiciary and Gender Topics. German Experience and International Perspectives*. Centro de Estudos Sociais - e-cadernos CES, n. 24, p. 55-77, 2015. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/eces/1998>>. Acesso em: 07 set. 2023.

SCIAMMARELLA, Ana Paula de Oliveira. *Magistratura das magistradas: Uma análise da condição profissional feminina no Judiciário Fluminense*. Tese (Doutorado em Sociologia e Direito). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

SCIAMMARELLA, Ana Paula de Oliveira. *Magistratura e gênero: uma análise da condição profissional feminina no judiciário fluminense*. Rio de Janeiro: Autografia, 2020.

SCOTT, Joan Wallach. *Gender: A Useful Category of Historical Analysis*. The American Historical Review, vol. 91, no. 5, 1986, pp. 1053–1075. Disponível em: <www.jstor.org/stable/1864376>. Acesso em: 07 set. 2023.

SEVERI, Fabiana Cristina. *O gênero da justiça e a problemática da efetivação dos direitos humanos das mulheres*. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 81-115, 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/16716>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. *Constitucionalismo feminista*. Coordenação: Christine Oliveira Peter da Silva, Estefânia Maria de Queiroz Barboza, Melina Giradi Fachin. Salvador: JusPodivm, 2018.

TELES, Maria Amélia de Almeida. *Breve história do feminismo no Brasil e outros ensaios*. São Paulo: Alameda, 2017.

VIANA, Werneck, CARVALHO, Maria Alice Rezende de, MELO, Manuel Palacios Cunha, BURGUS, Marcelo Baumann. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

WALBY, Sylvia. *Theorizing patriarchy*. Brasil Blackwell: Oxford/Cambridge Center, 1990.

YOSHIDA, Mariana Rezende Ferreira; HELD, Thaisa Maira Rodrigues. *Paridade de gênero na magistratura: um imperativo da democracia*. Revista CNJ, Brasília, v. 3, n. 2, p. 82-91, jul./dez, 2019.

Sobre as autoras:

Camila Barbosa Assad | E-mail: camilabassad@gmail.com

Bacharela em Direito pela Universidade Estácio de Sá (2017). Mestranda em Direito e Políticas Públicas, na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), na linha de pesquisa Direitos Humanos, com foco na temática de gênero. Especialista em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Especialista em Direito Militar pela Universidade Cândido Mendes (UCAM)

Ana Paula de Oliveira Sciammarella | E-mail: ana.sciammarella@unirio.br

Mestre e Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF). Professora da Escola de Ciências Jurídicas (ECJ) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Coordenadora do Projeto de Pesquisa e Extensão Diálogos sobre Justiça Reprodutiva: Normas Jurídicas, Políticas Públicas e Práticas de Litígio (DIJURE/UNIRIO). Pesquisadora Jovem Cientista do Nosso Estado (FAPERJ).

Democracia paritária e as câmaras municipais brasileiras: um recorte representativo das eleições de 2020 nas capitais

Paritary democracy and brazilian municipal chambers: a representative view of the 2020 elections in the capitals

Thuany de Moura Costa Vargas⁵

Université de Tours. Doutoranda. Rio de Janeiro (RJ). Brasil

Deo Campos Dutra⁶

Universidade Católica de Brasília (UCB). Professor da Graduação e do Mestrado em Direito. Brasília (DF). Brasil

RESUMO

Um dos debates mais relevantes no campo da teoria democrática é a participação feminina no processo de representação política. Este artigo se insere nesse contexto concentrando-se, por sua vez, na perspectiva da representação municipal. O artigo tem como objetivo i) analisar teoricamente a construção da paridade de gênero na política brasileira; e ii) pesquisar de forma empírica a representação das mulheres nas eleições de vereadoras nas capitais dos estados brasileiros em 2020. Questiona-se o nível de representatividade das mulheres na política em nível local no Brasil, além do estímulo legal à democracia paritária. Para enfrentar esses problemas de pesquisa este artigo traz um levantamento sobre a teoria democrática paritária com as legislações atuais de inclusão da mulher na política. Assim como, a coleta de dados das eleições municipais de 2020, mesclando processos metodológicos qualitativos bibliográficos e quantitativos analíticos. Como resultado observou-se a sub-representação das mulheres no município e a existência de legislação com cotas de gênero que se mostrou insuficiente diante do desafio histórico.

PALAVRAS-CHAVE:

Política local; Câmaras Municipais; Mulheres; Representatividade; Políticas Públicas.

ABSTRACT

One of the most relevant debates in the field of democratic theory is female participation in the process of political representation. This article is set in this context, focusing specifically on the perspective of municipal representation. The article aims to i) theoretically analyze the construction of gender parity in Brazilian politics; and ii) empirically research the representation of women in council elections in the capitals of Brazilian states in 2020. It questions the level of women's representation in local politics in Brazil, alongside the legal impetus for parity democracy. To address these research problems, the article presents a survey of democratic theory alongside current legislation on the inclusion of women in politics, as well as collecting data from the 2020 municipal elections, employing a mix of qualitative bibliographic and quantitative analytical methodological processes. As a result, it was observed that women are underrepresented at the municipal level and that the existing gender quota legislation has proven insufficient in the face of this historical challenge.

KEYWORDS:

Local politics; Municipal Chambers; Women; Representativeness; Public Policy.

⁵ Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8834-0621>

⁶ Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7875-5989>

1. INTRODUÇÃO

Não é novidade que a história contemporânea é protagonizada por homens à revelia da participação de mulheres. Em períodos da própria Revolução Francesa houve o apagamento deliberado de mulheres na política. (Thébaud, 2000, p. 122) A história brasileira não seria diferente, tendo em vista a construção social alicerçada no modelo colonial, cuja “ideologia do sexo dominante impregnava a família patriarcal”. (Alves, 1980, p. 87) As mulheres eram relegadas aos trabalhos residuais dos homens.

Embora a democracia tenha em sua etimologia a participação do povo no poder, viu-se sinônimo de colaboração mútua de homens da elite local. Longe de ser um passado distante, a participação da mulher na política ainda encontra dificuldade para se estabelecer em pés de igualdade ao homem. Flávia Biroli (2013, p.17) salienta que “obstáculos e desincentivos específicos se expressam em hierarquias que são significativas para o usufruto dos direitos existentes e para o exercício efetivo de autonomia”.

A igualdade de gênero é assegurada pela Constituição brasileira, no entanto, ela não garante, por si só, a efetividade de paridade de gênero na vida política. Assim, as mulheres podem ter os mesmos direitos dos homens pela igualdade formal, sem conseguir atingir a igualdade material, traduzida em números. Segundo Beatriz Llanos Cabanillas (2013, p.37): “a paridade não surgirá por si só. Necessita de importantes ações de lobby, incidência junto aos atores políticos e conscientização da opinião pública.”⁷ Afinal, são anos de exclusão e, ao mesmo tempo, anos de luta para chegar à possibilidade de sentar-se à mesa com velhas figuras representativas da política. Por isso a busca pela democracia paritária se mantém atual, diante ainda dos números da representatividade da política brasileira, que correspondem também a realidade dos países em nível global. É preciso uma mudança do alicerce que constitui a democracia, tendo em vista séculos de dinâmica de apagamento, sobretudo das mulheres na esfera política.

A partir desse contexto, o presente artigo é dividido em duas partes. A primeira refere-se à estrutura teórica na qual é privilegiado o desenvolvimento da teoria democrática sob a ótica da paridade. Além da análise sobre as políticas públicas atuais de enfrentamento das desigualdades de gênero no campo político, incluindo legislações e projetos de fomento à

⁷ Tradução livre de: “En resumen, la paridad no va a llegar por sí sola. Necesita importantes acciones de cabildeo, incidencia con los actores políticos y sensibilización de la opinión pública.”

paridade. Na segunda parte, faz-se uma pesquisa empírica do quadro representativo das mulheres. Identifica-se primeiro como é a organização política do município e as regras eleitorais para eleições de parlamentares locais. A partir desse ponto é realizado um 2.2) panorama das participações das mulheres no último pleito municipal com base no resultado da votação de 2020 para os cargos de vereadores nos municípios das capitais dos estados do Brasil.

No que tange à metodologia, existe uma combinação de processos metodológicos. A primeira parte tem como base pesquisas qualitativas de natureza bibliográfica para construir a base teórica do artigo. A segunda parte é construída sob o escopo de pesquisas quantitativas a partir de dados numéricos extraídos do TSE e do IBGE, em um processo analítico que objetiva identificar o nível numérico de mulheres eleitas no pleito municipal das capitais em proporção ao número de habitantes. A partir desses dados faz-se um retorno à análise qualitativa construída na primeira parte do texto, correlacionando os achados com a teoria e legislações pesquisadas.

2. DEMOCRACIA PARITÁRIA: UMA LUZ SOBRE OS MOVIMENTOS PRECURSORES E LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS DE FOMENTO

Carole Pateman faz uma crítica à teoria política clássica, a partir de especificidades relativas ao contrato social inicialmente erguido por Locke e posteriormente desenvolvido por Rousseau. Segundo a autora, “a nova sociedade civil criada através do contrato original é uma ordem social patriarcal.”⁸ (Pateman, 1988, p. 1) Nesse sentido a autora Montserrat Sagot (2009, p. 49) examina que:

A teoria democrática e as práticas políticas tradicionais sempre assumiram a existência de uma cidadania abstrata, sem corpo, sem classe, sem etnia e sem gênero. A longa história de debate e ações para construir uma sociedade democrática tem transcorrido por séculos sem levar em consideração as mulheres e outros grupos subordinados.

O motivo desse afastamento histórico é intrínseco ao tratamento dispensado às mulheres, pois, antes de tudo, elas não tinham suas capacidades fortalecidas⁹, ao contrário dos

⁸ Tradução livre de: “The new civil society created through the original contract is a patriarchal social order.”

⁹ Sobre a Teoria das Capacidades ver: Robeyns, Ingrid and Morten Fibieger Byskov, "The Capability Approach", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2023 Edition), Edward N. Zalta & Uri Nodelman (eds.). Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2023/entries/capability-approach/>.

homens que podiam ter acesso à educação, por exemplo. Além do mais, o papel das mulheres em instituições sociais existentes como o casamento, reforçavam clivagens de gênero e as levavam à vulnerabilidade. (Okin, 1989) Diante desse cenário desproporcional, teve início uma onda de reivindicação de direitos, por meio de lutas feministas, que se caracterizam pela busca de igualdade entre homens e mulheres.

Vê-se algumas conquistas ao longo do tempo como as descritas por Flávia Biroli (2013, p. 28):

Acesso facilitado a meios para o controle da natalidade, como a pílula anticoncepcional, os passos dados para a desnaturalização da dupla moral sexual, o direito aos divórcios e a ampliação de garantias relativas à violência sexual e doméstica, vinculados ao impacto do acesso ampliado das mulheres ao trabalho remunerado, permitem que se reposicionem nas diferentes esferas da vida social.

Durante essa trajetória de conquistas dois marcos teóricos do movimento feminista em nível internacional podem ser destacados ainda no final século XVIII: as produções de Olympe de Gouges e Mary Wollstonecraft. Tem-se em um primeiro momento a presença de Olympe de Gouges, que criou em 1791 a “Declaração dos direitos da mulher e da cidadã”. O artigo treze da citada Declaração expressa com clareza uma das lutas das mulheres, que passava sobretudo pelo campo profissional: “para a manutenção da força pública, e para os gastos administrativos, as contribuições da mulher e do homem devem ser iguais; (...) ela deve, por conseguinte, ter a mesma participação da distribuição dos postos, dos empregos, dos cargos, das dignidades e da indústria.” (de Gouges, 1791).

Em um segundo momento, pode ser evidenciada a luta de Mary Wollstonecraft, considerada uma das precursoras do feminismo, conhecedora da dinâmica social posta às mulheres na época. Em 1792, em sua obra “Reivindicação dos direitos das mulheres”, a autora questionou a superioridade que era vinculada à natureza do homem, trazendo luz ao papel da construção social e advogando pela equidade de gênero.¹⁰ Para tal, ela salienta o papel da educação formal como instrumento emancipatório. (Wollstonecraft, 1833)

Embora as mulheres já se insurgissem contra o status quo, os resultados foram limitados. Somente a partir da segunda metade do século XIX que os resultados começaram a ser concretizados. O ponto de partida das conquistas passou pela derrubada de proibições, indo ao encontro da possibilidade de inserção política. Como todo processo de desconstrução, o

¹⁰ Sobre gênero ver (Scott, 1986)

caminho começou pela derrubada de obstáculo para então dar lugar a construção de novos direitos. Essa construção se deu por meio da luta pelo voto, dando origem à primeira onda do feminismo como um movimento.¹¹ Com relação as demais ondas, as autoras Olivia Perez e Arlene Ricoldi (2019, p.4-5) destacam algumas ideias centrais: i) a segunda onda chegou na década de 1960 sob a influência de Simone de Beauvoir, “na esteira dos movimentos dos direitos civis e da contracultura”; ii) a terceira onda, sob a ótica estadunidense, “é especialmente marcada pela emergência do conceito de interseccionalidade”; e iii) a quarta, que ainda está em curso, é marcada pelo “ativismo amplamente digital.”¹²

Como visto, as lutas feministas tiveram efeitos importantes que permitem hoje pleitear não só o direito de votar, mas também o direito de ser votada e pensar em uma possível paridade. Ocorre que há, ainda, uma cultura remanescente dos velhos tempos que tendem a ser hostil à presença das mulheres, o que inibe o interesse delas. O autor Luis Felipe Miguel (2015, p. 94) levanta que “os padrões diferenciados de socialização de gênero e a construção social da política como esfera masculina inibem, entre as mulheres, o surgimento da vontade de participar.” Com o afastamento das mulheres, a representação política, que segundo Lavallo, Houtzager, et Castello (2006, p.56) “supõe uma dualidade constitutiva entre representação e representatividade, entre representante e representado” fica ainda mais deficitária. Para reverter a desigualdade que ainda persiste é preciso mudar os padrões e ressignificar as estruturas. Para isso, deve-se buscar mecanismos de estímulo, como as leis de paridade.

2.1 PARIDADE NA POLÍTICA: SURGIMENTO NO CONTEXTO INTERNACIONAL

A restrição ao sufrágio feminino foi suspensa no Brasil somente em 1932, quando foi publicado o Código Eleitoral de 1932, Decreto nº 21.076 de 24 de fevereiro de 1932.¹³ A única

¹¹ Sobre a concepção de ondas do feminismo a autora Olívia Perez e Arlene Ricoldi ressaltam que: “O uso da ideia da ideia de ondas serve para organizar a realidade, apontando tendências do movimento feminista, mas não deve ser limitadora da sua análise, desconsiderando a trajetória, contradições e diversidade do campo social.” (Perez et Ricoldi, 2019, p.4)

¹² Sobre as ondas do feminismo ver, entre outros: MALINOWSKA, Ania. Waves of Feminism. The international encyclopedia of gender, media, and communication, v. 1, p. 1-7, 2020; EVANS, Elizabeth; CHAMBERLAIN, Prudence. Critical waves: Exploring feminist identity, discourse and praxis in western feminism. Social movement studies, v. 14, n. 4, p. 396-409, 2015. HELMREICH, Stefan. The genders of waves. Women's Studies Quarterly, p. 29-51, 2017.

¹³ A título comparativo, as mulheres votaram na França pela primeira vez em 1945, após o Decreto de 21 de abril de 1944 (L'article 17 de l'ordonnance du 21 avril 1944). Nos Estados Unidos, as mulheres começaram a votar em 1920 com a ratificação da Emenda Constitucional de 1920.

exceção pode ser identificada nas mulheres potiguares pioneiras na política que se beneficiaram da Lei nº 660/1927 do Estado do Rio Grande do Norte¹⁴: i) Celina Guimarães Viana, considerada a primeira eleitora brasileira, que votou em novembro de 1927; ii) Júlia Barbosa, eleita para o cargo atual de vereadora em 1928; e iii) Alzira Soriano, eleita para o cargo de prefeita na cidade Lajes, também no Rio Grande do Norte em 1928.¹⁵ (T. C. de N. Marques, 2021, p.100) (Schumacher et Brazil, 2000). Essas conquistas só foram possíveis por meio dos movimentos feministas, com destaque para a líder Leolinda Daltro, uma das fundadoras do Partido Republicano Feminino em 1910; e Bertha Lutz que, junto com Maria Lacerda de Moura, fundaram a Liga para Emancipação Intelectual das Mulheres em 1920 (LEIM)¹⁶. (Karawejczyk, 2019, s/n).

Por outro lado, a inclusão dos direitos políticos para as mulheres, não significou uma abertura substancial para a participação direta delas na política. Após anos de desigualdades previstas, inclusive por lei, a efetividade do direito à participação das mulheres na política teve que passar por medidas específicas para acabar com a cultura política que existia há décadas. Afinal, conforme descrito por Maurice Deverger (1955, p.128) a já arcaica "teoria da incapacidade feminina", ou seja, a "l'imbecillitas sexes", em que pese não ser adotada oficialmente ainda sobrevivia com a adesão "consciente ou inconsciente" de um número razoável de adeptos. Sob esse olhar, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou em dezembro de 1979 a Convenção sobre "Eliminação de todas as formas de discriminação contra a Mulher", na qual o artigo 7º expressa a obrigatoriedade dos Estados-Partes na criação de medidas de eliminação de discriminação na vida política e a garantia de igualdade de condições.¹⁷ Além do artigo 4º que destaca a "necessidade de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher", sem ser considerada discriminação.¹⁸

¹⁴ Sancionada pelo então governador José Augusto Bezerra de Medeiros da Celina Guimarães Viana.

¹⁵ A eleição de Alzira Soriano foi noticiada pelo Jornal "New York Times" com a primeira mulher prefeita eleita América Latina em 1928. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/outras-documentos/diploma-mulher-cidada-carlota-pereira-de-queiros/edicao-2018-diploma-mulher-cidada-carlota-pereira-de-queiros/resumo-alzira-soriano>

¹⁶ Transformada depois em Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF).

¹⁷ A convenção foi promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 89.460 de 20 de março de 1984 e, posteriormente, o Decreto nº 4.377 de 13 de setembro de 2002, sem reservas.

¹⁸ Ver: Recommandation générale nº 25 concernant le premier paragraphe de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, portant sur les mesures temporaires spéciales.

Disponível

em:

Por conseguinte, para coibir a cultura de que só os homens sabiam fazer política, foram necessários mais esforços, como a adoção da paridade de gênero nas eleições. O conceito de democracia paritária remonta ao ano de 1989, data em que ocorreu em Estrasburgo o seminário sobre “a Democracia paritária” promovido pelo “Comité directeur pour l’égalité entre les femmes et les hommes” (CDEG) do Conselho da Europa.¹⁹ (Sineau, 2004, p.13; Gaspard, 1994, p.32; Lavalle Torres, 2009, p.43). Na sequência veio a Cúpula europeia sobre “Mulheres no Poder” ocorrida em Atenas, Grécia. Criada pela Rede Europeia “Femmes dans la prise de décision politique, économique et sociale” e pela ONG “Lobby européen des Femmes (LEF)”, a Cúpula reuniu mais de 400 participantes, proporcionando uma “forte visibilidade à rede e garante a máxima divulgação da ideia de paridade.” (Gubin, 2007, p.125) Ao final deste evento, em 3 de novembro de 1992, foi adotada a Declaração de Atenas, sendo considerada o “marco inicial da definição da paridade como referência para avaliar o déficit democrático.” (D. Marques et Biroli, 2020, p.4)

Diante da importância da Declaração de Atenas, destacam-se as principais motivações e anseios postos à época: a) igualdade de participação entre homens e mulheres na política e na tomada de decisão pública; b) necessidade de paridade de representação, por corresponderem a mais da metade da população; c) igualdade entre homens e mulheres com um direito fundamental; e d) a probabilidade de gerar novas ideias e comportamentos e, assim, fazer um mundo mais justo com a presença de mulheres. («Déclaration d’Athènes adoptée à Athènes le 3 novembre 1992 à l’occasion du premier sommet européen «Femmes au Pouvoir» », 1993)

Ao longo do percurso histórico internacional da teoria da democracia paritária, veio na sequência a IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher que ocorreu em Pequim, em 1995.²⁰ Conhecida como Conferência da “Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz”, nela se pretendeu o combate à discriminação de gênero, com a aplicação de medidas de paridade entre os sexos. Um dos principais pontos estratégicos estava em introduzir, dentro dos sistemas eleitorais, medidas que encorajassem os partidos políticos a abrir espaço para a participação

[https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(French\).pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(French).pdf)

¹⁹ O Comité era liderado pela Claudette Apprill, ancienne secrétaire du CDEG.

²⁰ Segundo a apresentação da Maria Luiza Ribeiro Viotti: “a Conferência de Pequim partiu de uma avaliação dos avanços obtidos desde as conferências anteriores (Nairobi, 1985; Copenhague, 1980; e México, 1975) e de uma análise dos obstáculos a superar para que as mulheres possam exercer plenamente seus direitos e alcançar seu desenvolvimento integral como pessoas.” (Brasil, 2006, p.148)

feminina em cargos eletivos e não eletivos, sempre na mesma proporção e no mesmo nível identificado na representação política masculina.²¹ A Declaração de Pequim promoveu transformações em diversos países e, com base nela, governos começaram a implementar ações afirmativas, como o Brasil em 1995 para eleições legislativas municipais e em 1997 estaduais e federais. Com exceção a esse marco tem a Argentina que, desde 1991, de forma pioneira no mundo, aprovou a lei de cotas de gênero para fins de inclusão de 30% das mulheres no legislativo nacional.²²

Posteriormente, na América Latina, a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) organizou em 2007 a 10ª Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, chamada de Consenso de Quito. Sendo destacada a importância da paridade:

Reconociendo que la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres,²³

Assim, por meio de ações afirmativas, tenta-se dar igualdade ao processo eleitoral, incentivando a participação das mulheres. A fundamentação para a inserção de cotas objetivando a paridade democrática passa pelo universalismo abstrato e pelo pluralismo democrático. (Bereni et Lépinard, 2003).

Diversas leis e recomendações para garantir a sua maior participação foram introduzidas nos períodos que se seguiram à inclusão expressa das mulheres na política. Tanto os próprios países como as organizações internacionais enfatizaram a importância das mulheres na participação política.

2.2 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA INCLUSÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA

No Brasil pode-se observar um aumento da participação feminina na vida política só após a redemocratização, uma vez que o período ditatorial que ocorreu no Brasil de 1964 a 1985

²¹ Méasure 190, section B de la Déclaration et Programme d'action de Beijin. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20F.pdf>.

²² Lei nº 24.012, de 6 de novembro de 1991. Substitui o artigo 60 do Decreto nº 2.135/93. 'Honorable Congreso de la Nación Argentina'. Publicada em 3 de dezembro de 1991. InfoLEG, n27276, p. 1. Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/411/norma.htm>

²³ Disponível em: <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensodequito.pdf>

foi marcado por forte opressão política e evidente ausência de representação política democrática. A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) criada logo após a ditadura em 1988, cujo conteúdo vigora até hoje, teve forte participação feminina. Durante a Assembleia Constituinte, num esforço para criar a nova Constituição, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher²⁴ lançou a campanha Mulher e Constituinte, publicando a chamada “Carta da Mulher”²⁵. Esta carta foi produzida após o Encontro Nacional de Mulheres realizado em 1986, cujo conteúdo apelava à inclusão dos direitos constitucionais inerentes às mulheres, enfatizando a seguinte frase: “Os constituintes devem realmente ter os direitos das mulheres”²⁶.

Assim, com uma série de postulações em favor dos direitos das mulheres, a Constituição de 1988 recebeu uma série de dispositivos garantindo a igualdade material das mulheres, conforme os seguintes trechos: “promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e qualquer outra forma de discriminação”²⁷, “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer espécie”²⁸ e que homens e mulheres são iguais em direitos e nos deveres de casa”²⁹. Posteriormente, para promover a participação política efetiva das mulheres, a Bancada Feminina do Congresso Nacional lançou a campanha intitulada “Mulheres Sem Medo no Poder”, que visava a inserção da mulher nas eleições para o cargo de vereadora de 1996.³⁰ Essa campanha foi resultado direto da Conferência de Pequim, um marco internacional como visto na seção anterior.

Após o movimento interno pela paridade feminina por parte dos parlamentares no Brasil, a Lei nº 9.100/95 foi promulgada em 29 de setembro de 1995. A lei determinou que em nível local “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser

²⁴ « O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) foi criado em 1985, vinculado ao Ministério da Justiça, para promover políticas que visassem eliminar a discriminação contra a mulher e assegurar sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país.” Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/conselho>.

²⁵ Carta disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/a-constituente-e-as-mulheres/arquivos/Constituente%201987-1988-Carta%20das%20Mulheres%20aos%20Constituintes.pdf.

²⁶ Para mais detalhes da participação política feminina na Assembleia Constituinte brasileira, ver: SILVA, Salete Maria da. A carta que elas escreveram: a participação das mulheres no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988. 2012. DE OLIVEIRA, Adriana Vidal. A Constituição da Mulher Brasileira. 2012. Tese de Doutorado. PUC-Rio.

²⁷ Artigo 3º, IV da CRFB.

²⁸ Artigo 5º, caput da CRFB.

²⁹ Artigo 5º, I, da CRFB.

³⁰ Ver série histórica do Centro Feminista de Estudo e Assessoria publicada em 2014, sob organização de Patrícia Rangel. Disponível em: https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/mulheres_nas_eleicoes_1996_2012_serie_historica.pdf

preenchidas por candidaturas de mulheres.”³¹ Assim, a partir das eleições municipais de 1996, a cota estabelecida nas candidaturas teve que ser respeitada³².

Posteriormente, por meio da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, Lei das Eleições, houve um aumento gradual do percentual para 25%, já nas eleições de 1998: “Nas eleições a serem realizadas no ano de 1998, cada partido ou coligação deverá reservar, para candidatos de cada sexo, no mínimo, vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puder registrar”.³³ Sendo previsto nas demais eleições, a partir de 2000, o percentual de 30%, nos seguintes termos : “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.” ³⁴

Esse aumento correspondia tanto aos candidatos aos cargos das Câmaras Municipais, quanto para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa e as Assembleias Legislativas. Mas em 2009, a Lei nº 12.034/2009 revogou o artigo supracitado da Lei nº 9.504/97 para garantir o preenchimento da candidatura de mulheres e, não a reserva, como anteriormente colocado. O texto passou a ser expresso como: “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.”³⁵

Observa-se que a partir de 1997 houve a extensão tanto do percentual do preenchimento de candidaturas, quanto de casas legislativas em diferentes níveis federativos. Mas os textos das leis não distinguem o gênero, sendo o mínimo e o máximo destinados para “cada sexo”. Mesmo sem a menção expressa, as mulheres são as destinatárias dessa espécie de ação afirmativa, já que até a data não conseguiam alcançar essa marca de forma orgânica. Conforme o julgamento do Recurso Especial nº 784-32, referente às eleições de 2010, por maioria o Tribunal Superior Eleitoral decidiu em agosto de 2010 pelo “caráter imperativo do

³¹ Artigo 11, §3º da Lei nº 9.100/1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm#:~:text=LEI%20N%209.100%2C%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995.&text=Estabelece%20normas%20para%20a%20realiza%20da%20outras%20provid%20ncias.

³² Para mais detalhes, ver: SABINO, Maria Jordana Costa; LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales. Igualdade de gênero no exercício do poder. Revista Estudos Feministas, v. 23, p. 713-734, 2015.

³³ Artigo 80 da Lei nº 9.504 /1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm.

³⁴ Artigo 10, §3º da Lei nº 9.504 /1997.

³⁵ Artigo 3º da Lei nº 12.034/2009 que altera o artigo 10, parágrafo 3º da Lei nº 9.504 /1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art3

preceito quanto à observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo.”³⁶ Mais à frente, o TSE fixou o seguinte entendimento por meio do relator Ministro Arnaldo Versiani, no Recurso Especial nº 2939 de 2012:

Sendo eventualmente impossível o registro de candidaturas femininas com o percentual mínimo de 30%, a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais, cuja providência, caso não atendida, ensejará o indeferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (DRAP).³⁷

Em 2017 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 97, que proibiu a coligação a partir de 2020 em eleições proporcionais para Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.³⁸ Com isso, o percentual destinado à candidatura feminina passou a ser respeitado desde 2020 por cada partido, o que significa maior inclusão das mulheres.³⁹

Além das cotas para aumentar a candidatura de mulheres, veio também legislação de incentivo financeiro para as suas campanhas. Na Lei nº 13.165/2015 foi destinado o mínimo de 5% e o máximo de 15% do Fundo Partidário “ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.”⁴⁰ Houve a reserva expressa do mínimo de 5% também do Fundo Partidário para a “criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres”⁴¹.

As leis que incentivaram a participação das mulheres no âmbito do financiamento político foi alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617/2018. Em 15 de março de 2018 o STF decidiu pela equiparação, de acordo com trecho do acórdão a seguir:

Equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3o, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes

³⁶ Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 784-32.20106.14.0000 - Classe 32 – Belém – Pará. Relator: Ministro Arnaldo Versiani. Sessão de 12/08/2010.

³⁷ Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 29-39.2012.6.17.0134 - Classe 32 - Jataúba – Pernambuco. Relator: Ministro Arnaldo Versiani. Sessão de 6.11.2012.

³⁸ Artigo 2º da Emenda Constitucional nº 97 de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm.

³⁹ Coligação refere-se à união entre dois ou mais partidos para disputar uma eleição.

⁴⁰ Artigo 9º da Lei nº 13.165/2015.

⁴¹ Artigo 3º da Lei nº 13.165/2015 que altera o artigo 44, inciso V, da Lei nº 9.096/1995.

serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais.⁴²

Fora o lado financeiro, também existe legislação para conscientização da participação feminina. É destinado às mulheres o mínimo de 10% do tempo da propaganda partidária dos Partidos, para fins de “promover e difundir a participação política feminina.”⁴³ A lei também garantiu que o TSE faça diariamente nos anos eleitorais, entre os meses de abril a julho, propaganda institucional de incentivo à participação feminina por cinco minutos.⁴⁴

Por fim, tem-se a Lei nº 14.192/2021 que estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. Essa Lei altera a Lei das Eleições para garantir nos debates de eleições proporcionais “a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos que concorrem a um mesmo cargo eletivo, respeitada a proporção de homens e mulheres estabelecida no § 3º do art. 10 desta Lei.”⁴⁵ Proporção essa de 30%, no mínimo. Também proíbe propaganda que “deprecie a condição de mulher ou estimule sua discriminação em razão do sexo feminino, ou em relação à sua cor, raça ou etnia.”⁴⁶ Assim como definiu a violência política contra mulher da seguinte forma:

Art. 3º Considera-se violência política contra a mulher toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher.

Parágrafo único. Constituem igualmente atos de violência política contra a mulher qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos e de suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo.

A Lei retromencionada ainda incluiu no Código Eleitoral uma tipificação penal para atos que envolvam discriminação à condição de mulher candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo⁴⁷:

Art. 326-B. Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo.

⁴² Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617 - Distrito Federal. Relator: Ministro Edson Fachin. Plenário de 15.3.2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>.

⁴³ Artigo 3º da Lei nº 13.165/2015 que altera o artigo 45, inciso IV, da Lei nº 9.096/1995

⁴⁴ Artigo 2 da Lei nº 13.165/2015 que altera o artigo 93-A da Lei nº 9.504/1997: “o Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.”

⁴⁵ Artigo 6º da Lei nº 14.192/2021 que altera o artigo 46, inciso II da Lei nº 9.504/1997.

⁴⁶ Artigo 4º da Lei nº 14.192/2021 que inclui o inciso X no artigo 243 do Código Eleitoral.

⁴⁷ Artigo 4º da Lei nº 14.192/2021 que inclui o artigo 326-B ao Código Eleitoral.

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa

Parágrafo único. Aumenta-se a pena em 1/3 (um terço), se o crime é cometido contra mulher:

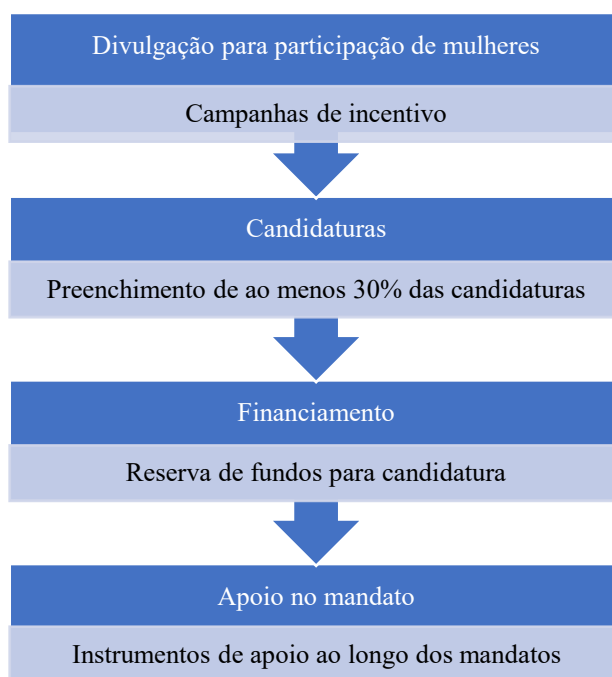
I – gestante;

II - maior de 60 (sessenta) anos;

III - com deficiência.

Diante das legislações brasileiras acima expostas para o fomento da participação das mulheres na política, percebe-se uma ampla base na qual podem ser observadas 4 fases (Tabela 1): i) Divulgação e publicidades sobre a possibilidade e incentivo da participação de mulheres; ii) Reserva de espaço para candidaturas de mulheres; iii) Reserva de dinheiro para financiamento das candidaturas; iv) tipificação de crime contra discriminação de mulheres em cargos políticos. No entanto, a realidade da violência política de gênero se impõe e podemos perceber que ainda há uma lacuna legislativa na garantia e no apoio após vitória nas eleições⁴⁸. É preciso, portanto, ir além de políticas públicas de base que garantam igualdade socioeconômica para as mulheres, sobretudo daquelas em condições de vulnerabilidade.

Tabela 1: Fases de incentivos previstas



Fonte: Realizado pelos autores

⁴⁸ Para mais detalhes, ver: “Sempre foi sobre nós: Relatos da violência política de gênero no Brasil” organizado pela Manuela D’Ávila. Segundo Anielle Franco no prefácio do livro: “O efeito da violência política é impedir mulheres de se candidatarem, é interferir no exercício de seu mandato e, por fim, desestimular, desanimar, encurtar, abreviar sua carreira política. Ou seja, é uma violência exercida antes, no início, durante e no fim de um mandato, que influiu no ingresso na política, na permanência e na saída/desistência.” (Franco, 2022, p.7)

Por fim, evidencia-se o resultado positivo das cotas em uma pesquisa realizada pela autora Marilda de Paula Silveira (2019b, p.340):

Os dados demonstram, portanto, que as cotas contribuíram sensivelmente para incrementar o número de candidaturas femininas a cargos de eleição proporcional. Todavia, permanece uma expressiva diferença no número de candidaturas masculinas e femininas e essa disparidade é ainda mais acentuada quando se analisa o número de eleitos.

Então esse sistema de cotas é importante, mesmo que insuficiente tendo em vista ainda a baixa presença de mulheres em cargos políticos. Mas infelizmente esse sistema que permite uma inserção feminina é alvo de fraudes. Existem fraudes dentro de partidos com a presença de candidaturas fictícias, as chamadas candidatas laranjas, que trazem questionamentos. Conforme dito por Marilda de Paula Silveira (2019a, p.162): “definir consequências para uma ação afirmativa que não veio acompanhada de um sistema de controle e cuja efetividade vem sendo construída em pequenos retalhos não é uma tarefa fácil.”

A questão partidária vai além das candidaturas fictícias, é uma questão também de financiamento e atividade interna. Para Teresa Sacchet (2011, p.160) : “em casos como o brasileiro, em que inexiste a possibilidade de candidaturas avulsas, as estruturas partidárias são o primeiro funil para a entrada na vida pública.” Na conclusão de seu artigo, a autora declarou que “foi verificado um subfinanciamento expressivo de candidaturas femininas pelos partidos, tanto em 2006 como em 2010.” (Sacchet, 2011, p.183)

A partir desse levantamento teórico referente ao contexto histórico da paridade política e da legislação brasileira, inicia-se um estudo empírico das eleições municipais de 2020. A investigação com base em métodos quantitativos, tem como objetivo contribuir para a compreensão das dinâmicas políticas contemporâneas e das políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade de oportunidades no cenário eleitoral brasileiro.

3. DADOS DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020 PARA OS VEREADORES NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

As eleições de 2020 realizadas no Brasil tiveram como objetivo eleger os novos prefeitos e vereadores de cada município do país, o que significa escolher os representantes locais da população. Em primeiro lugar, importa referir que as eleições de 2020 foram atípicas uma vez que o país vivia a pandemia global do novo coronavírus, com a propagação da doença

denominada Covid-19. Devido à situação sanitária de algumas cidades, não foi possível a realização de eleições na data prevista pela Constituição: “primeiro domingo de outubro do ano anterior ao final do mandato”.⁴⁹ Assim, no dia 2 de julho, o Congresso Nacional publicou a Emenda Constitucional nº 107/2020, na qual o objetivo era adiar o primeiro turno para 15 de novembro e o segundo turno das eleições municipais, se necessário, para 29 de novembro.⁵⁰

Ressalte-se que o segundo turno das eleições municipais ocorre apenas para o prefeito e seu vice-prefeito nos municípios com mais de 200 mil eleitores, pois a eles é atribuído o critério da maioria absoluta de votos, característico do sistema majoritário, em que mais da metade dos votos válidos são necessários. Quanto ao cargo de vereador, discutido especificamente neste artigo, a regra eleitoral é diferente. Na verdade, o sistema é proporcional. Nesse sistema, para favorecer a representatividade, o número de vagas para vereadores é distribuído entre os partidos de acordo com o quociente eleitoral.⁵¹

Após este adiamento por mais um mês, houve também uma alteração nos prazos fixados no processo eleitoral de 2020, como a inscrição dos candidatos escolhidos nas convenções partidárias. O prazo para apresentação do pedido de registro de candidaturas à Justiça Eleitoral, normalmente fixado para 15 de agosto, foi transferido para 26 de setembro.⁵² O Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁵³ que tem como função coordenar os trabalhos eleitorais no Brasil, emitiu a Resolução TSE nº 23.609/2019. Nesta resolução, o artigo 9.º dispõe que “qualquer cidadão pode pretender exercer cargo eletivo com respeito pelas condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade, desde que não afete quaisquer causas de inelegibilidade”.⁵⁴

A fim de identificar o alcance desta eleição é necessário apresentar a organização política e administrativa interna do país. O Brasil faz parte de um sistema federal, caracterizando-se pela descentralização administrativa e política.⁵⁵ A divisão administrativa do

⁴⁹ Artigo 29, inciso II da CRFB.

⁵⁰ Artigo 1º da Emenda Constitucional nº 107/2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc107.htm.

⁵¹ Artigos 106 e 107 do Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm#art23.

⁵² Artigo 1º, §1º, III, da Emenda Constitucional nº 107/2020.

⁵³ Segundo os artigos 16 e seguintes do Código Eleitoral.

⁵⁴ Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23609/2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>.

⁵⁵ Art. 18 da CRFB: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

país é composta pela União⁵⁶, Estados, Municípios e Distrito Federal⁵⁷. Todos são autônomos⁵⁸ e possuem competências privativas, concorrentes e comuns estabelecidas na CRFB.⁵⁹ O município, parte integrante da divisão administrativa do país, possui autonomia e competências estabelecidas pela CRFB que, respeitando o pacto federativo, possui questão de representatividade política que lhe são inerentes.

No parlamento municipal, os vereadores são os principais responsáveis pela criação ou revogação de leis⁶⁰, bem como pelo controle e fiscalização das contas da Câmara Municipal. O mandato de vereador é regido pela Constituição do Brasil, que determina que o mandato será de quatro anos “mediante eleição direta e simultânea realizada em todo o país”.⁶¹ Além disso, a regra de composição dos conselhos municipais encontra-se no mesmo dispositivo, sendo o número máximo de vereadores por cidade determinado em função do número de habitantes de cada município, conforme mostra a Tabela 2.

TABELA 2: COMPOSIÇÃO MÁXIMA DE CADA CÂMARA MUNICIPAL

Nº max. de vereadores	Número de habitantes do município
9	Até 15.000
11	Mais de 15.000 até 30.000
13	Mais de 30.000 até 50.000
15	Mais de 50.000 até 80.000
17	Mais de 80.000 até 120.000
19	Mais de 120.000 até 160.000
21	Mais de 160.000 até 300.000
23	Mais de 300.000 até 450.000
25	Mais de 450.000 até 600.000
27	Mais de 600.000 até 750.000
29	Mais de 750.000 até 900.000
31	Mais de 900.000 até 1.050.000
33	Mais de 1.050.000 até 1.200.000
35	Mais de 1.200.000 até 1.350.000
37	Mais de 1.350.000 até 1.500.000
39	Mais de 1.500.000 até 1.800.000

⁵⁶ A União é a pessoa jurídica de direito público interno, formada pela união dos Estados. Ao contrário do Estado Federal que é uma unidade de relações políticas e jurídicas internacionais, dotada da personalidade jurídica de direito público internacional.

⁵⁷ O Distrito Federal é uma unidade federativa do Brasil, onde está localizada a capital do país chamada Brasília com a divisão em 33 regiões administrativas, sem a divisão em municípios.

⁵⁸ Segundo os termos do artigo 18 da CRFB.

⁵⁹ Conforme os artigos 21 e seguintes da CRFB.

⁶⁰ Ressaltando que as Câmaras Municipais têm competência legislativa e, como tal, adotam leis municipais.

⁶¹ Artigo 29, inciso I da CRFB.

41	Mais de 1.800.000 até 2.400.000
43	Mais de 2.400.000 até 3.000.000
45	Mais de 3.000.000 até 4.000.000
47	Mais de 4.000.000 até 5.000.000
49	Mais de 5.000.000 até 6.000.000
51	Mais de 6.000.000 até 7.000.000
53	Mais de 7.000.000 até 8.000.000
55	Mais de 8.000.000

Fonte: Criado pelos autores a partir da CRFB⁶².

A regra geral de elegibilidade está prevista no artigo 14 da Constituição. As condições para ser elegível são as seguintes: a) nacionalidade brasileira; b) pleno exercício dos direitos políticos; c) recenseamento eleitoral; d) ter domicílio eleitoral no distrito; e) filiação partidária; f) idade mínima⁶³ para cada cargo. Então, a partir dessas novas datas fixas, ocorreu a eleição de 2020 e, assim, foram eleitos os novos vereadores de cada capital.

A fim de analisar o resultado das eleições em cada capital dos estados brasileiros, correspondentes a 26 municípios, no que diz respeito ao gênero, as informações disponíveis no TSE foram compiladas conforme Tabela 3:

TABELA 3: PERCENTUAL DE MULHERES VEREADORAS POR CAPITAL BRASILEIRA

Região	Capital / Estado	Nº de vereadores eleitos	Quantidade do gênero masculino	Quantidade do gênero feminino	Porcentagem de mulheres
Norte	Belém/PA	35	29	6	17,14%
	Boa Vista/RR	23	19	4	17,39%
	Macapá/AP	23	20	3	13,04%
	Manaus/AM	41	37	4	9,75%
	Palmas/TO	19	15	4	21,05%
	Porto Velho/RO	21	19	2	9,52%
	Rio Branco/AC	17	15	2	11,76%
Nordeste	Aracaju/SE	24	20	4	16,66%
	Fortaleza/CE	43	34	9	20,93%
	João Pessoa/PB	27	26	1	3,70%
	Maceió/AL	25	21	4	16%
	Natal/RN	29	22	7	24,13%
	Recife/PE	39	32	7	17,94%

⁶² Artigo 29, inciso IV.

⁶³ Idade mínima de 35 anos para o presidente e vice-presidente da República e para o senador; 35 anos para governador e vice-governador do estado e do Distrito Federal; 25 anos para deputado federal, deputado estadual ou distrital, prefeito, vice-prefeito e juiz de paz; e 18 anos para vereador municipal.

	Salvador/BA	43	34	9	20,93%
	São Luís/MA	31	26	5	16,12%
	Teresina/PI	29	24	5	17,24%
Centro-oeste	Campo Grande/MS	29	28	1	3,44%
	Cuiabá/MT	25	23	2	8%
	Goiânia/GO	35	30	5	14,28%
Sudeste	Vitória/ES	15	13	2	13,33%
	Rio de Janeiro/RJ	51	41	10	19,60%
	São Paulo/SP	55	42	13	23,63%
	Belo Horizonte /MG	41	30	11	26,82%
Sul	Florianópolis/SC	23	18	5	21,73%
	Porto Alegre/RS	36	25	11	30,55%
	Curitiba/PR	38	30	8	21,05%
TOTAL:		817	673	144	17,62%

Fonte: Criado pelos autores a partir de dados de eleitos do TSE.⁶⁴

Com base na percentagem de mulheres vereadoras em cada capital, fica claro que não existe nenhuma capital com mais de 31% de mulheres eleitas. O município que obteve maior número de mulheres eleitas foi Porto Alegre com 30,55%, enquanto o município que teve a menor proporção de mulheres no conselho municipal de uma capital foi João Pessoa com 3,7%.

Para melhor identificar o panorama representativo é necessário conhecer a percentagem de mulheres que vivem nestas cidades. Dessa forma, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), órgão responsável pelas estatísticas do Brasil e pelo Censo Demográfico Nacional, foram compilados nos termos da Tabela 4 abaixo:

TABELA 4: POPULAÇÃO DAS CAPITAIS E NÚMERO DE MULHERES

Região	Capital / Estado	População total (mil)	Quantidade do gênero feminino (mil)	Porcentagem de mulheres
Norte	Belém/PA	1.497	785	52,43%
	Boa Vista/RR	388	200	51,54%
	Macapá/AP	509	274	53,83%
	Manaus/AM	2.206	1.152	52,22%
	Palmas/TO	304	159	52,30%
	Porto Velho/RO	535	273	51,02%

⁶⁴ Os dados sobre os vereadores eleitos por capital e seus respectivos gêneros estão disponíveis no site do TSE. A informação sobre o gênero de cada vereador é disponibilizada no site a partir do registro de candidaturas. O percentual de mulheres eleitas para cada Câmara municipal nas capitais foi encontrado neste artigo comparando o número de vereadoras com o número total de cargos de vereadores disponíveis em cada cidade. Disponível em: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/#!/eleicao;e=e426;uf=rj;mu=60011/resultados/cargo/13>.

	Rio Branco/AC	411	222	54,01%
Nordeste	Aracajú/SE	662	354	53,47%
	Fortaleza/CE	2.671	1.434	53,68%
	João Pessoa/PB	814	447	54,91%
	Maceió/AL	1.023	542	52,98%
	Natal/RN	888	482	54,27%
	Recife/PE	1.651	879	53,24%
	Salvador/BA	2.881	1.606	55,74%
	São Luís/MA	1.106	574	51,89%
	Teresina/PI	867	503	58,01%
Centro oeste	Campo Grande/MS	902	467	51,77%
	Cuiabá/MT	615	323	52,52%
	Goiânia/GO	1.528	830	54,31%
Sudeste	Vitória/ES	374	197	52,67%
	Rio de Janeiro/RJ	6.736	3.670	54,48%
	São Paulo/SP	12.296	6.650	54,08%
	Belo Horizonte /MG	2.517	1.351	53,67%
Sul	Florianópolis/SC	506	266	52,56%
	Porto Alegre/RS	1.486	780	52,48%
	Curitiba/PR	1.943	1.026	52,80%
TOTAL:		47.316	25.446	53,77%

Fonte: Criado pelos autores a partir de dados do IBGE.⁶⁵

Os dados mostram que todas as capitais brasileiras têm mais da metade de sua população feminina. E essa realidade não é diferente quando olhamos para o Brasil no total, já que dos mais de 210 milhões de habitantes do Brasil, 109 milhões são mulheres com um percentual de 51,93%, segundo estimativa demográfica do primeiro trimestre de 2021.⁶⁶

Assim, dado que a maioria das pessoas que vivem nas capitais dos estados brasileiros são mulheres e que nos conselhos municipais as mulheres não representam mais de 31%, há uma forte sub-representação de gênero no Brasil. Na verdade, esse resultado também reflete o que está acontecendo no parlamento nacional do Brasil, ou seja, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. O que não é muito diferente do que está acontecendo no mundo.

A partir da base de dados mundial dos parlamentos nacionais da União Interparlamentar denominada Parline, é possível observar a situação do mundo em termos de representação feminina. Na França, as mulheres representam 39,5% da Assembleia Nacional e 34,8% no Senado, ocupando o 27.º lugar no ranking da participação feminina no parlamento

⁶⁵ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral de 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5917#/n6/all/v/606/p/202001/c2/5,6794/l/v,p+c2,t/resultado>.

⁶⁶ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral de 2021 por sexo. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5917#/n1/all/v/606/p/202001/c2/5,6794/l/v,p+c2,t/resultado>.

nacional atualizado até 1 de abril de 2021. Neste mesmo ranking, os Estados Unidos estão no 67.º lugar com 27,2% dos assentos ocupados por mulheres na Câmara dos Deputados e 24% no Senado. Por fim, o Brasil ocupa a 143ª posição, com 15,2% das cadeiras na Câmara dos Deputados ocupadas por mulheres e 12,4% no Senado.⁶⁷

É também interessante observar o número médio de mulheres nos parlamentos nacionais por região, calculado pela União Interparlamentar de acordo com a Tabela 5:

TABELA 5: NÚMERO MÉDIO DE MULHERES NO PARLAMENTO NACIONAL POR REGIÃO DO MUNDO

Região	Média regional		
	Câmara Única ou Câmara baixa	Câmara alta	Todas as câmaras combinadas
Américas	32,1%	33%	32,2%
Europa	30,6%	30,1%	30,5%
África Subsaariana	25,1%	24,4%	25%
Ásia	20,8%	17,8%	20,4%
Oriente Médio e Norte da África	19,3%	11,2%	17,7%
Pacífico	18%	44,9%	20,9%

Fonte: a União Interparlamentar na base de dados Parline.⁶⁸

Na média regional global dos parlamentos nacionais, nota-se também que as percentagens estão na casa decimal de 30. Essa média reflete um avanço significativo, porém ainda insuficiente, na representatividade feminina em posições de poder político. A análise desses dados revela que, embora as mulheres estejam conquistando mais espaço, ainda enfrentam barreiras estruturais e culturais que dificultam a equidade de gênero no ambiente político. A persistência dessas barreiras sugere a necessidade de políticas mais eficazes e de uma mudança cultural profunda para alcançar uma paridade real.

Toda esta realidade é o resultado de décadas de tratamento desigual das mulheres em relação aos homens. A remoção das mulheres dos cargos de decisão reflete políticas que bloquearam o acesso aos direitos durante muitos anos. Este cenário histórico de exclusão é

⁶⁷ Mulheres nos parlamentos nacionais. Disponível em: <https://data.ipu.org/fr/women-ranking?month=4&year=2021>.

⁶⁸ De acordo com observações da base de dados Parline “Os dados desta tabela foram compilados pela União Interparlamentar com base em informações fornecidas pelos parlamentos nacionais”. Esta tabela está disponível no site: <https://data.ipu.org/fr/women-averages>.

consequência de normas sociais e legislações que desvalorizavam a capacidade das mulheres de contribuir em pé de igualdade com os homens. Somente com a implementação de leis afirmativas e a crescente conscientização sobre a importância da equidade de gênero é que começamos a ver uma mudança gradual nesse quadro.

Se há pouco tempo uma mulher não podia sequer votar, ser eleita era um sonho distante. Hoje, apesar dos progressos, a sub-representatividade feminina ainda é evidente, como mostrado no levantamento supracitado. Isso contraria a teoria sobre paridade e a legislação brasileira que visa promover a igualdade de gênero. Portanto, é crucial continuar monitorando e promovendo políticas que incentivem a participação feminina na política, garantindo que a legislação seja efetivamente implementada e que as mulheres tenham as mesmas oportunidades de acesso e influência nos processos decisórios.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As eleições municipais de 2020 nas capitais de cada estado da Federação mostraram um quadro de baixa representatividade feminina. Apesar dos novos instrumentos legislativos que visam melhorar a participação das mulheres na política, os membros dos conselhos municipais ainda não moldam a realidade da sociedade brasileira, onde mais da metade da população é composta por mulheres. Esses instrumentos incluem cotas de gênero e incentivos para candidaturas femininas, mas os resultados demonstram que a aplicação dessas políticas ainda enfrenta resistências e limitações práticas.

Pode-se observar que a realidade do parlamento municipal brasileiro não difere da realidade do parlamento nacional do Brasil e do mundo. Isto significa que a sub-representação das mulheres na política ainda está presente e que, apesar dos esforços normativos para trazer a paridade ao jogo político, esses esforços não têm sido suficientes. A resistência cultural, a falta de apoio institucional e as dificuldades enfrentadas por mulheres em campanhas políticas são fatores que contribuem para essa discrepância entre a legislação e a realidade.

Portanto, é evidente que medidas adicionais são necessárias para efetivar a igualdade de gênero na política. Isso pode incluir a implementação de programas de capacitação e suporte para mulheres candidatas, maior fiscalização e aplicação das leis de cotas, e campanhas de conscientização para mudar a percepção pública sobre o papel das mulheres na política. Somente através de um esforço conjunto entre governo, sociedade civil e instituições privadas

será possível alcançar uma representatividade que reflita verdadeiramente a composição da população brasileira.

5.REFERÊNCIAS

- ALVES, Bianca Moreira. *Ideologia e feminismo: a luta da mulher pelo voto no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- BERENI, Laure; LÉPINARD, Éléonore. *La parité, contresens de l'égalité ?* Cadrage discursif et pratiques d'une réforme: Nouvelles Questions Féministes, v. Vol. 22, n. 3, p. 12–31, 2003.
- BIROLI, Flávia. *Autonomia e desigualdades de gênero: contribuições do feminismo para a crítica democrática*. Niterói: Univ. Federal Fluminense, 2013.
- BRASIL. *Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres*. Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006.
- DÉCLARATION D'ATHÈNES ADOPTÉE À ATHÈNES LE 3 NOVEMBRE 1992 À L'OCCASION DU PREMIER SOMMET EUROPÉEN «Femmes au Pouvoir». *Femmes Diplômées*, v. 164, n. 1, p. 35–35, 1993
- DE GOUGES, Olympe. *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne*.
- DUVERGER, Maurice. *La Participation des femmes à la vie politique*. Paris: UNESCO, 1955.
- FRANCO, Anielle. Prefácio: “Liberdade é não ter medo”. In: D'ÁVILA, Manuela; FRANCO, Anielle; SILVA, Áurea Carolina de Freitas e (Orgs.). *Sempre foi sobre nós: relatos da violência política de gênero no Brasil*. 2a. edição revista e ampliada. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2022, p. 6–7.
- GASPARD, Françoise. *De la parité: genèse d'un concept, naissance d'un mouvement*. Nouvelles Questions Féministes, v. 15, n. 4, p. 29–44, 1994.
- GUBIN, Éliane. *Éliane Vogel-Polsky: une femme de conviction*. Bruxelles: Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, 2007. Disponível em: <https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/13%20-%20Vogel-Polsky_FR.pdf>.
- KARAWCZYK, Mônica. *As filhas de Eva querem votar: uma história da conquista do sufrágio feminino no Brasil*. [s.l.]: Edipucrs, 2019. (História).
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 67, p. 49–103, 2006.
- LAVALLE TORRES, María Cecilia. *La mitad del poder: asignatura pendiente en Quintana Roo : participación política de las mujeres en cargos de elección popular : poderes ejecutivo y*

legislativo. Primera edición. México, D.F., Chetumal, Q.R.: Instituto Nacional de las Mujeres ; Instituto Quintanarroense de la Mujer, 2009.

LLANOS CABANILLAS, Beatriz. A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad en el mundo. In: *La apuesta por la paridad los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica ; democratizando el sistema político en América Latina*. Strömsborg: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2013, p. 17–46. Disponível em: <<https://www.oas.org/en/cim/docs/apuestaporlaparidad-final-web.pdf>>.

MARQUES, Danusa; BIROLI, Flávia. *Brasil: onde está o compromisso com as mulheres?* Um longo caminho para se chegar à paridade. Brasil: PNUD Brasil; ONU Mulheres; IDEA Internacional, 2020. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/09/ATENEA_Brasil_FINAL23Sep.pdf>.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. *O voto feminino no Brasil*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados - Coordenação Edições Câmara, 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/midias/file/2020/11/voto-feminino-brasil-2ed-marques.pdf>>.

MIGUEL, Luis Felipe. Gênero e representação política. In: *Feminismo e política: uma introdução*. 1ª ed., 1ª reimpr. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015, p. 93–108.

OKIN, Susan Moller. *Justice, gender, and the family*. New York: Basic Books, 1989.

PATEMAN, Carole. *The sexual contract*. Stanford, Calif: Stanford University Press, 1988.

PEREZ, Olívia Cristina; RICOLDI, Arlene Martinez. A quarta onda feminista: interseccional, digital e coletiva. In: Monterrey, Nuevo León, México: ALACIP; Asociación Mexicana de Ciencias Políticas A.C. (AMECIP); Tecnológico de Monterrey, 2019, p. 1–22. Disponível em: <<https://alacip.org/cong19/25-perez-19.pdf>>.

SACCHET, Teresa. Partidos políticos e (sub)representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. In: FERREIRA, Denise Paiva (Org.). *Mulheres, política e poder*. 1. edição. Goiânia, GO, Brasil: Cênone Editoração, 2011, p. 159–186.

SAGOT, Montserrat. É Importante a Participação Política das Mulheres? Representatividade Democrática, Ação Afirmativa e Cotas na Costa Rica. In: *Trilhas do poder das mulheres: experiências internacionais em ações afirmativas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009, p. 49–61.

SCHUMAHER, Schuma; BRAZIL, Erico Vital (Orgs.). *Dicionário mulheres do Brasil: de 1500 até a atualidade*: com 270 ilustrações. Rio de Janeiro: J. Zahar Editor, 2000.

SCOTT, Joan W. Gender: A Useful Category of Historical Analysis. *The American Historical Review*, v. 91, n. 5, p. 1053, 1986.

SILVEIRA, Marilda De Paula. As Consequências da Identificação de Candidaturas Fictícias: cassação das eleitas e desincentivos à representatividade feminina na política. *Resenha Eleitoral*, v. 23, n. 2, p. 161–186, 2019.

SILVEIRA, Marilda De Paula. Democracia de gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para participação feminina na política devem ser aprimoradas. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 75, p. 323–348, 2019.

SINEAU, Mariette. *Parité: le Conseil de l'Europe et la participation des femmes à la vie politique*. Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2004. (Les institutions démocratiques en action).

THÉBAUD, Françoise. *Mulheres, cidadania e Estado na França do século XX*. n. 10, p. 119–135, 2000. (Tempo).

WOLLSTONECRAFT, Mary. *A Vindication of the Rights of Woman: With Strictures on political and moral subjects*. New York: A. J. Matsell, 1833. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=rUg4d_8UMQsC&hl=fr&source=gbs_navlinks_s>.

LINKS

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 97 de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm.

_____. *Emenda Constitucional nº 107 de 2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc107.htm.

_____. *Código Eleitoral* (Lei nº 4.73, 15 de julho de 1965). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm#art23

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

_____. *Lei nº 9.504 de 1997*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm

IBGE. *Pesquisa nacional por amostragem domiciliar do primeiro trimestre de 2021 com mulheres no Brasil*. Disponível em : <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5917#/n1/all/v/606/p/202001/c2/5,6794/l/v,p+c2,t/resultado>.

ONU. *Declaração e Plataforma de Ação de Pequim*. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20F.pdf>.

PARLINE. *Mulheres nos parlamentos nacionais*. Disponível em: <https://data.ipu.org/fr/women-ranking?month=4&year=2021>.

SÉNAT. *Pacto Federativo*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>.

TSE. *Resultados das Eleições*. Disponível em: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/#/eleicao;e=e426;uf=rj;mu=60011/resultados/cargo/13>.

TSE. *Resolução nº 23.609 de 2019*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>

Sobre os autores:

Thuany de Moura Costa Vargas | E-mail - thuanymvargas@gmail.com

Doutoranda em Direito Público pela Université de Tours. Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). MBA Executivo de Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Deo Campos Dutra | E-mail: deocamposdutra@gmail.com

Mestre em Ciências Jurídicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ). É mestre em Direito Comparado pela Universidade de Paris 1 - Panthéon Sorbonne. É Doutor em Direito pela PUC/RJ e pela Universidade Paris X. Foi pesquisador visitante na EHESS/Paris e pesquisador visitante na Queen's University/ Canadá. Realizou seu estágio pós doutoral em Direito Comparado na École Normale Supérieure de Paris e na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). É professor da graduação e do mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília (UCB).

Violência doméstica e familiar: análise integrativa das políticas públicas e mapeamento da rede de tratamento

Domestic and family violence: integrative analysis of public policies and mapping of the treatment network

Mara Dantas Pereira⁶⁹

Universidade Federal da Bahia. Doutoranda. Salvador (BA). Brasil

Camila Carvalho Ribeiro⁷⁰

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestre. Natal (RN). Brasil

Lorena Medeiros Toscano de Brito⁷¹

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestre. Natal (RN). Brasil

RESUMO

Este artigo é um recorte da dissertação de Mestrado intitulada “Lei Maria da Penha e a Subformalização de Crimes sem Violência Física: Ações Estatais Preventivas, Protetivas e Restauradoras”, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Neste estudo, o objetivo foi analisar as políticas públicas brasileiras no âmbito da violência doméstica e familiar contra mulheres, avaliando sua efetividade na prevenção, assistência, tratamento e garantia de direitos às vítimas. Dessa forma, procurou-se responder à seguinte questão: como as políticas públicas brasileiras têm atuado na prevenção, assistência, tratamento e garantia de direitos no âmbito da violência doméstica e familiar contra mulheres? Através de pesquisa bibliográfica, documental e empírica, constatou-se que a falta de serviços responsáveis pelo tratamento da violência contra as mulheres é um dos principais obstáculos à sua formalização, evidenciando uma falha na Rede de atendimento. Conclui-se que é necessário fortalecer e expandir os serviços de apoio às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no país, a fim de assegurar seus direitos e promover sua proteção.

ABSTRACT

This article is an excerpt from the Master's dissertation entitled 'Maria da Penha Law and the Subformalization of Crimes without Physical Violence: Preventive, Protective, and Restorative State Actions,' linked to the Postgraduate Program in Law - PPGL, of the Federal University of Rio Grande do Norte. In this study, the objective was to analyze Brazilian public policies in the context of domestic and family violence against women, evaluating their effectiveness in prevention, assistance, treatment, and guarantee of rights to victims. Thus, we sought to answer the following question: how have Brazilian public policies acted in prevention, assistance, treatment, and guarantee of rights in the context of domestic and family violence against women? Through bibliographic, documentary, and empirical research, it was found that the lack of services responsible for treating violence against women is one of the main obstacles to its formalization, evidencing a failure in the care network. It is concluded that it is necessary to strengthen and expand support services for women victims of domestic and family violence in the country in order to ensure their rights and promote their protection.

⁶⁹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5943-540X>

⁷⁰ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2234-5849>

⁷¹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2030-6512>

PALAVRAS-CHAVE:

Violência; Políticas públicas; Mulheres em situação de violência; Dignidade humana.

KEYWORDS:

Public policies; Women in situations of violence; Human dignity.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo é resultado de uma pesquisa de mestrado retratada na dissertação intitulada “Lei Maria da Penha e a Subformalização de Crimes sem Violência Física: Ações Estatais Preventivas, Protetivas e Restauradoras”, desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) - Natal/RN (Ribeiro, 2023). A necessidade deste estudo surge a partir de uma reflexão para considerar: a violência doméstica e familiar contra a mulheres cis e mulheres trans⁷² (VDFCM) tem gerado preocupação tanto para a sociedade, em geral, quanto para a comunidade científica, pois representa um problema de grande escala que afeta as famílias e a sociedade de maneira multidimensional. Os seus justificadores são sócio-históricos, os quais estão enraizados em crenças e valores patriarcais.

Com isso, percebe-se que a subordinação das mulheres na sociedade é resultado de uma distinção social, de poder, de força e de dominação entre os gêneros, marcada pela tradição patriarcal (Gabriel, 2022). Essa relação assimétrica de poder é um fator propulsor da violência, pois reforça o modelo dominante de masculinidade que subjuga a mulher à ideia de passividade e vitimização (Machado et al., 2023). Apenas nas décadas de 1970 e 1980, o tema violência contra a mulher avançou como uma categoria de investigação detalhada, impulsionada pelas reivindicações feministas que abordam questões relacionadas à complexidade do fenômeno, incluindo aspectos associados ao gênero, relações culturais e paradigmas políticos e socioeconômicos (Figueira, 2023).

Vale registrar que a violência é uma violação dos direitos humanos, caracterizada pelo uso intencional de força física, ameaça ou poder real contra si mesmo, outra pessoa, grupo ou comunidade. Isso resulta em danos ao bem-estar físico, reprodutivo, sexual, mental, social e emocional do indivíduo e da família (OPAS, 2012).

Neste contexto, a VDFCM é caracterizada por ações e/ou omissões que resultam em danos físicos, psicológicos, morais, sexuais e patrimoniais, morte ou lesões no ambiente familiar de convivência da pessoa (Brasil, 2002). De acordo com Nóbrega et al. (2019), essa violência é praticada principalmente por parceiros íntimos. Um estudo conduzido pelo Instituto

⁷² O termo mulheres para fins científicos é amplo. Para tanto, essa pesquisa irá tratar, a partir de um conceito mais restritivo sobre a concepção de mulher, deixando de fora debates em razão do gênero, isso porque, tal pesquisa, se delimita a análise da legislação protetiva e dos critérios objetivos que o Estado tomou para elaborar as políticas públicas, desconsiderando mutações jurisprudenciais e outros debates que demandam densidade sobre o tema. Embora essas pesquisadoras acreditem que há uma flexibilidade, enquanto o gênero, para ingressar nas medidas protetivas dessa legislação, essa discussão não será o tema-problema dessa pesquisa.

DataSenado sobre a VDCM no Brasil revelou que, em 2019, 27% das mulheres entrevistadas relataram ter sofrido algum tipo de violência. Em 37% dos casos, os agressores eram companheiros ou ex-companheiros (Brasil, 2019).

Nessa perspectiva, as políticas públicas desempenham um papel crucial no Estado brasileiro, ao estabelecer objetivos específicos no tratamento da VDFCM em suas diversas formas e garantir o acesso das mulheres aos seus direitos. Essas políticas atuam como ferramentas para reduzir os impactos negativos desses problemas na sociedade brasileira. No entanto, ainda há muitos desafios a serem enfrentados para garantir a efetividade da proteção às mulheres vítimas de VDFCM, incluindo a capacitação dos profissionais do Direito para lidar com essas situações de forma sensível e eficaz.

Diante dos argumentos expostos, este artigo tem como objetivo analisar as políticas públicas brasileiras no âmbito da violência doméstica e familiar contra mulheres, avaliando sua efetividade na prevenção, assistência, tratamento e garantia de direitos às vítimas. Para realizar essa análise desafiadora, este estudo se restringe a uma área específica do conhecimento dentro das Ciências Sociais Aplicadas: o Direito. Essa escolha se justifica pelo papel do Direito na criação e aplicação de normas que regulam as políticas públicas e na influência sobre as subjetividades, impactando a efetividade dessas políticas.

A partir disso, surge a pergunta problema: como as políticas públicas brasileiras têm atuado na prevenção, assistência, tratamento e garantia de direitos no âmbito da violência doméstica e familiar contra mulheres?

Na busca por responder essa inquietação, foi adotado o método dedutivo como caminho metodológico, partindo de considerações gerais sobre as políticas públicas de tratamento da violência doméstica e familiar contra mulheres, para analisar aspectos mais específicos, como as prestações materiais e normativas essenciais nesse tratamento da violência doméstica e o mapeamento de instituições de apoio às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no Brasil. Além disso, a técnica de pesquisa utilizada incluiu tanto a pesquisa bibliográfica e documental, com acesso a documentos legais pertinentes à temática em questão, quanto a realização de pesquisas empíricas por meio do mapeamento de instituições que oferecem suporte a mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no país.

Para apresentar as discussões desta pesquisa, este artigo foi organizado em três partes. A primeira foca na análise da legislação e das políticas públicas de tratamento da violência doméstica e familiar contra mulheres no Brasil. A segunda aborda o mapeamento e análise das

instituições de apoio às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no Brasil. Por fim, a terceira apresenta as considerações finais.

2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO UM MEIO PREVENTIVO E RESTAURADOR PARA MULHERES, HOMENS E FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

A princípio, cumpre elucidar que o termo “tratamento” será utilizado, sempre que possível, em substituição ao termo “enfrentamento” ou “combate”⁷³, e diz respeito à implementação de políticas amplas e articuladas, que procurem dar conta da complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas expressões” (Brasil, 2011). O desenvolvimento e fortalecimento dessas medidas são fundamentais para que mulheres passem a confiar no sistema e não se sintam intimidadas na hora de formalizar as violências que, porventura, vierem a sofrer. A recíproca também é válida, pois o Estado precisa ter acesso às informações trazidas com a formalização. Verifica-se, com isso, que o desenvolvimento e fortalecimento das políticas afirmativas e a formalização dos delitos, retroalimentam-se.

Uma vez que as formulações das políticas sociais passam por um crivo público, o qual constata qual são as necessidades sociais para que as pessoas tenham bem-estar. É interessante ressaltar que esses critérios adotados pelo Estado são objetivos, uma vez que a densidade da subjetividade, além de ampla, pode trazer incertezas à concretização dessas ações. Logo, é indispensável que haja a comunicação ao Estado gerenciador, para que, então, esse tenha instrumentos capazes de criar e aplicar as políticas públicas.

Ou seja, a partir do momento em que há a formalização das condutas, há, também, a possibilidade para que o Estado fortaleça a sua política social de tratamento às mulheres em situação de violência. Ainda, também permite o acolhimento à ofendida; coopera para a responsabilização e submissão do agressor aos tratamentos necessários⁷⁴, para que este não volte a cometer o delito; bem como contribui para o desenvolvimento de ações direcionadas à

⁷³ A intenção, com essa alteração, é trazer acolhimento ao problema da violência doméstica, não como uma questão meramente criminal, tratada, corriqueira e erroneamente, pela ótica do punitivismo, mas que é multifacetado e envolve saúde, educação, assistência etc. Assim, as palavras “enfrentamento” e “combate” só serão utilizadas quando não puderem ser substituídas.

⁷⁴ É o caso da participação em grupos reflexivos e acompanhamento psicológico.

família (aos filhos), bem como à coletividade, que interfiram nos padrões de comportamento impostos culturalmente⁷⁵.

Nessa perspectiva, são Eixos Estruturantes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres: a *prevenção*, que consiste em ações educativas e culturais que interfiram nos padrões sexistas (desconstruindo-os); a *assistência*, a partir do fortalecimento da Rede de Atendimento e capacitação de agentes públicos; *enfrentamento e combate* (tratamento), por meio de ações punitivas e cumprimento da Lei Maria da Penha; e *acesso e garantia de direitos*, que diz respeito ao cumprimento da legislação nacional/internacional e iniciativas para o empoderamento de mulheres (Brasil, 2011).

Para promover a prevenção, a assistência, o tratamento e o acesso e garantia de direitos, ou seja, para cumprir com a sua função de amparo aos cidadãos, em especial na proteção dos direitos fundamentais, o Estado deve se valer de prestações positivas, fortalecendo as suas instituições de garantias, pois não basta, apenas, o reconhecimento formal de direitos, é preciso promover as condições materiais necessárias à efetivação das leis positivadas (Ribeiro, 2023).

Por isso existe na Lei Maria da Penha (Brasil, 2006), vários mecanismos que asseguram à dignidade humana da mulher, como forma de políticas públicas e sociais, as quais pretendem retirar a violentada das mãos do agressor, como os direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Além disso, traz previsão expressa que impõe ao poder público o desenvolvimento de políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares, no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, cabendo à família, à sociedade e ao poder público criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos enunciados no artigo terceiro da respectiva legislação⁷⁶ (Brasil, 2006).

⁷⁵ Arraigados de machismo, misoginia, sexismo, concepções patriarcais, violência simbólica e entre outros.

⁷⁶ Art. 3º Serão asseguradas às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2006).

2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS EM PRÁTICA: UMA REVISÃO DA SUA INSTRUMENTALIZAÇÃO A FAVOR DA DIGNIDADE FEMININA

A fim de entender as providências desenvolvidas pelo Estado brasileiro no tratamento à violência doméstica e familiar, cumpre trazer um compilado de medidas tomadas pelo Brasil. A intenção não é apresentar um rol exaustivo, mas exemplificativo, pontuando algumas políticas-chave, que devem ser lidas com enfoque para determinados temas, os quais devem ser cada vez mais fortalecidos, para que mulheres se sintam mais seguras e encorajadas, passando, como dito, a confiar mais em si mesmas, na sociedade e no sistema, o que contribui, sobremaneira, para o rompimento do ciclo da violência e, então, busca por ajuda.

Assim, são eles: i) educação e acesso à informação; ii) autonomia/independência financeira da mulher; iii) escuta, acolhimento, reflexão e restauração; iv) fortalecimento e articulação da rede de apoio; v) segurança pública e justiça; vi) acessibilidade e serviços gratuitos; vii) saúde; viii) orçamento ix) estrutura; e x) tecnologia. A seguir, um estudo detalhado.

Quadro 1 – Políticas Nacionais de Tratamento da Violência contra a Mulher

ANO	POLÍTICA	PROPÓSITO
1970	Protestos com o <i>slogan</i> “Quem ama não mata”.	A luta pelo combate à violência contra as mulheres começa a ganhar visibilidade. “A partir da segunda metade da década de 70, as mulheres, de forma organizada, decidiram não aceitar mais a ideia de que ‘em briga de marido e mulher não se mete a colher’. Com o slogan ‘Quem ama não mata’ foram às ruas protestar contra a absolvição, pela Justiça, de homens que assassinavam suas esposas e ex-esposas em nome da “legítima defesa da honra”. A época marcou o começo das passeatas de protesto contra a complacência e a impunidade dos agressores; a inclusão de estudos sobre o tema nas universidades; e a reivindicação por leis e serviços específicos” (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009, p. 13).
1980	SOS Mulher	Objetiva prestar atendimento às mulheres vítimas de violência. Iniciou-se nas cidades de São Paulo, Campinas, Rio de Janeiro e Belo Horizonte (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009, p. 13).

1983	Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos da Mulher	Tratam-se de espaços no Poder Executivo, em que organizações de Mulheres tem força participativa, na elaboração, deliberação e fiscalização de políticas públicas para mulheres (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009, p. 13).
1984	CEDAW	Brasil assina a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), da OEA, de 1979.
1985	Delegacias da Mulher	Decreto 23.769 de 6 de agosto de 1985 – instituiu, no estado de São Paulo, a primeira Delegacia de Defesa da Mulher, o que inspirou a criação de outras delegacias em SP e nos demais estados brasileiros.
1985	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)	A Lei nº 7.353 de 29 de agosto de 1985 – criou o CNDM com a finalidade de promover em âmbito nacional, políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país (Brasil, 1985). Atualmente ativo.
1988	Constituição Federal	Igualdade entre os sexos (art. 5º, I).
1992	CPI	“A Câmara dos Deputados constitui uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), com incentivo e apoio do CNDM e dos movimentos de mulheres, para investigar a violência contra a mulher. O relatório final classifica a situação como grave, incluindo proposta de Projeto de Lei no sentido de conter o avanço deste tipo de violência” (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009, p. 13).
1993	Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena	Participação do Brasil. “Esta Conferência reconhece os direitos das mulheres e meninas como direitos humanos, e a violência contra as mulheres como violação destes direitos” (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009, p. 14).
1994	Convenção de Belém do Pará	Assinatura pelo Brasil da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), ratificada em 1995.
1995	Assinatura da Declaração e da Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Beijing.	“Com relação à violência doméstica, a Plataforma prevê, além das medidas punitivas ao agressor, ações voltadas para prevenção e assistência social, psicológica e jurídica à vítima e a sua família. Prevê, também, ações que possibilitem a reabilitação dos

		agressores” (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009, p. 14).
1998	Pacto Comunitário contra a Violência Intrafamiliar e Campanhas “Sem as Mulheres os Direitos Não São Humanos” e “Uma Vida sem Violência é um Direito Nosso”.	“Durante as comemorações do Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos foi lançada a campanha “Sem as Mulheres os Direitos Não São Humanos”, uma promoção do CLADEM, com o apoio do CFEMEA, do CNDM, de agências da ONU e de outras entidades do movimento de mulheres. O Pacto foi assinado pelo governo e por organizações da sociedade civil” (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009, p. 14).
1998	Casas de passagem	Criação da 1ª casa de passagem (Casa de Passagem do Vale). As casas de passagem foram implementadas com o objetivo de acolher e prestar acompanhamento psicológico e social à vítima e seus dependentes. Os endereços dessas casas não são identificados (Dias, 2022, p. 283).
2002	Plataforma Política Feminista	“Este documento, escrito com a colaboração de mais de cinco mil ativistas do movimento de mulheres em 26 Conferências Estaduais, foi aprovado em junho de 2002, na Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras, em Brasília. A Plataforma contém análise e desafios para a sociedade, o Estado e outros movimentos, além do próprio movimento feminista” (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009, p. 14).
2003	Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SPM)	Criada com o objetivo promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação (Brasil, 2019). Atualmente ativa.
2004	I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres	Objetivou a criação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres
2004	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher – Princípios de Diretrizes	Visa a implementação de ações de saúde que contribuam para a garantia dos direitos humanos das mulheres e reduzam a morbimortalidade por causas preveníveis e evitáveis. Este documento incorpora, num enfoque de gênero, a integralidade e a promoção da saúde como princípios norteadores e busca consolidar os avanços no campo dos direitos sexuais e reprodutivos, com ênfase na melhoria da atenção obstétrica, no planejamento familiar, na atenção ao abortamento inseguro e no combate à violência doméstica e sexual (Brasil, 2004, p. 5).

2006	Lei Maria da Penha	O presidente Luiz Inácio Lula da Silva assina a Lei 11.340/2006, Lei Maria da Penha, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.
2006	Juizados de Violência Doméstica e Familiar	Criação dos primeiros Juizados de Violência Doméstica e Familiar (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009, p. 16).
2006	Central de Atendimento à Mulher em Situação de Violência – Ligue 180	A Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, na modalidade de serviço telefônico de utilidade pública de âmbito nacional, é destinada a atender gratuitamente mulheres em situação de violência em todo o País. O Decreto nº 7.393/2010 veio dispor sobre o Ligue 180 (Brasil, 2010). Atualmente ativo.
2007	Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher	Consiste em um acordo federativo entre o governo federal, os governos dos estados e dos municípios brasileiros para o planejamento de ações que consolidassem a Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo território nacional. Uma releitura da proposta foi apresentada em 2011, apoiando-se em três premissas: a) a transversalidade de gênero; b) a intersetorialidade; c) a capilaridade (Brasil, 2011). Atualmente ativo.
2007	Observatório para Implementação pela Aplicação da Lei Maria da Penha	A SPM cria o Observatório de Monitoramento da Implementação e Aplicação da Lei Maria da Penha, para monitorar a aplicação da Lei junto ao Judiciário, Executivo e à Rede de Atendimento à Mulher (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009, p. 16).
2008	II Plano Nacional de Políticas para Mulheres	Aprovado pela II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em agosto de 2007), para reconstrução, ampliação e aperfeiçoamento das ações voltadas à perspectiva de gênero e raça/etnia, promoção da igualdade e valorização das diversidades (Brasil, 2008).
2009	Campanha “Mulheres Donas da Própria Vida”	Criada com o intuito de “prevenir e enfrentar a violência sofrida pelas mulheres rurais, promovida pelo Fórum Nacional para o Enfrentamento da Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta” (Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2009, p. 17).
		“O objetivo do programa é manter um espaço permanente de discussões sobre o tema onde os participantes compartilham experiências, definem a uniformização dos procedimentos,

2009	Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (FONAVID)	decisões dos juizados e varas especializadas em violência doméstica e familiar contra a mulher sob a perspectiva da efetividade jurídica e o aperfeiçoamento dos magistrados e equipes multidisciplinares” (Conselho Nacional de Justiça, 2023).
2012	Campanha “Compromisso e atitude pela Lei Maria da Penha – A lei é mais forte”	Cooperação entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas, Senado Federal, Câmara dos Deputados e Governo Federal, com base na Secretaria de Políticas para as Mulheres, no intuito de fortalecer os esforços, em todos os entes federativos, em prol da celeridade processual de casos envolvendo violência contra mulheres e da garantia da correta aplicação e efetivação da Lei Maria da Penha (Portal Compromisso e Atitude, 2016).
2012	Diretrizes Nacionais para Educação em Direitos Humanos	Objetiva incentivar uma educação em Direitos Humanos nas instituições de educação básica e superior. Dentre os princípios que fundamentam a Educação em Direitos Humanos, estão: a dignidade humana, a igualdade de direitos e o reconhecimento e a valorização das diferenças e das diversidades.
2013	Campanha “Mulher, Viver sem Violência”	Criada com o objetivo de integrar e ampliar os serviços públicos já existentes, direcionados às mulheres em situação de violência, com base na articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da segurança pública, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira (Brasil, 2011). Em 30/08/2013, lançou-se o Decreto n.º 8.086, transformando a campanha em programa governamental, o qual foi transformado, em 12/11/2019, no “Programa Mulher Segura e Protegida” ⁷⁷ , a partir do Decreto n.º 10.112. Esse último, substituído pelo Decreto nº 11.431/2023.

⁷⁷ O art. 3º do Decreto n.º 10.112/2019 estipula, como ações do Programa Mulher Segura e Protegida, a implementação de unidades da Casa da Mulher Brasileira, espaços públicos em que se concentrarão os principais serviços especializados e multidisciplinares da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, com a implementação, inclusive, em regiões de fronteira, em cujas unidades serão prestados, também, serviços especializados de enfrentamento ao tráfico de mulheres e situações de vulnerabilidade decorrentes do fenômeno migratório; integração dos sistemas de dados das unidades da Casa da Mulher Brasileira com a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180; implementação de ações articuladas para organização, integração e humanização do atendimento às vítimas de violência sexual e outras situações de vulnerabilidade, considerado o contexto familiar e social das mulheres; implementação de unidades móveis para atendimento das mulheres vítimas de violência fora dos espaços urbanos; e execução de ações e promoção de campanhas continuadas de conscientização destinadas à prevenção da violência contra a mulher (Brasil, 2013).

2015	Campanha “Justiça pela Paz em Casa”	Promovida pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em parceria com dos Tribunais de Justiça estaduais, foi desenvolvida no intuito de ampliar a efetividade da Lei Maria da Penha, a partir da celeridade nos trâmites processuais de casos relacionados à violência de gênero. Visava, ainda, promover ações interdisciplinares que ampliem a visibilidade quanto à violência de gênero, sensibilizando a sociedade quanto à temática (Conselho Nacional de Justiça, 2021).
2015	Lei nº 13.104/2015	Tipificou o crime de feminicídio.
2016	Pacto Universitário de Educação em Direitos Humano	Trata-se de iniciativa do Ministério da Educação – MEC, com apoio do Ministério dos Direitos Humanos, para promover educação em direitos humanos nas instituições de Ensino Superior, a fim de superar situações de violência, preconceito e discriminação, por meio do desenvolvimento de atividades educativas em defesa dos direitos humanos (Brasil, 2021).
2017	Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD.	Instituído pelo Decreto n.º 9.099/2017, para avaliar e a disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, bem como outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital e às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público. Tem, como uma de suas diretrizes, o respeito à liberdade e o apreço à tolerância (art. 3º, IV).
2018	Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres	Decreto nº 9.586/2018 - institui o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres, vinculado à Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres do Ministério dos Direitos Humanos, com o objetivo de ampliar e fortalecer a formulação e a execução de políticas públicas de direitos das mulheres, de enfrentamento a todos os tipos de violência e da inclusão das mulheres nos processos de desenvolvimento social, econômico, político e cultural do País (Brasil, 2018). Atualmente ativo.
	Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica	Decreto nº 9.586/2018 – institui o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica contra a Mulher – PnaViD, conjunto de princípios, diretrizes e objetivos que norteará a estratégia de combate à violência doméstica a ser implementada pelos três níveis de governo, de forma integrada e coordenada, com vistas

2018		à preservação da vida e à incolumidade física das pessoas, à manutenção da ordem pública, ao enfrentamento à violência doméstica e à sua prevenção e ao apoio às mulheres vitimadas (Brasil, 2018). Atualmente ativo.
2020	Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência	Desenvolvido pelo CNJ, em conformidade ao art. 38-A, da Lei 11.340/2006, a fim de registrar, em banco de dados, as Medidas Protetivas de Urgência.
2020	Lei 13.984/2020	Estabelece, como medidas protetivas de urgência, a frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial
2020	Lei nº 14.022/2020	Dispõe sobre medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a pandemia
2021	Programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica	A Lei n.º 14.188/2021 definiu o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. A ideia é que a mulher consiga pedir ajuda em farmácias, órgãos públicos e agências bancárias com um sinal vermelho desenhado na palma da mão (Conselho Nacional de Justiça, 2023).
2021	Lei nº 14.132/2021	Acrescenta o art. 147-A ao Código Penal, para prever o crime de perseguição.
2021	Lei nº 14.188/2021	Dentre outras medidas, cria o tipo penal de violência psicológica contra a mulher.
2021	Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio	Decreto nº 10.906/2021 – institui o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, com o objetivo de enfrentar todas as formas de feminicídio por meio de ações governamentais integradas e intersetoriais (Brasil, 2021).
2022	Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres	Objetiva reunir, organizar, sistematizar e disponibilizar dados e informações atinentes a todos os tipos de violência contra as mulheres (Ferreira, 2021).
2022	Lei 14.316/2022	Altera as Leis nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 13.675, de 11 de junho de 2018, para destinar recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para ações de enfrentamento da violência contra a mulher (Brasil, 2022).

2023	Programa Mulher Viver sem Violência	Instituído pelo Decreto 11.431/2023 - objetiva integrar e ampliar os serviços públicos existentes destinados às mulheres em situação de violência, por meio da articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da segurança pública, da justiça, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira. Atualmente ativo (Brasil, 2023).
2023	Lei 14.541/2023	Art. 5º Os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) destinados aos Estados poderão ser utilizados para a criação de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deam) em conformidade com as normas técnicas de padronização estabelecidas pelo Poder Executivo.
2023	Campanha “Tem saída!”	Campanha lançada pelo STJ, diante da preocupação com os altos índices de violência contra as mulheres.
2023	Lei 14.550/2023	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre as medidas protetivas de urgência e estabelecer que a causa ou a motivação dos atos de violência e a condição do ofensor ou da ofendida não excluem a aplicação da Lei (Brasil, 2023).

Fonte: Ribeiro (2023).

Apesar disso, ainda é evidente que existem mulheres em situação de violência (Ribeiro; Brito; Siqueira, 2022), o que demonstra a insuficiência das políticas públicas formuladas até então, mas não a sua ineficácia, já que possibilita o debate acadêmico sobre o tema, a observação do Estado nessa dinâmica e entre outras formas de constatação. Uma das críticas a essa sistematização é a, ainda, precária forma de comunicar ao ente público a necessidade de auxílio para sair de uma situação de extrema vulnerabilidade.

Essa precariedade é intitulada, nesse estudo, pelo termo de formalização. Então, dentre os obstáculos à formalização apresentados nessa pesquisa, está a carência de serviços que proporcionem o tratamento da violência contra as mulheres. Assim, para melhor entender a fragilidade inerente aos serviços de acolhimento, essa pesquisa se debruçará sobre alguns componentes da Rede de Atendimento, com ênfase para órgãos cujo público-alvo é a população financeiramente hipossuficiente, que, por essa condição, necessitam ainda mais da assistência do Estado.

3. UMA ANÁLISE DAS INSTITUIÇÕES AUXILIARES À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

Restou evidenciado que um dos entraves à formalização das violências sofridas pelas mulheres, no Brasil, é a insuficiência de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAMs, presentes em apenas em 7,5% (sete vírgula cinco por cento) do total de municípios existentes no país, conforme demonstraram as estatísticas levantadas pelo IBGE, na 2ª edição da pesquisa “Estatísticas de Gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil” (IBGE, 2021).

Embora o referido estudo tenha considerado o quantitativo de delegacias especializadas, o termo “insuficiência” deve, também, abranger outros aspectos, considerando estrutura física, quantitativo de pessoal; capacitação dos profissionais, horário de funcionamento, regime de plantão e entre outros. Não obstante, ficou demonstrado que o número de mulheres que buscam ajuda nas DEAMs ainda é ínfimo, o que pode estar diretamente relacionado ao baixo quantitativo, considerando todo o território nacional.

Ora, a Lei Maria da Penha estabelece, em seu art. 8º, IV, como uma das medidas integradas de prevenção, a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher. Assim, para melhor compreender os problemas e necessidades que envolvem as DEAMs brasileiras, na intenção de trazer proposições mais assertivas, que proporcionem, de fato, melhorias, na prática, convém fazer um mapeamento das DEAMs por região.

Esse mapeamento considera: estados, por região; número total de municípios presentes em cada estado; quantidade de DEAMs em cada estado e região; municípios com DEAMs localizadas através do buscador do Google Mapa, ferramenta acessível e frequentemente utilizada pela população para encontrar endereços (a busca foi feita a partir da junção dos termos *delegacias da mulher + nome do estado*, ex.: delegacias da mulher Rio Grande do Norte); se há serviço de delegacia eletrônica e se os estados possuem projetos para ampliar/fortalecer o atendimento à mulher, com enfoque nas DEAMs, em especial no que concerne a implementação/ampliação do regime de plantão 24 horas, de domingo à domingo, em consonância com a Lei nº 14.541, de 3 de abril de 2023 (Brasil, 2023).

A referida normativa, recém promulgada pelo então Presidente Luís Inácio Lula da Silva, dispõe sobre a criação e o funcionamento ininterrupto das DEAMs, cujo papel é prestar

atendimento policial especializado para as mulheres, bem como oferecer assistência psicológica e jurídica à mulher vítima de violência.

Para o mapeamento, considerou-se, ainda, como fontes principais de análise, pesquisas realizadas pelo Portal G1⁷⁸, por intermédio das suas afiliadas nos estados brasileiros, realizadas na primeira semana do mês de abril de 2023, após a sanção da Lei nº 14.541/2023. Ademais, algumas informações não contempladas pelo estudo do G1, foram complementadas por meio de pesquisas na rede mundial de computadores, feitas na terceira semana do mês de abril do corrente ano.

A intenção, ao fazer o mapeamento, é, também, observar como viabilizar o cumprimento da referida normativa, pois de nada adianta o direito formal, a exemplo da Lei nº 14.541/2023, se ele não trouxer, de fato, uma transformação social, o que, nesse ponto, exigirá um trabalho de reestruturação de todo o sistema, conforme se demonstrará.

Assim, segue, nas linhas abaixo, quadro sintético (Quadro 2) referente ao mapeamento das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAMs no Brasil, trazendo dados gerais nacionais e por região.

Quadro 2 – Monitoramento das DEAMs por Região

REGIÃO NORTE
Total de Municípios: 450;
Total de DEAMs: 43 + 11 Delegacias Especializadas em Atendimento à Mulher e Vulnerável no interior do Tocantins;
Total de DEAMs 24h: 9;
Total de municípios com DEAMs localizadas na ferramenta Google Mapa: 11.
REGIÃO NORDESTE
Total de Municípios: 1.793;
Total de DEAMs: 116 + 2 (obs.: o estado do Piauí possui, também, 1 Central de Flagrantes de Gênero; 1 Delegacia Especializada em Feminicídio);
Total de DEAMs 24h: 19;
Total de municípios com DEAMs localizadas na ferramenta Google Mapa: 48.
REGIÃO CENTRO-OESTE
Total de Municípios: 466;
Total de DEAMs: 48 (obs.: algumas delegacias são especializadas em mulheres, idosos e crianças);
Total de DEAMs 24h: 2;

⁷⁸ No portal G1, constam os *hiperlinks* para as pesquisas por estado (G1, 2023).

Total de municípios com DEAMs localizadas na ferramenta Google Mapa: 17.
REGIÃO SUDESTE
Total de Municípios: 1.668; Total de DEAMs: 236 + 1 Delegacia de Plantão Especial da Mulher da Região Metropolitana (PEM) do Espírito Santo; Total de DEAMs 24h: 27; Total de municípios com DEAMs localizadas na ferramenta Google Mapa: 24.
REGIÃO SUL
Total de Municípios: 1.191; Total de DEAMs: 44 + 32 delegacias que, além de acolher mulheres, investigam crimes contra idosos, adolescentes e crianças (as DPCamis), em Santa Catarina; Total de DEAMs 24h: 3; Total de municípios com DEAMs localizadas na ferramenta Google Mapa: 39.
PANORAMA GERAL BRASILEIRO
Total de Municípios: 5.568; Total de DEAMs + gênero/feminicídios/vulneráveis (mulheres, idosos e crianças): 533; Total de DEAMs 24h: 60 (não chega nem a 12% do total de delegacias especializadas); Total de municípios com DEAMs localizadas na ferramenta Google Mapa: 139.
PRINCIPAIS ENTRAVES ENCONTRADOS: i) carência de estrutura e recursos; ii) insuficiência de profissionais (especialmente de mulheres); iii) falta de capacitação do pessoal efetivo (inclusive para atendimento com perspectiva de gênero, abarcando não apenas mulheres, mas pessoas LGBTQIA+); iv) fraca interiorização das delegacias especializadas; v) baixíssimo índice de DEAMs 24h; vi) inacessibilidade para pessoas com deficiência; vii) desatualização de endereços nos ambientes virtuais, a exemplo da ferramenta Google Maps, o que pode dificultar a localização das DEAMs pela população.

Fonte: Ribeiro (2023)⁷⁹

Ao observar os dados do quadro acima, percebe-se o quanto o Brasil ainda é defasado no quesito Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAMs. Embora o quantitativo de delegacias tenha aumentado entre os anos de 2019 (pesquisa do IBGE) a abril de 2023, o percentual atual não chega, sequer, a 10% (dez por cento) do total de municípios existentes no território brasileiro. Ou seja, a maior parte da população não tem acesso às DEAMs, especialmente no interior do Brasil, em que o processo de interiorização acontece a passos extremamente lentos. Não obstante, a população interiorana, mesmo com a presença de DEAMs, sofre, ainda, com a carência de delegacias especializadas que prestem atendimento

⁷⁹ O quadro foi elaborado a partir de dados retirados do Portal G1 (G1, 2023).

ininterrupto (24 horas, de domingo a domingo), pois esse tipo de recurso ocorre, em regra, apenas nas capitais.

Ou seja, a maior parte das DEAMs brasileiras operam de forma inadequada, considerando os termos propostos pela Lei nº 14.541/2023, que prevê o funcionamento ininterrupto. E mais, o processo de adequação percorrerá uma longa estrada, visto que a superação dos entraves que obstem o pleno desenvolvimento e acesso às DEAMs, demandam um planejamento elaborado.

Nessa perspectiva, tem-se como alguns desses obstáculos: i) carência de estrutura e recursos; ii) insuficiência de profissionais (especialmente de mulheres); iii) falta de capacitação do pessoal efetivo (inclusive para atendimento com perspectiva de gênero, abarcando não apenas mulheres, mas pessoas LGBTQIA+); iv) fraca interiorização das delegacias especializadas; v) baixíssimo índice de DEAMs 24h; vi) desatualização de endereços nas ferramentas virtuais, o que pode dificultar a localização das DEAMs pela população.

Quanto ao orçamento, a Lei nº 14.541/2023 prevê, em seu art. 5º, que os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), destinados aos Estados, poderão ser utilizados para a criação das DEAMs, em conformidade com as normas técnicas de padronização estabelecidas pelo Poder Executivo, o que poderá auxiliar o processo. Todavia, não se trata apenas de financiar a estrutura física, é preciso criar cargos efetivos; contratar pessoal (o que pode demandar, inclusive, a realização de concurso público) e capacitar os profissionais.

Assim, o caminho, embora urgente, será lento, por isso a importância no fortalecimento da rede de apoio à mulher vítima de violência, em consonância com o fomento de outras ações afirmativas, que façam, juntamente com as DEAMs, o tratamento, a assistência e a prevenção das violências.

Nesse contexto, o objetivo é legitimar a dor da mulher e dar credibilidade à sua voz. Dessa forma, os processos de violência doméstica são regidos pelo princípio do *in dubio pro vitima*, em vez do *in dubio pro reo*. É importante destacar a reflexão trazida por Canuto (2021, p. 80) sobre essa temática

É preciso compreender que o valor dado à palavra da vítima pela Lei Maria da Penha é necessário para o equilíbrio da relação entre os gêneros. O lugar que sempre foi reservado à mulher no sistema da justiça ou foi o de vítima, especialmente com “honestidade sexual”, ou de vingativa, desequilibrada, ressentida, que deseja afastar os filhos do pai, ou mentirosa. Esses estereótipos são construídos socialmente e podem não constar de textos normativos, mas influenciam na aplicação e interpretação da lei.

Vislumbra-se, outra vez, o resultado da violência simbólica exercida sobre as mulheres, enquanto instrumentos, também simbólicos, da política masculina, por isso a necessidade em conscientizar as mulheres em situação de violência, da relevância e presunção de veracidade do seu depoimento (Ribeiro, 2023).

3.1 MAPEAMENTO DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS – DPES NO BRASIL

Outro importante órgão da Rede de Atendimento é a Defensoria Pública Estadual, voltada especialmente para o acolhimento à população de baixa renda, no âmbito dos estados. Nos termos do art. 134, da Constituição de 1988, a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º do mesmo diploma legal.

A Lei Maria da Penha garante a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar, o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita, nos termos da lei, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado (art. 28). Ademais, incentiva a criação de núcleos da Defensoria Pública especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar (art. 35, III).

Conforme a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública, publicada em 2022 (Esteves et al., 2022), até o referido ano, o território brasileiro contava com 2.598 comarcas regularmente instaladas. Todavia, diante do insuficiente quantitativo de Defensores(as) Públicos(as), apenas 1.231 comarcas eram regularmente atendidas pela Defensoria Pública, representando 47,4% do quantitativo total. Não obstante, outras 69 comarcas são atendidas em caráter parcial ou excepcional pela Defensoria Pública, representado 2,7% do quantitativo total. Dentro desse quantitativo, 13 comarcas estão localizadas no Amazonas e são atendidas pela DPE-AM de forma excepcional, por intermédio do “grupo de trabalho do interior” e pelo projeto “adote sua comarca”.

Vislumbra-se, portanto, um primeiro fator limitador do processo de extensão das Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal, qual seja, o quantitativo de Defensores Públicos.

Assim, não apenas é necessária a ocupação dos cargos, a partir da realização de concurso público, nomeação e posse de novos Defensores Públicos, como também é urgente ampliar as Defensorias, criando-se novas comarcas, novos cargos e expandindo os núcleos da DPE, dentro daquelas já em funcionamento. É preciso, assim, pensar em orçamento e estrutura, inclusive com a contratação de profissionais não apenas da área jurídica, mas da assistência social, psicologia, tecnologia e informação, recursos humanos, transporte etc.

O processo de expansão das Defensorias Públicas Estaduais conta, também, com a criação dos Núcleos de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres (NUDEM), com atuação estratégica para dar maior efetividade aos institutos da Lei Maria da Penha, agindo diretamente no tratamento da violência contra as mulheres, especialmente a violência doméstica e familiar, proporcionando atendimento, orientação e acompanhamento jurídico – judicial e extrajudicial – às mulheres em situação de violência.

Todavia, embora o NUDEM já esteja presente em boa parte do território nacional, com lacunas especialmente na região norte do país, em consulta aos portais eletrônicos das Defensorias Estaduais, detectou-se que esses Núcleos Especializados estão localizados, em regra, nas capitais, com algumas exceções, em que o NUDEM também está instalado em outras comarcas (da região metropolitana e algumas do interior, essas últimas, com incidência ainda menor). Desse modo, deflagra-se uma carência dos NUDEMs nas regiões interioranas. Sendo esse, portanto, um passo de fundamental importância no tratamento, assistência, prevenção, acesso e garantia de direitos, na temática da violência contra as mulheres.

Uma vez instaladas as Defensorias, aplica-se, também, algumas das propostas já apresentadas em relação as DEAMs, repise-se: capacitação dos profissionais; protocolos de atendimento com perspectiva de gênero; atendimento com acolhimento, considerando as especificidades dos sujeitos; atendimento privativo e individualizado às mulheres em situação de violência, de preferência com profissionais mulheres e em salas voltadas para esse fim (ex.: salas lilás); atendimento multidisciplinar, com encaminhamento para outros órgãos da rede, sempre que necessário; ampliação dos canais de atendimento (inclusive virtualmente); amplo acesso à informação, o que demanda ainda mais atenção e cuidado diante do público alvo da Defensoria que, pela limitação econômica atende, em regra, pessoas também de baixa

escolaridade; dentre outras medidas que fortaleçam o atendimento à mulher em situação de violência.

A garantia de acesso ao atendimento, especialmente ao atendimento gratuito, é facilitar o acesso à Justiça, é proporcionar informação e acolhimento. É, ademais, contribuir para o processo de formalização da violência doméstica e familiar contra a mulher.

3.2 CENTROS DE REFERÊNCIA DE ATENDIMENTO À MULHER, CASAS-ABRIGO E CASA DA MULHER BRASILEIRA

Outros componentes da Rede de Atendimento que merecem atenção são os Centros de Referência de Atendimento à Mulher – CRAMs, as Casas-Abrigo e a Casa da Mulher Brasileira. De acordo com a Política Nacional de Enfrentamento, os CRAMs são órgãos de assistência responsáveis por prestar acolhimento, acompanhamento psicológico e social, orientação jurídica e auxílio no processo de ruptura da situação de violência às mulheres em situação de violência. Eles também têm como objetivo a construção da cidadania das mulheres por meio de atendimento intersetorial e interdisciplinar (Brasil, 2011, p. 41).

As Casas-Abrigo, por sua vez, consistem em locais seguros, que oferecem abrigo protegido e atendimento integral, destinadas a mulheres em situação de violência doméstica, sob risco de morte iminente. Trata-se de um serviço temporário e, em geral, de caráter sigiloso, em que as usuárias poderão permanecer por período determinado (mínimo três meses), a fim de reunir condições necessárias para retomar a vida (Brasil, 2011, p. 45).

A Casa da Mulher Brasileira, por sua vez, faz parte do Programa “Mulher, Viver sem Violência”, coordenado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Trata-se de uma inovação no atendimento humanizado às mulheres em situação de violência, ao integrar, no mesmo espaço, serviços especializados no atendimento às mulheres. Conta, por exemplo, com acolhimento e triagem; serviços de saúde; apoio psicossocial; delegacia; Juizado; Ministério Público, Defensoria Pública; promoção de autonomia econômica; cuidado das crianças – brinquedoteca; alojamento de passagem e central de transportes. A intenção é facilitar o acesso aos serviços especializados, no intuito de garantir melhores condições no tratamento da violência, o empoderamento da mulher e sua autonomia econômica (Brasil, 2023).

Repise-se que o IBGE, na 2ª edição da pesquisa “Estatísticas de Gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil” (IBGE, 2021, p. 11), demonstrou a insuficiência de serviços especializados no tratamento da violência contra mulheres no território brasileiro, revelando os seguintes resultados em relação às Casas-Abrigo de gestão municipal, 2,7%; ii) Serviços especializados de enfrentamento à violência contra mulheres, 20,9%; e iii) Serviços especializados de atendimento à violência sexual, 9,7%. Ademais, em nível nacional, ainda são ínfimas as capitais brasileiras em que há a “Casa da Mulher Brasileira”⁸⁰, são elas: Fortaleza/CE; São Paulo/SP; Brasília/DF; São Luís/MA; Campo Grande/MS; Curitiba/PR; Salvador/BA; Goiânia/GO e Boa Vista/RR.

Propõe-se, portanto, a expansão desses serviços, a fim de alcançar Municípios carentes desse tipo de assistência, tão importante para a escuta e acolhimento das mulheres, contribuindo, sobremaneira, para o processo de formalização.

3.3 GRUPOS REFLEXIVOS DE HOMENS

A Lei Maria da Penha, em seu art. 35, inciso V, prevê a possibilidade, nos âmbitos da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, de se criar e promover centros de educação e reabilitação para os agressores. Tal previsão, permitiu o desenvolvimento dos Grupos Reflexivos de Homens (ou Grupos Reflexivos de Gênero), que vêm se mostrando uma ferramenta fundamental para a não reincidência, numa perspectiva ressocializadora e, de fato, transformadora (Veras, Silva, 2018, p. 46).

Tal mecanismo reforça a compreensão de que o tratamento da violência doméstica e familiar não se ampara na punição ostensiva, encontrando resultados muito mais satisfatórios no trabalho preventivo. Nas palavras de Érica Canuto de Oliveira Veras e Vankleida Maria da Conceição Silva, “o trabalho reflexivo e responsabilizante com homens, possibilita a promoção de novas posturas frente a questão de gênero, coibindo, assim, a reincidência da violência” (Veras, Silva, 2018, p. 46).

⁸⁰ “A Casa da Mulher Brasileira é uma inovação no atendimento humanizado às mulheres. Integra no mesmo espaço serviços especializados para os mais diversos tipos de violência contra as mulheres: acolhimento e triagem; apoio psicossocial; delegacia; Juizado; Ministério Público, Defensoria Pública; promoção de autonomia econômica; cuidado das crianças – brinquedoteca; alojamento de passagem e central de transportes. A Casa, que é um dos eixos do programa Mulher, Viver sem Violência, facilita o acesso aos serviços especializados para garantir condições de enfrentamento à violência, o empoderamento da mulher e sua autonomia econômica. É um passo definitivo do Estado para o reconhecimento do direito de as mulheres viverem sem violência.” (BRASIL, 2023).

No mesmo sentido, aduz, Maria Berenice Dias que a imposição do comparecimento do agressor aos Grupos Reflexivos de Gênero é a melhor ou mesmo a única maneira de encarar a violência doméstica, pois permite um processo de conscientização do agressor sobre o seu agir indevido. Esses grupos possibilitam que o agressor desenvolva um processo reflexivo, tornando-se capaz “de assumir a responsabilidade pelos atos de agressão e de reconhecer que este comportamento é inadequado” (Dias, 2022, p. 130).

Reforça Berenice Dias que a violência doméstica se sustenta numa cultura que proclama a superioridade masculina, assegurando ao homem, “chefe da sociedade conjugal”, o direito correcional sobre a mulher e os filhos. Desse modo, é necessário desconstruir esse paradigma na cabeça do agressor, fazendo-o se dar conta de que ele não mais dispõe desse poder de dominação (Dias, 2022, p. 130-131).

Nesse âmbito, ao analisar as masculinidades, num viés feminista, é importante elucidar que os homens também se enquadram numa norma social pré-estabelecida, que reforça os papéis de gênero, de maneira que é de fundamental importância a desconstrução da ideia de uma masculinidade única e hegemônica, em prol da pluralidade de expressões das masculinidades, tendo em mente a busca de uma sociedade mais justa e diversa para todos (Beiras *et al.*, 2021, p. 22-23).

Nessa perspectiva, estudar a conexão de violência e masculinidade é imprescindível, “visto que ela – a violência – passa a ser entendida como uma categoria que dá inteligibilidade à expressão de masculinidade e identidade masculina em muitas sociedades”, pois “a capacidade de ser violento e a disposição à violência (ainda que de forma abrandada ou latente) são vistas como características intrínsecas e naturalizadas das masculinidades” (Beiras et al. 2021, p 22-23).

É nesse processo de desconstrução que surgem grupos de masculinidades no intuito de redefinir, repensar e valorizar outras formas de expressões masculinas, bem como despontam as intervenções com homens autores da violência praticada contra a mulher, por meio de políticas sociais governamentais ou não governamentais, que desenvolvem ações com esses agentes, com a finalidade de reduzir os índices de violência (Beiras et al. 2021, p. 24).

Importa elucidar que, no contexto da violência doméstica e familiar, não é necessária a voluntariedade do participante em frequentar centros de educação e reabilitação, uma vez que o art. 45, da Lei 11.340/2006, modifica o art. 152, da Lei nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal - LEP), possibilitando que o juiz determine que esse comparecimento seja obrigatório.

O mesmo acontece em sede de Medida Protetiva de Urgência: nos termos do art. 22, da LMP, uma vez constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, o juiz poderá determinar, de imediato, o comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação (inciso VI) e acompanhamento psicossocial, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio (inciso VII), sob pena de prisão preventiva (art. 313, III, CPC) ou mesmo do reconhecimento de conduta criminosa, nos termos do art. 24-A, da LMP, caso haja o descumprimento.

Na Rede de Enfrentamento, compete ao Serviço de Responsabilização e Educação do Agressor o acompanhamento das penas, bem como das decisões proferidas em juízo, nos termos da Lei 11.340/2006 e da LEP. Todavia, conforme coloca Maria Berenice Dias, é necessário dispor de espaços estruturados, para que as medidas impostas sejam concretizadas, com a presença, por exemplo, de profissionais da área psicossocial. Todavia, a implementação, de fato, é dificultosa e “a desculpa é sempre a falta de recursos, quando o que falta mesmo é vontade política”, o que coloca nas costas da sociedade (a exemplo das universidades privadas e organizações não governamentais) a tarefa de suprir, voluntariamente, as falhas do Estado (Dias, 2022, p. 131).

Tornar os Grupos Reflexivos de Homens uma política pública efetiva e ramificada pelo país é de suma importância, pois, além do objetivo macro em desconstruir uma masculinidade universal opressora, que se sustenta num sistema de dominação-sujeição, para, assim, reduzir as violências contra a mulher e evitar casos de reincidência, permite, também, fluxos de troca, aferição de resultados e planejamento estratégico conjunto (Beiras et al. 2021, p. 42).

Todavia, em face dos dados nacionais disponíveis sobre os Grupos Reflexivos de Homens no Brasil, há, no país, desafios de políticas públicas nas seguintes esferas: i) na promoção de uma política nacional específica, apta a garantir financiamentos públicos e estrutura técnica e profissional; ii) na integração desses trabalhos dentro da rede de atendimento às mulheres e famílias; iii) no incentivo voltado à capacitação e atualização das equipes, bem como formação de facilitadores; iv) na implementação de marcos regulamentadores; e v) incentivo de estudos sobre os grupos reflexivos, voltados à sua efetividade, em especial no papel preventivo (Beiras et al. 2021, p. 42).

Em estudo desenvolvido pelos membros do Colégio dos Coordenadores Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar dos Tribunais de Justiça Estaduais – COCEVID, grupo Margens da Universidade Federal de Santa Catarina, por representantes

indicados pelo CNJ e pelo Fórum Nacional de Juízes da Violência Doméstica – FONAVID, a partir de discussões realizadas em reuniões por videoconferência entre membros do Grupo de Trabalho – GT, nos meses de maio e junho de 2020, fixou-se determinadas metas a serem atingidas, no tratamento da violência contra a mulher, dentre elas, i) propor metodologias, diretrizes e requisitos mínimos, material de apoio para a criação de programas direcionados aos homens autores de violência contra as mulheres, sejam eles coletivos ou individuais; ii) apresentar proposta de documento normativo ao CNJ contendo diretrizes e requisitos mínimos para os programas de reeducação/reflexão do autor da violência doméstica; iii) publicar e divulgar os resultados da pesquisa a fim de fornecer subsídios aos profissionais que atuam no trabalho com homens autores de violência, contribuindo para a criação e o aperfeiçoamento das iniciativas, bem como para pesquisadores que atuam na área (Beiras et al. 2021, p. 70).

Em mapeamento realizado no segundo semestre de 2020, por Beiras, Martins, Sammariva e Hugill, intermediada pela Coordenadoria da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar – CEVID, foram encontrados, até aquele período, 312 iniciativas com homens autores de violência doméstica no Brasil. O Paraná despontou como o estado com o maior número de iniciativas (50), enquanto o Amazonas e o Rio Grande do Norte ficaram com a menor quantidade, sendo de apenas um grupo em cada estado. Ademais, o Sul e Sudeste concentram maior número de iniciativas (61,21%, o equivalente a 191 grupos, sendo 126 na região Sul – 40,38%), enquanto o Nordeste possui 54 ações (17,31%), o Centro-Oeste, 42 (13,47%) e o Norte, 25 (8,01%) (Beiras et al. 2021, p 85-86).

Como a intenção dessa pesquisa não é o aprofundamento sobre os Grupos Reflexivos de Gênero, indica-se a leitura do referido mapeamento. Não obstante, convém ressaltar que o citado estudo ressaltou, reafirmando todo o debate travado no primeiro capítulo dessa dissertação, a existência de uma identidade simbólica e potencial atrelamento entre masculinidades e violência, de maneira que os grupos reflexivos podem servir como importante ferramenta na prevenção de novos delitos em face da mulher. Fato curioso é que a pesquisa aponta para a importância em criar grupos específicos voltados a autores de crimes sexuais contra mulheres e feminicídios, separados de grupos com autores de violências considerada mais “brandas”, como uma garantia de melhor andamento dos trabalhos com cada grupo de componentes, diante de uma possível estigmatização praticada pelos segundos, em face dos primeiros ((Beiras et al. 2021, p. 218).

Ademais, deflagrou que a realidade brasileira evidencia um potencial encorajador para a consolidação dos grupos reflexivos para homens autores de violência doméstica e familiar contra a mulher, enquanto política pública não somente no âmbito criminal, mas especialmente voltada à transformação das masculinidades, essencial para uma mudança social ampla, direcionada à diminuição das desigualdades e erradicação das violências (Beiras et al. 2021, p. 220).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, identificamos que um dos obstáculos à formalização da violência contra as mulheres é a falta de serviços responsáveis pelo seu tratamento, ou seja, uma falha na Rede de atendimento. Dentre os órgãos enfatizados estão as DEAMs, DPEs, CRAMs e Casas-Abrigo/Casa da Mulher Brasileira, além da manutenção/implementação dos Grupos Reflexivos de Homens.

Quanto às DEAMs, constatamos que sua insuficiência é um entrave à formalização das violências sofridas pelas mulheres no Brasil. Os dados indicam que o número de mulheres que procuram ajuda nas DEAMs ainda é muito baixo, o que está diretamente relacionado ao seu baixo quantitativo em todo o território nacional. É importante ressaltar que o termo “insuficiência” abrange não apenas o número de delegacias especializadas, mas também outros aspectos como estrutura física, número de pessoal (especialmente mulheres), capacitação dos profissionais, horário de funcionamento, regime de plantão, entre outros.

Ao mapear as DEAMs no Brasil, foi constatado que ainda há uma grande defasagem, com menos de 10% dos municípios possuindo uma unidade. A maior parte da população, especialmente no interior, não tem acesso a essas delegacias. Mesmo nas regiões interioranas com presença dessas unidades, há carência de atendimento ininterrupto, geralmente disponível apenas nas capitais. A maioria opera de forma inadequada, considerando os termos da Lei nº 14.541/2023, que prevê o funcionamento ininterrupto.

Alguns dos obstáculos à implementação das DEAMs incluem: i) falta de estrutura e recursos adequados; ii) número insuficiente de profissionais, especialmente mulheres; iii) falta de capacitação do pessoal, incluindo atendimento com perspectiva de gênero para mulheres e pessoas LGBTQIA+; iv) baixa presença de delegacias especializadas no interior do país; v)

poucas DEAMs com funcionamento 24 horas; vi) informações desatualizadas sobre endereços em ferramentas virtuais, dificultando a localização das DEAMs pela população.

No que diz respeito ao orçamento, a Lei nº 14.541/2023 estabelece em seu art. 5º que os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) destinados aos estados podem ser utilizados para a criação de DEAMs, seguindo as normas técnicas de padronização definidas pelo Poder Executivo. Isso pode auxiliar no processo, mas é importante lembrar que não se trata apenas de financiar a estrutura física. É necessário criar cargos efetivos, contratar pessoal (inclusive por meio de concursos públicos) e capacitar os profissionais.

Para solucionar a subformalização, propõe-se medidas como desenvolver e interiorizar as DEAMs, contratar pessoal efetivo, capacitar profissionais com perspectiva de gênero e acessibilidade, adotar protocolos de atendimento considerando especificidades, oferecer atendimento acolhedor e multidisciplinar, atualizar canais de informação, incentivar atendimento eletrônico, implementar atendimento ininterrupto 24 horas por dia, oferecer atendimento individualizado e privativo às mulheres em situação de violência, ampliar a Ronda Maria da Penha e garantir amplo acesso à informação.

Até 2022, havia 2.598 comarcas no Brasil, mas apenas 1.231 eram atendidas pela Defensoria Pública devido ao número insuficiente de Defensores. É urgente ampliar as Defensorias, criando novas comarcas, cargos e expandindo os núcleos da DPE, incluindo orçamento e estrutura. O processo deve incluir a criação dos NUDEMs, especialmente na região Norte. Com as DPEs instaladas, algumas propostas para as DEAMs também se aplicam, como capacitação dos profissionais e atendimento acolhedor e individualizado às mulheres em situação de violência. Os serviços de CRAMs, Casas-Abrigo e Casa da Mulher Brasileira ainda são escassos no país.

Ademais, outra política fundamental são os Grupos Reflexivos de Homens, que desempenham um papel crucial na restauração e reeducação do agressor ao promover a transformação das masculinidades. Isso é extremamente importante para uma mudança social ampla, visando reduzir as desigualdades e erradicar a violência, prevenindo a ocorrência e reincidência de delitos.

5. REFERÊNCIAS

BEIRAS, Adriano et al. *Grupos reflexivos e responsabilizantes para homens autores da violência contra mulheres no Brasil: mapeamento, análise e recomendações* [recurso eletrônico]. Florianópolis: CEJUR, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/12/grupos-reflexivos.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 7.393, de 15 de dezembro de 2010*. Dispõe sobre a Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180. Brasília, DF, 15 dez. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7393.htm. Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 9.586, de 27 de novembro de 2018*. Institui o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica. Brasília, DF, 27 nov. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9586.htm. Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 10.112, de 12 de novembro de 2019*. Altera o Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013, para dispor sobre o Programa Mulher Segura e Protegida. Brasília, DF, 12 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10112.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 10.906, de 20 de dezembro de 2021*. Institui o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio. Brasília, DF, 20 dez. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.906-de-20-de-dezembro-de-2021-368988173>. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 11.431, de 8 de março de 2023*. Institui o Programa Mulher Viver sem Violência. Brasília, DF, 8 mar. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11431.htm#art8. Acesso em: 1 maio 2023.

BRASIL. *Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985*. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM e dá outras providências. Brasília, DF, 29 ago. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7353.htm. Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. *Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei Maria da Penha). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021*. Define o Programa de Cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como medida de enfrentamento e altera a Lei nº 11.340/2006 e o Código Penal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 jul. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14188.htm. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 14.316, de 29 de março de 2022*. Altera as Leis nºs 13.756/2018 e 13.675/2018, para destinar recursos do FNSP ao enfrentamento da violência contra a mulher. Brasília, DF, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/35623260>. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. *Lei nº 14.541, de 3 de abril de 2023*. Dispõe sobre a criação e funcionamento ininterrupto de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher. Brasília, DF, 3 abr. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14541.htm. Acesso em: 19 abr. 2023.

BRASIL. *Lei nº 14.550, de 19 de abril de 2023*. Altera a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) sobre medidas protetivas de urgência. Brasília, DF, 19 abr. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14550.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. *Ministério da Educação*. Encontro debate ações do primeiro ano do pacto universitário. Brasília. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/42111>. Acesso em: 7 nov. 2021.

BRASIL. *Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher: princípios e diretrizes*. Brasília: Editora MS, 2004. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nac_atencao_mulher.pdf. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. *Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Violência intrafamiliar: orientações para prática em serviço*. Brasília: Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/violencia_intrafamiliar_cab8.pdf. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. *Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania*. Programa “Mulher, Viver sem Violência”. Brasília, 4 set. 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/violencia/programa-mulher-viver-sem-violencia>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. *Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM*. Brasília, 17 ago. 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/sobre/spm>. Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. *Presidência da República. Ministério das Mulheres. Casa da Mulher Brasileira: espaço integrado e humanizado de atendimento às mulheres em situação de violência*. Brasília, 6 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas-1/casa-da-mulher-brasileira>. Acesso em: 3 abr. 2023.

BRASIL. *Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional_politicamulheres.pdf. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASIL. *Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Ideal Gráfica e Editora, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/hp/acervo/outras->

referencias/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres. Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. *Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Coleção Enfrentamento à Violência Doméstica. Brasília: Ideal Gráfica e Editora, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/hp/acervo/outras-referencias/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. *Senado Federal. Instituto de Pesquisa DataSenado. Observatório da Mulher contra a Violência: violência doméstica contra a mulher – Pesquisa DataSenado*. Brasília, 2019. Disponível em: https://assets-compromissoeatitude-igp.sfo2.cdn.digitaloceanspaces.com/2019/12/DataSenado_2019_Relatorio_-_Viol%C3%Aancia_Dom%C3%A9stica_e_Familiar_Contra_a_Mulher_v13_Com_Tabelas.pdf. Acesso em: 22 jul. 2023.

CANUTO, Érica. *Princípios especiais da Lei Maria da Penha e a garantia dos direitos fundamentais da mulher em situação de violência doméstica e familiar*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. *Lei Maria da Penha: do papel para a vida – comentários à Lei 11.340/2006 e sua inclusão no ciclo orçamentário*. 2. ed. ampl. e atual. Brasília/DF: CECIP, 2009. Disponível em: https://mulherespaz.org.br/site/wp-content/uploads/2021/03/Aula1_leimariadapenhadopapelparaavida.pdf. Acesso em: 15 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Campanha Sinal Vermelho*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/violencia-contra-a-mulher/campanha-sinal-vermelho/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Fórum Nacional de Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (FONAVID)*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/violencia-contra-a-mulher/forum-nacional-de-juizes-de-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher-fonavid/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça pela Paz em Casa*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/violencia-contra-a-mulher/justica-pela-paz-em-casa/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na Justiça*. 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2022.

ESTEVES, Diogo et al. *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2022*. Brasília: DPU, 2022. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2022-eBook.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2023.

FERREIRA, Gil. *Política de informações sobre violência contra a mulher é sancionada com vetos*. Brasília: Agência Câmara de Notícias, 29 out. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/822413>. Acesso em: 20 abr. 2023.

FIGUEIRA, Joana Nágila Ribeiro et al. *A enfermagem na atenção à saúde da mulher vítima de violência doméstica: revisão integrativa*. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde*, v. 36, p. 14, 2023.

G1. *Apenas 12% das delegacias da mulher no país funcionam 24h*. 8 abr. 2023. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/04/08/apenas-11percent-das-delegacias-da-mulher-no-pais-funcionam-24-h.ghml>. Acesso em: 18 abr. 2023.

GABRIEL, Gisleuda de Araújo; GABRIEL, Gislene Araújo. *Análise crítica de práticas sociodiscursivas ideológicas: a institucionalização da violência de gênero contra a mulher na esfera judicial*. *Ilha do Desterro: A Journal of Language and Literature*, v. 75, n. 3, p. 3, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Estatísticas de Gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil*. 2. ed. (Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica, nº 38). Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784_informativo.pdf. Acesso em: 3 abr. 2023.

MACHADO, Juliana Costa et al. *Estrutura de pensamento social de agentes comunitárias de saúde sobre violência doméstica contra a mulher*. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 28, p. 1663-1673, 2023.

NÓBREGA, Vannucia Karla de Medeiros et al. *Renúncia, violência e denúncia: representações sociais do homem agressor sob a ótica da mulher agredida*. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 24, p. 2659-2666, 2019.

OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. *Prevenção da violência sexual e da violência pelo parceiro íntimo contra a mulher: ação e produção de evidência*. Genebra: Autor, 2012. Disponível em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/3661>. Acesso em: 22 jul. 2023.

PORTAL COMPROMISSO E ATITUDE. *O que é a Campanha Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha*. Publicado em 10 mar. 2016. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/o-que-e-a-campanha-compromisso-e-atitude-pela-lei-maria-da-penha/>. Acesso em: 7 nov. 2021.

RIBEIRO, Camila Carvalho. *Lei Maria da Penha e a subformalização de crimes sem violência física: ações estatais preventivas, protetivas e restauradoras*. 2023. 212f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023.

RIBEIRO, Camila Carvalho; BRITO, Lorena Medeiros Toscano de; SIQUEIRA, Mariana de. *O perfil da vítima de violência doméstica no Brasil durante a pandemia da COVID-19: a incomunicabilidade da dor*. In: ABREU, Célia Barbosa et al. (Orgs.). *Estudos contemporâneos de direitos humanos*, v. 1. Curitiba: Editora Clássica, 2023, p. 132-152. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1YQ3_P-PxhAILXDi3yY0qBw716KbAIdPj/view. Acesso em: 6 mar. 2023.

VERAS, Érica Canuto de Oliveira; SILVA, Vankleida Maria da Conceição. *Ministério Público do RN no combate e prevenção à violência contra a mulher – a experiência do grupo reflexivo de homens*. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Violência contra a mulher: um olhar do Ministério Público brasileiro*. Brasília: CNMP, 2018. Disponível em:

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/FEMINICIDIO_WEB_1_1.pdf. Acesso em: 23 mai. 2023.

Sobre as autoras:

Mara Dantas Pereira | E-mail: maradantaspereira@gmail.com

Doutoranda em Psicologia na Universidade da Bahia (UFBA); Mestra em Psicologia pela Universidade Federal de Sergipe; Pesquisadora do Laboratório de Psicologia Positiva (LAPP/UFBA-CNPq).

Camila Carvalho Ribeiro | E-mail: camilacribeiro_@hotmail.com

Advogada. Mestranda em Direito pela UFRN. Pesquisadora no Projeto Direito Estado e Feminismos nos 30 anos da Constituição: estudos sobre interseccionalidade (UFRN). Pós-graduada em trabalho e processo do trabalho pela Damásio Educacional. Pós-graduada em direito processual pela PUC/MG. Graduada em Direito pela UFR

Lorena Medeiros Toscano de Brito | E-mail: toscanolorena@gmail.com

Mestranda em Direito (UFRN) com área de concentração em Constituição e Garantia de Direitos; Especialista em Direito Constitucional pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte, 2021, (UNI-RN); Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte, 2020, (UNI-RN).

A política do cuidado no acesso à saúde para grupos vulnerabilizados: experiências com a população em situação de rua no Rio de Janeiro e com o povo Yanomami em Roraima

The politics of care in the access to health by vulnerable groups: experiences with the homeless population in Rio de Janeiro and with the Yanomami people in Roraima

Laura Asbeg⁸¹

Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestranda. Rio de Janeiro (RJ). Brasil

Larissa Montel⁸²

Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutoranda. Rio de Janeiro (RJ). Brasil

Willis Santiago Guerra Filho⁸³

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Professor. Rio de Janeiro (RJ). Brasil

RESUMO

Considerando a urgência de criação de políticas públicas específicas para a população em situação de rua e os povos indígenas no Brasil, procurou-se uma abordagem conjunta, levando em conta grupos pertencentes a determinadas localidades, a saber, o Rio de Janeiro e o estado de Roraima, respectivamente. A severidade e prolongamento da crise, agravada com a pandemia de Covid-19, propiciou a proposta de uma revisão dos próprios fundamentos da abordagem usual, para enfrentá-la através de um “Estado Cuidador”, aquele que promove políticas de cuidado. Também restou evidenciada a urgência de se discutir um novo contrato social, onde as populações vulnerabilizadas deixem de ser “a ponta da lança”, passando a ter seus direitos e suas vidas preservadas.

ABSTRACT

Considering the urgency of creating specific public policies for the homeless population and indigenous peoples in Brazil, a joint approach was sought, taking into account groups belonging to certain locations, namely, Rio de Janeiro and the state of Roraima, respectively. The severity and prolongation of the crisis, worsened by the Covid-19 pandemic, led to the proposal of a review of the very foundations of the usual approach to face it through a “Caring State”, one that promotes care policies. The urgency of discussing a new social contract was also highlighted, where vulnerable populations would no longer be “the tip of the spear”, but would have their rights and lives preserved.

PALAVRAS-CHAVE:

Vulnerabilidade social; Políticas Públicas; Estado Cuidador. Contrato Social.

KEYWORDS:

Social vulnerability. Public policy. Caregiver State. Social contract.

⁸¹ Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8260396393443460>

⁸² Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8665814151775499>

⁸³ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0315-9231>

1. INTRODUÇÃO

Na tessitura social da atualidade, as engrenagens do poder e da governança traçam o curso da civilização. Em um contexto macro, a estrutura capitalista age como um sistema de disparidades e gerador de miséria. As raízes da desigualdade que hoje atinge povos e grupos inteiros têm parte significativa de suas nascentes ligadas ao capitalismo. Para aqueles grupos que não se adequam ao padrão econômico de tal regime resulta uma exclusão da sociedade. As pessoas em situação de rua passam por esse processo de exclusão dentro da cidade, e os povos tradicionais precisam lutar por seus territórios, na tentativa de impedir uma exclusão completa de suas origens e vidas.

Para além dos impactos econômicos, existe um contexto ambiental profundamente implicado, de uma urgência sem precedentes, a saber, o das mudanças climáticas em curso. O aumento das temperaturas, emissão de gases e os eventos climáticos extremos apontam para um desafio planetário de grande magnitude. Hoje, não é mais uma questão de “se”, mas de “quando” e “com quem”, quando falamos sobre as tragédias climáticas.

Nesse sentido, os grupos vulnerabilizados se encontram na “ponta da lança” dos riscos econômicos, sociais e ambientais em diversos sentidos. Quando falamos sobre riscos ambientais, existe um efeito direto na saúde das pessoas, e no caso de grupos vulnerabilizados, o acesso à saúde pública é limitado, bem como o acesso à informação e a medidas de proteção. Os corpos vulnerabilizados estão mais expostos aos efeitos do clima e também ao preconceito e à exclusão social, além de possuírem menos acesso à qualificação escolar e profissional.

Em 2022, o CadÚnico (Cadastro Único) registrou 236.400 (Brasil, 2023) pessoas em situação de rua no Brasil. Os números apontam um crescimento exponencial de 140% a partir de 2012, mostrando que essa não é uma questão isolada, e sim algo que afeta a população brasileira de forma contundente. Este número tem recortes importantes de raça, mostrando que a ida para a rua parte de fatores estruturais de desigualdade social, como é o racismo. São 68% de pessoas negras (pretas e pardas).

Já no caso das populações indígenas o cenário é igualmente preocupante. A presença de marcos legais e pactos políticos não torna essas populações menos vulneráveis e suscetíveis de serem atacadas, o que vem ocorrendo desde o período da colonização. Um relatório realizado pela Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (CEDESD, s.d.) mostra que a porcentagem de indígenas em situação de pobreza é, em média, seis vezes maior do que as

demais populações nacionais. Afora as questões de diferença salarial, desigualdade de acesso a saneamento básico, que são alguns exemplos de como seus direitos são violados.

Em nível nacional, ainda que haja a garantia e reconhecimento nominal dos direitos dos povos indígenas, o que inclui o direito sobre as suas terras e ao usufruto exclusivo das riquezas sem qualquer subordinação aos projetos desenvolvimentistas nacionais (Brasil, 1988, Art. 231, §2), em grande parte dos territórios indígenas não se verifica o exercício de efetiva soberania por parte de seus habitantes originários, abrindo precedentes pela falta de demarcação de tais territórios, como o recrudescimento de muitas violências. Segundo um artigo da Comissão Pastoral da Terra (Figueiredo, 2019), o ano de 2019 foi o ano em que mais se perdeu lideranças indígenas assassinadas e foi também o ano da crescente invasão dos territórios indígenas por grilagem, mineração, missões religiosas etc.

Em meio às opressões, também se configuram os movimentos de resistência. Os movimentos sociais e organizações são exemplos de articulações para a construção de um outro caminho. São potencializadores das vozes muitas vezes omitidas e silenciadas. A inclusão social vai além da renda, e diz muito sobre pertencimento, sobre direito à vida.

Nestes movimentos, que partem do cotidiano para articulações globais, esses direitos são reforçados. São construídos fóruns de articulação e processos participativos que contribuem para a formulação de políticas públicas destinadas à inclusão social, sendo também nestes espaços que as violações são denunciadas. Neste processo global, um marco relevante foi a criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, resultado de um processo de 3 anos de construção, capitaneado pela ONU, que teve como produto final a elaboração de 17 ODSs e 179 metas.

2. ESTADO CUIDADOR: PRIMEIRAS REFLEXÕES

De acordo com Minouche Shafik, muitos dos desafios contemporâneos, tais como a reação contra a globalização, as consequências econômicas da crise financeira, a pandemia do novo coronavírus, o racismo ambiental e as mudanças climáticas são indícios de que um “novo contrato social” seria necessário. As normas e regras que definem como as instituições coletivas operam é o que a autora denomina por “contrato social”:

O contrato social determina o que deve ser fornecido à coletividade e por quem; o Estado do bem-estar social é um dos vários meios de provisão. Devido à sua importância e porque a maior parte das pessoas não pode deixar facilmente sua sociedade, o contrato social requer o consentimento

da maioria e a renegociação periódica, à medida que as circunstâncias mudam (Shafik, 2021, p. 21).

Durante a pandemia do novo coronavírus, as fissuras deste contrato ficaram evidentes, especialmente face a determinados grupos sociais vulneráveis. Assim como Shafik (2021), Santos (2020) entende que para alguns grupos sociais, por padecerem de uma especial vulnerabilidade, os efeitos da pandemia foram particularmente difíceis e agravantes, dado que são estes os que mais sofrem com os processos discriminatórios causados pela exploração capitalista e a falta de cuidados, independente da situação de insegurança e risco apresentadas.

Para Santos, a pandemia mostrou que a discriminação sobre os grupos vulnerabilizados se deu, sobremaneira, no que diz respeito à sua prevenção, expansão e mitigação. A pandemia, nesse sentido, reforçou injustiças e exclusões, enquanto o sofrimento de uma parcela considerável da população mundial que, mesmo habituada a tais assimetrias e sucessivas tentativas de invisibilização, foi ainda mais agravada e afetada. Ele vai além, ao corroborar com a ideia de que a crise gerada pelo novo coronavírus remonta à crise do próprio sistema capitalista, e que desemboca na crise climática.

[...] mais grave ainda é o facto de as duas crises estarem ligadas. A pandemia do coronavírus é uma manifestação entre muitas do modelo de sociedade que se começou a impor globalmente a partir do século XVII e que está hoje a chegar à sua etapa final. É este o modelo que está hoje a conduzir a humanidade a uma situação de catástrofe ecológica. (Santos, 2020, p. 23)

O neoliberalismo somado ao domínio do capital financeiro global, enquanto modelo econômico único de produção, distribuição e consumo, conduziu a sociedade a uma crise humanitária também global que atingiu de forma incisiva todas as áreas sociais. Este modelo de negócio do capital vem ditando a dinâmica de ação do Estado e da sociedade, a operar sob um contrato que "põe de lado qualquer lógica de serviço público, e com isso ignora os princípios de cidadania e os direitos humanos" (Santos, 2020, p. 24). Com o pretexto da crise financeira do Estado, degradam-se as políticas sociais - sobretudo na área da saúde, da educação e da segurança social -, por meio de políticas de austeridade, privatizando e subfinanciando aqueles serviços públicos que não interessam ao capital e aos seus investidores. É este Estado reduzido, gerido pelo mercado e por critérios de rentabilidade do capital, que é responsável pela privatização dos bens coletivos, mercantilizando a própria vida (Santos, 2020, p. 27).

Neste contexto, imaginar um novo contrato social poderia nos abrir ao diálogo sobre outras formas de cuidado e da sua gestão. Shafik (2021) segue o posicionamento de que a solução

se daria somente por um novo contrato “mais sobre ‘nós’”, que reconheça a interdependência humana e a aproveite para benefício mútuo; que envolva reunir e compartilhar mais riscos, ao mesmo tempo que, otimizando os talentos em nossa sociedade, poderia tornar mais justa, eficiente e produtiva a convivência em sociedade, a fim de aumentar o bem-estar geral.

Para a autora, a partir de três princípios gerais que orientam a concepção deste novo contrato social, haveria um projeto de renda mínima, o direito à educação, um pacote básico de saúde e proteção contra a pobreza na velhice como os pilares fundamentais do cuidado. Um Estado Cuidador seria, grosso modo, aquele que investiria em um contrato social mais amplo, generoso e inclusivo; bem como mais responsável, sob o ponto de vista do seu próprio sistema político, de modo a oferecer proteções mínimas a todos, sobretudo os mais vulneráveis, e a compartilhar determinados riscos de forma coletiva. Estados cuidadores são aqueles cujos sistemas políticos geram mais estímulos para o cuidado das minorias. Enquanto representantes dos seus cidadãos, fornecem-lhes apoio e suprem as suas expectativas. Dessa forma, são responsáveis por garantir que os interesses coletivos sejam atendidos de forma justa, eficiente e eficaz.

Aqui, cabe lembrar análises e propostas convergentes de Riccardo Petrella (1995, p. 204 ss.), quando aventava, ainda na década de 1990, da necessidade um contrato global para a satisfação das necessidades básicas, visando a supressão das desigualdades socioeconômicas ilegítimas. A concretização deste objetivo, pontuava, exigiria uma reestruturação profunda da ordem econômica mundial e das suas instituições emblemáticas, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial ou a Organização Mundial do Comércio. Este seria um contrato global para a paz, a tolerância e o diálogo entre culturas, a exigir a articulação de um modelo de direitos humanos capaz de combinar universalismo e multiculturalismo. E o A. lembra ainda que tudo isso seria infrutífero sem um contrato democrático global para um novo regime político internacional, reabilitando os canais de participação democrática em nível supranacional, projetando-se para instâncias federais de integração política.

Na esteira do que na mesma época, com anterioridade, propunha Michel Serres (1990), vale destacar que se faz também necessário a um tal contrato planetário que seja um “contrato natural”, envolvendo a natureza como verdadeiro sujeito de direitos, sendo, portanto, sobre o desenvolvimento sustentável, que restaure a harmonia entre o progresso e o respeito ao meio ambiente, entre a tecnologia e a vida. A continuidade da espécie humana e do planeta como um todo só será assegurada através de uma exploração racional dos recursos e de um modelo de

desenvolvimento que garanta o direito das gerações futuras a uma vida digna, o que exige redirecionar a atenção do planeta para o terrestre de forma permanente, à tensão entre o global e o local (Latour, 2019, p. 122 ss.).

Neste contexto, tenha-se presente que o contrato social foi a ficção imaginada nos primórdios da modernidade para representar a sociedade então emergente, com sua ordenação de sujeitos tornados, de um lado, pessoa, uma forma moral e política, aplicável a humanos e também entidades não humanas, como empresas, Estados e, até, Deus; de outro, indivíduos, um modo fático e natural de ser. É também nesta época que se produz uma concepção mecanicista do conhecimento humano e do quanto fosse tomado como objeto daquele sujeito, agora tornado um agente ativo da produção de conhecimento e bens a serem transacionados entre os agora sócios de uma sociedade, literalmente, anônima, bem como tendencialmente anômica, enquanto tinha como condição de sua existência e expansão a destruição da ordem medieval teologicamente instituída. A máquina, obra humana, será agora a representação idealizada de toda obra, já feita, como o universo (este por um Deus criador, que “aposentou-se” ao final da primeira semana de trabalho, ao criar seu sucessor, a espécie humana), ou por fazer, como o Estado, o Direito e as ciências. Os resultados foram muitos e ainda estão se produzindo, exponencialmente. Um deles é a destruição da natureza, considerada como este oponente à invasão de seus segredos, objeto de conhecimento propiciado pela capacidade de manipulação estendida a níveis inimagináveis, amparada por um sistema econômico que se move e amplia alimentando-se desse conhecimento – e, portanto, das mais diversas formas, também de vidas humanas. Uma vez reconhecida a natureza como uma parte desses indivíduos que o são como partes “individuidas” (resultantes da individuação no sentido de Simondon) dela, surge o movimento ecológico, que tem como uma de suas expressões filosóficas e jurídico-políticas a referida obra de Michel Serres, “O Contrato Natural”.

Do que se trata agora, aqui, é do reconhecimento de que a idealização da máquina submete os humanos a agirem como se fossem, ou deveriam ser, uma delas, como também de que elas, as máquinas, já se tornaram e cada vez mais se tornarão melhores do que os humanos, na realização do que for maquinico. Malena Segura Contrera (2002, p. 55) ecoa Dietmar Kamper (em “O trabalho como vida”, 1997) quando “diz que Deus sonhou o homem que, por sua vez, sonhou a máquina, e que a máquina sonha Deus. Deus já acordou, o homem ainda não. Talvez por isso as máquinas estejam tão vivas enquanto o corpo humano se rarefaz e se transforma em imagens cujos suportes são cada vez menos o bom e velho barro do qual fomos feitos”. A

proposta desse novo contrato, então, que como os demais só pode ser firmado por humanos, entre humanos e para nós humanos, em favor nosso, sim, como em todo contrato, mas também, equitativamente, das demais partes contratantes, por nós representadas, a saber, a natureza *naturata*, feita, que é a das máquinas, em processo avançado de fusão conosco, e a natureza *naturans*, criadora, que é a dos entes naturais, dentre os quais também nos incluímos, bem como, de uma perspectiva cosmopolítica que é a dos povos originários, igualmente os entes invisíveis, acessados por vias especiais e seus especialistas, os xamãs (Cf., v.g., Albert; Kopenawa, 2023, *passim*).

Descartes difundiu a ideia de que, para se chegar à verdade era necessário “separar as coisas”, para analisá-las e, assim, poder conhecê-las, separando a parte do todo, desfigurando-o. O caminho ou método das artes e das ciências transclássicas (cibernética, semiótica, teorias de sistemas etc.), como antes foi o da filosofia - que bem poderiam se fertilizar mais, mutuamente - é exatamente o contrário daquele proposto por Descartes: é preciso “re-ligar as coisas”, unir a parte ao todo para que se possa chegar a “uma verdade minimamente compartilhada”, uma verdade mais humana portanto, visto que a verdade, depois de ter sido apropriada pelas tecnociências, foi abandonada por elas, ao menos para uso interno, pois tal como a teologia, também elas têm “uma face voltada para dentro e outra para fora”.

O desafio na busca das relações de convergências e divergências entre ciência e arte, no que se refere às possibilidades de conhecimento, coloca-se, simultaneamente, no desafio de reconhecer que as criações científicas, filosóficas e artísticas podem ser vistas como narrativas do “desencantamento” e “reencantamento” no mundo. As narrativas das artes, sejam literárias ou originadas em outras linguagens, como nas artes cênicas, contribuem com o que se pode chamar de “revelação”, “desvelamento” da realidade e do imaginário, assim como das implicações de uns nos outros, do que é individual no que abrange a esfera do coletivo.

A antropologia pós-estruturalista de autores como Philippe Descola (2016) e nosso Eduardo Viveiros de Castro (2010, 2015) vem demonstrando à saciedade o quanto é, na verdade, excepcional frente às outras formas em geral de perceber a relação entre sujeitos humanos e outros, sejam naturais, sejam tidos como sobrenaturais, a forma moderna, ocidental, dissociadora, cindindo e isolando a subjetividade humana dessas outras subjetividades, a se incluir agora aquelas digitais. É dessa inclusão que se trata, quando se vem aqui propor a ideia reguladora de um novo contrato social, para reconhecer a necessidade de estabelecermos uma relação, necessária, logo possível, que seja equitativa, mutuamente zelosa, não só entre nós humanos, mas

também com os entes naturais e artificiais que nos constituem e cada vez mais nos ampliam, assim como os estamos a co-construímos.

3. UM PANORAMA SOBRE A SAÚDE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO RIO DE JANEIRO E DO POVO YANOMAMI EM RORAIMA

No contexto do Rio de Janeiro, cidade marcada pela extrema desigualdade social, as políticas públicas para pessoas em situação de rua seguem historicamente um padrão higienista, buscando um afastamento deste grupo das suas zonas centrais e turísticas. A ida para a rua depende de múltiplos fatores, como o desemprego, o rompimento de vínculos familiares e afetivos, o uso abusivo de álcool e outras drogas, o adoecimento físico e mental, os desastres ambientais, entre outros.

As políticas repetem padrões que além de não resolverem estes problemas, geram novas vulnerabilizações em uma população já vulnerabilizada. Conforme Henri Lefebvre (2001, p. 51) reforça: “a cidade é um espaço em disputa. Pertencer ou não na cidade vai além de circular por seus espaços e acessar seus serviços e atividades. É sobre quem se é e as representações sociais que são criadas a partir das suas múltiplas identidades.” Nesse sentido, as cidades, historicamente, são espaços de exclusão.

Diversas são as formas de violência e silenciamento, mas independentemente do caminho, ele se manifesta no corpo e na mente. A saúde da população em situação de rua é marcada por uma série de faltas e fragilidades. A falta de atendimento e equipamentos de saúde, seja pela burocracia ou pela exclusão direta; a falta de exames, diagnósticos, acesso a medicação e tratamentos completos; a falta de acesso à higiene pessoal ou a ferramentas de prevenção de contágio de doenças, bem como a exposição a intempéries, lixo, animais vetores de doenças. A insegurança alimentar, além do uso de substâncias e adoecimento mental, aumenta o risco de doenças graves. Como exemplo, estimativas do Ministério da Saúde apontam que a taxa de incidência de tuberculose na população em situação de rua é 54 vezes maior do que na população em geral (Brasil, 2023).

Em relação à população indígena, mais especificamente, o povo Yanomami⁸⁴, vemos mais um exemplo de omissão do Estado mediante a implementação de políticas públicas que efetivem o acesso aos direitos sociais fundamentais, como a saúde, incluindo aqueles mais vulneráveis. Enquanto território-processo (Mendes, 1995, p. 166), esse “[...] transcende o conceito de território como superfície, como solo”, “[...] são vários interesses em jogo nesse território onde há uma vida pulsante, de conflitos, de interesses diferenciados, de projetos e de sonhos”. Sendo assim, alinha-se o conceito de saúde à própria concepção do território como produto das relações socioculturais, econômicas e políticas em movimento.

O território indígena Yanomami tem sido, historicamente, atravessado pelas invasões, desmatamento, contaminação e o assassinato de sua população pelo garimpo ilegal. A invasão de garimpeiros, grileiros, madeireiros, extrativistas e missões religiosas nestes territórios, entre outros fatores, colocam em risco e criam vulnerabilidades à saúde coletiva dessas comunidades que já há muito enfrentam as mazelas epidemiológicas trazidas pela sociedade branca desde as primeiras invasões, com o processo colonizatório. Para além da disseminação de doenças, os conflitos armados provocados por essas ações impactam diretamente o meio ambiente e o modo de vida do povo que ali habita.

Para Ailton Krenak (2001, p. 51)⁸⁵:

A grande diferença que existe entre o pensamento dos índios e o pensamento dos brancos é que estes acham que o ambiente é recurso natural, como se fosse um almoxarifado em que se tira as coisas. Para o índio, é um lugar que tem de se pisar suavemente, porque está cheio de outras presenças.

Essa visão de respeito por todas as criaturas vivas e do mundo espiritual faz parte da cosmologia indígena e é um dos princípios do Bem Viver⁸⁶, “[...] discurso de corte pós-colonialista” que “inscreve-se como um conceito ontológico, referente às formas de vida e

⁸⁴ Este povo habita a Terra Indígena Yanomami que fica ao norte do país, nos Estados de Roraima e do Amazonas, na fronteira do Brasil com a República Bolivariana da Venezuela. Abrangendo uma área de cerca de 9,6 milhões de hectares, a região representa uma área isolada e esteve sujeita à contaminação do vírus, principalmente, em função das atividades de garimpo que ocorrem na região (Sousa, 2020). A população Yanomami atualmente ultrapassa 26.785 pessoas distribuídas em mais de 360 aldeias, interligadas por redes de trocas, mantendo um grande fluxo de pessoas entre as diferentes regiões do território Yanomami (Brasil, 2019; Machado *et al.*, 2020).

⁸⁵ Ailton Krenak, no #SempreUmPapo lança o livro “Encontros - Ailton Krenak”. Disponível em: <https://youtu.be/JizR5UOm4uw>. Acesso em: 20 jan. 2024.

⁸⁶ As bases ontológicas e epistemológicas desse pensamento estão em diálogo com a noção de “pluriverso”, diga-se: o “pluralismo de conceitos, cosmovisões e práticas sintonizados com os princípios de justiça social e ecológica, engajados na construção de “um mundo onde caibam outros mundos”, segundo princípios zapatistas, em contraste com o universalismo propagado pela modernidade ocidental” (Fonseca *et al.*, 2023, p. 56).

reprodução social dos povos originários em harmonia com os ciclos e o reconhecimento da Mãe Terra (Pachamama)” (Alcântara *et al*, 2017, p. 28). Esta é uma discussão importante para a construção de cuidado, uma vez que a saúde indígena mantém relação intrínseca com a saúde do território em todas as suas esferas (povos, ecossistemas, animais, florestas e espíritos ancestrais) e o cuidado com a vida, os modos de ser e estar nestes espaços.

Outra variável da precarização da saúde nas comunidades indígenas Yanomami, além da proliferação de doenças e consequente desequilíbrio socioambiental pela ação de invasores ao seu território, tem a ver com a questão da acessibilidade aos serviços de saúde no território. Este acesso ainda é permeado por muitos preconceitos, que dificultam a garantia em boa qualidade da atenção na área da saúde em regiões afastadas dos grandes centros urbanos. A médica sanitarista Sofia Mendonça (2021, p. 127) explica que, por o Sistema Único de Saúde (SUS) ter sido pensado e desenhado como modelo para uma área urbana e não para zonas rurais, ainda existem muitas lacunas de serviços de saúde em regiões não litorâneas, tais como no Norte e Centro Oeste, onde estão a maior parte dos territórios indígenas.

No que diz respeito à relação entre os saberes e conhecimentos empregados por estes serviços temos mais um ponto de distanciamento e de maior vulnerabilização dessas populações. Não obstante o quanto o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS) propugne, o tratamento desenvolvido nestes territórios é medicalizante, sem respeito à sabedoria e conhecimentos tradicionais.

A segurança e soberania alimentar é mais um elemento de vulnerabilização desses povos. O conjunto de violências praticadas contra os povos originários também refletem na sua alimentação, impondo limites às formas de obtenção do seu alimento, a partir da caça, pesca e roça. Como consequência disso, estes entram em uma linha de dependência com relação à sociedade e o seu entorno, que se tornam atrativos do ponto de vista dos benefícios oferecidos para a alimentação. Esta insegurança alimentar proveniente do esgotamento das fontes de alimento é o que os leva a saírem das suas aldeias e irem atrás desses ditos “benefícios” na cidade, como, por exemplo, a cesta básica.

Por fim, todos os fatores listados são responsáveis por potencializar a carga de doenças e vulnerabilizar ainda mais estes povos. Segundo indicadores de saúde, o número de doenças endêmicas (tuberculose, malária, anemia, desnutrição) ou de mortes de crianças, em geral, é duas a três vezes maior entre os povos indígenas (Universidade Aberta do SUS, s.d.). O que fazer, então, para estancar este genocídio?

4. ESTRATÉGIAS DE CUIDADO EM CONTEXTOS EXTREMOS

Para se pensar sobre a importância de um Estado Cuidador, exemplificamos algumas posturas de um Estado neoliberal no contexto de eventos extremos, e como isto pode afetar os grupos vulnerabilizados.

No contexto da população em situação de rua, a invisibilidade é o maior dos desafios. Não existem números exatos de quantas pessoas contraíram ou faleceram em razão da pandemia de Covid-19, pois o acesso a testagens - em vida e após a morte - foi insuficiente desde o início. Como principais dificultadores da vivência nas ruas durante a pandemia, temos o acesso às informações sobre prevenção e contágio, o acesso à higiene pessoal e álcool gel, o acesso a testagens e ao distanciamento social. Em um momento que o direcionamento em saúde era “fique em casa”, a partir de qual lugar a pessoa em situação de rua poderia se proteger?

Algumas estratégias interessantes surgiram do terceiro setor no Rio de Janeiro. O Projeto RUAS - Ronda Urbana de Amigos Solidários - criou uma campanha chamada #popruaeumeimporto, com pontos de doação de itens de higiene e alimentos não perecíveis pela cidade, estimulando a mobilização da sociedade civil, e resultando no estabelecimento de 83 pontos em 13 cidades e 7 estados (Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro, Espírito Santo, São Paulo, Goiás e Paraná), com mais de 2400 doações registradas (Projeto RUAS, 2020). Outra iniciativa foi o Projeto “Pia do Bem”, que fez a instalação de mais de 100 pias portáteis pela cidade, garantindo o acesso a uma correta higienização para as pessoas em situação de rua (EBC, 2020).

Para os Yanomami, no momento em que a pandemia registrou seus primeiros casos, houve uma demanda por uma etapa de permanência nas aldeias, que foi crucial para conseguir barrar a entrada do vírus. Contudo, a ambiguidade expressa nas mensagens do Governo por muitas vezes tornou mais difícil uma intervenção rápida e eficaz no tratamento da doença, posto que os auxílios financeiros deveriam ser resgatados na cidade, ao passo que a campanha dizia para os povos permanecerem na aldeia. Muitos jovens indígenas que não viveram epidemias do passado, nesse sentido, foram dissuadidos da letalidade da doença e desconsideravam os protocolos de segurança que a quarentena impunha, levando a doença para os seus territórios. Ainda que tenha funcionado em um primeiro momento a permanência na aldeia, muitos povos decidiram fugir e se autoexilarem das suas próprias comunidades, em uma reação provocada por vivências de epidemias passadas.

Apesar da precariedade do sistema de informações de saúde indígena, dados do ISA (Instituto Socioambiental) coletados pelo Comitê Nacional da Vida e Memória Indígena da APIB (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil) (Lopes, 2020), registraram, até o presente momento, 363.340 casos confirmados de covid-19 entre os povos indígenas e 22.772 óbitos. Entre os mortos estão muitos anciãos, de modo que, além da perda da história individual dos sujeitos, perderam-se também muitas histórias de povos, dificultando a reprodução cultural, o que se caracterizaria como etnocídio. Vale salientar que os dados dos povos indígenas acometidos pelo novo coronavírus variam drasticamente, para além da subnotificação, devido ao Ministério da Saúde não considerar estes povos moradores ou em trânsito na cidade⁸⁷.

Uma alternativa de articulação construída nesse período foi a Rede Pró-Yanomami e Ye'kwana (Rede Pró-YY) que, face à falta de transparência sobre informações quanto ao número de casos por contaminação do novo coronavírus e ameaças à comunidade, se organizou em torno de uma rede de comunicação entre associações indígenas e colaboradoras, para realizar um monitoramento independente do avanço da covid-19 na terra indígena Yanomami e visibilizar as denúncias dos indígenas.

Em ambos os casos, da população em situação de rua e dos Yanomami, foi possível perceber, na pandemia, um contexto de crescente fragilização das políticas públicas de saúde e proteção territorial, via segurança alimentar e medicina preventiva; de vulnerabilidade social de populações isoladas e limitações relacionadas à assistência médica e logística; da possibilidade de subnotificação e falta de vigilância dos vetores de dispersão da doença. Porém, nas situações mais adversas, as estratégias organizadas de luta se fizeram e ainda se fazem imperativas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das eleições havidas no Brasil no ano de 2023, o novo governo tem construído até o momento mais uma retórica em favor das populações vulnerabilizadas, tais como as populações de rua e os povos originários, do que propriamente tomado efetivas providências em seu favor:

⁸⁷ Os dados da Secretaria de Saúde Indígena (SESAI), obtidos a partir dos boletins epidemiológicos divulgados pelo órgão, não levam em consideração os óbitos de indígenas em contexto urbano. Para mais informações sobre os números levantados pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB): <https://cimi.org.br/coronavirus/> (APIB, 2023).

os discursos se mantêm distantes da práxis, o que evidencia a insuficiência de políticas públicas que legitimem o Estado Cuidador. Para os povos originários, especialmente os Yanomami, os impactos dessa carência de políticas podem ser observados na manutenção de um genocídio silencioso, dilapidador da biodiversidade cultural brasileira. No caso das populações em situação de rua, a fragilidade das políticas públicas para a constituição do Estado Cuidador também aparece ameaçando os direitos humanos e denunciando a permanência da exclusão social.

O Estado brasileiro, pelas suas características históricas, inserido em sociedade marcada pela escravidão e pela colonização, tem mostrado dificuldade de efetivar a plena cidadania às suas populações mesmo com mudanças governamentais. Porém, nos dois casos, o que podemos constatar é a urgência de um novo contrato social, onde as populações vulnerabilizadas deixem de ser “a ponta da lança”, e passem a ter seus direitos e suas vidas preservadas, e a importância de mobilizações e articulações para que esses movimentos aconteçam. Um caminho para pensar o Estado Cuidador pode ser aquele onde a sociedade civil, os fóruns, movimentos sociais e o terceiro setor possam articular junto com os poderes tradicionais outras formas de preservação da vida.

6. REFERÊNCIAS

ALBERT, Bruce; KOPENAWA, Davi. *O espírito da floresta*. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

ALCÂNTARA, Liliane Cristine Schlemer; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. Bem viver: uma perspectiva (des)colonial das comunidades indígenas. *Revista Rup*, San Pedro de Montes de Oca, v. 7, n. 2, p. 1-31, dez. 2017.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). Dados da Secretaria de Saúde Indígena (SESAI). Disponível em: <https://cimi.org.br/coronavirus/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Saúde indígena: análise da situação de saúde no Sesai/SUS*. Brasília: Ministério da Saúde, 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Tuberculose: populações mais vulneráveis*. Brasília: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/t/tuberculose/populacoes-mais-vulneraveis>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. MDH lança relatório sobre pessoas em situação de rua no Brasil: estudo indica que 1 em cada mil brasileiros não tem moradia. Brasília, set. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/setembro/mdhc-lanca-relatorio-sobre-pessoas-em-situacao-de-rua-no-brasil-estudo-indica-que-1-em-cada-mil-brasileiros-nao-tem-moradia>. Acesso em: 28 jan. 2024.

CENTRO DE ESTUDOS DA DESIGUALDADE E DISCRIMINAÇÃO SOCIAL (CEDESD) – FIOCRUZ. *Indígenas, negros e mulheres são mais afetados por pobreza e desemprego no Brasil, diz CEPAL*. [S.l.: s.n.], [s.d.]. Disponível em: <https://dssbr.ensp.fiocruz.br/indigenas-negros-e-mulheres-sao-mais-afetados-por-pobreza-e-desemprego-no-brasil-diz-cepal/>. Acesso em: 28 jan. 2024.

CONTRERA, Malena Segura. *Mídia e pânico*. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2002.

DESCOLA, Philippe. *Outras naturezas, outras culturas*. Tradução de Cecília Ciscato. São Paulo: Editora 34, 2016.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC). Projeto “Pia do Bem” espalhou mais de 100 pias portáteis pelo Rio. *Repórter Brasil*, abr. 2020. Disponível em: <https://tvbrasil.ebc.com.br/reporter-brasil/2020/04/projeto-pia-do-bem-espalhou-mais-de-100-pias-portateis-pelo-rio>. Acesso em: 30 jan. 2024.

FIGUEIREDO, Patrícia. Mortes de lideranças indígenas batem recorde em 2019, diz Pastoral da Terra. *GI Natureza*, 10 dez. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/12/10/mortes-de-liderancas-indigenas-batem-recorde-em-2019-diz-pastoral-da-terra.ghtml>. Acesso em: 28 jan. 2024.

FONSECA, Renata Amorim Almeida et al. Nos rastros das (novas) territorialidades: o pluriverso como inspiração para as transições desejáveis ao bem viver. *Revista Mosaicos: Estudos em Governança, Sustentabilidade e Inovação*, v. 5, n. 1, p. 55-73, 2023.

KRENAK, Ailton. *O lugar onde a terra descansa*. Rio de Janeiro: Petrobrás Cultural; Azougue Editorial, 2001.

KRENAK, Ailton. *Encontros – Ailton Krenak*. [Vídeo]. Belo Horizonte: Sempre um Papo, 2023. Disponível em: <https://youtu.be/JizR5UOm4uw>. Acesso em: 20 jan. 2024.

LATOUR, Bruno. *Dónde aterrizar: cómo orientarse en política*. 2. ed. Madrid: Taurus, 2019.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LOPES, Laiza. Do Norte ao Sudeste: iniciativas de impacto social são fundamentais para o SUS durante o COVID-19. *Aupa*, 2020. Disponível em: <https://aupa.com.br/do-norte-ao-sudeste-iniciativas-de-impacto-social-sao-fundamentais-para-o-sus-durante-o-covid-19/>. Acesso em: 30 jan. 2024.

MACHADO, A. M. et al. (orgs.). *Bolsonaro, a pandemia e a nova corrida pelo ouro na Terra Indígena Yanomami*. *Le Monde Diplomatie Brasil*, fev. 2021. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/bolsonaro-pandemia-nova-corrida-pelo-ouro-terra-indigenayanomami/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

MACHADO, A. M. et al. (orgs.). *Xawara: rastros da COVID-19 na terra indígena Yanomami e a omissão do Estado*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2020. Disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/coy_publicacao_r05_20201117.pdf. Acesso em: 20 jan. 2023.

MENDONÇA, S. B. M. et al. Modelo de atenção à saúde indígena: o caso do DSEI Xingu. *Cadernos de Saúde Pública*, n. 35, supl. 3, 2019.

MENDONÇA, Sofia Beatriz Machado de. *Mudança e permanência no modo de viver, comer e adoecer entre os Khisêdjê: tecendo novas práticas, saberes e significados*. 2021. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Universidade Federal de São Paulo, Escola Paulista de Medicina, São Paulo, 2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). *A situação sociodemográfica das pessoas indígenas na América Latina e Caribe: análise no contexto do envelhecimento e da COVID-19*. Washington, DC: OPAS, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.37774/9789275726471>. Acesso em: 20 jan. 2024.

PETRELLA, Riccardo (dir.). *Limits à la compétitivité: pour un nouveau contrat mondial*. Bruxelles: Labor, 1995.

PROJETO R.U.A.S. *Relatório anual 2020*. [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://www.projeturuas.org.br/storage/app/media/documentos/relatorio-anual-ruas-2020.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2024.

SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; ALCÂNTARA, Liliane Cristine Schlemer; VIEIRA, Pedro Henrique Figueiredo. Bem viver: repensando a criação de novos modos de vida na era pós-COVID-19. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 59, p. 162-181, jan./jun. 2022. DOI: 10.5380/dma.v59i0.74145.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra: Almedina, 2020.

SERRES, Michel. *Le contrat naturel*. Paris: François Bourin, 1990.

SHAFIK, Minouche. *Cuidar uns dos outros: um novo contrato social*. Tradução de Paulo Santos. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

SOUSA, M. De *Xawara: estratégias nativas e a pesquisa antropológica na Terra Indígena Yanomami*. *Cadernos de Campo*, São Paulo, v. 29, n. supl., p. 34-41, 2020.

UNIVERSIDADE ABERTA DO SUS (UNA-SUS). *População indígena apresenta maior taxa de incidência de tuberculose*. [S.l.: s.n.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/populacao-indigena-apresenta-maior-taxa-de-incidencia-de-tuberculose>. Acesso em: 28 jan. 2024.

VILAÇA, Eugênio Mendes (org.). *Distrito sanitário: o processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde*. São Paulo: Hucitec; Abrasco, 1995.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. *Métaphysiques cannibales: lignes d'anthropologie post-structurale*. Tradução de Oiara Bonilla. Paris: P.U.F., 2010.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. *Metafísicas canibais: elementos para uma antropologia pós-estrutural*. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

Sobre os autores:

Laura Asbeg | E-mail: laura.asbeg@gmail.com

Mestranda em Tecnologia para o Desenvolvimento Social do Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Larissa Montel | E-mail: larissamntl@gmail.com

Doutoranda em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social pelo Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestre em Políticas Públicas em Direitos Humanos pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2018).

Willis Santiago Guerra Filho | E-mail: willissantiago@pucsp.br

Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1986), Doutor em Ciência do Direito pela Universidade de Bielefeld, Alemanha (1995), em Filosofia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2011), em Comunicação e Semiótica (2017) e em Psicologia Social (2018), ambos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-Doutor em Filosofia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2002) e Livre-Docente em Filosofia do Direito pela Universidade Federal do Ceará (1996). Professor Titular da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), em dedicação exclusiva.

Uma análise do assistencialismo brasileiro como política pública à luz da teoria liberal de Frédéric Bastiat

An analysis of brazilian assistencialism as public policy in light of Frédéric Bastiat's liberal theory

Ana Lúcia Dantas de Assunção⁸⁸

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestranda. Caicó (RN). Brasil

Andre Melo Gomes Pereira⁸⁹

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor. Juiz de Direito. Caicó (RN). Brasil.

Fillipe Azevedo Rodrigues⁹⁰

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor. Caicó (RN). Brasil

RESUMO

O presente trabalho trata do estudo da teoria de Frédéric Bastiat e sua consequente aplicação na política assistencialista brasileira, analisando o programa governamental “Bolsa Família”. Nesse contexto, serão abordadas duas obras do economista: “O que se vê e o que não se vê” e “A lei” e, a partir delas, fazer uma análise crítica do modelo de assistencialismo implementado pelo Brasil nos últimos anos. Este artigo, intenta apontar o ônus advindo da referida política: a vulnerabilidade populacional perante o próprio Estado, sob a luz da teoria não-intervencionista de Bastiat, defendendo que o excessivo controle estatal sobre a distribuição de renda e propriedade privada ocasiona o cerceamento do desenvolvimento econômico, intelectual e moral do indivíduo, a partir de um método hipotético-dedutivo. Por fim, este trabalho conclui que o modelo de assistencialismo pátrio deveria ser revisto e mais bem fiscalizado para obter uma maior efetividade de suas ações.

PALAVRAS-CHAVE:

Políticas públicas; Brasil; Assistencialismo

ABSTRACT

This work deals with the study of Frédéric Bastiat's theory and its consequent application in Brazilian assistance policy, analyzing the government program “Bolsa Família”. In this context, two works by the economist will be discussed: “What you see and what you don't see” and “The law” and, based on them, make a critical analysis of the assistencialism model implemented by Brazil in recent years. This article attempts to point out the burden arising from the aforementioned policy: the population's vulnerability to the State itself, in the light of Bastiat's non-interventionist theory, arguing that excessive state control over the distribution of income and private property causes the individual's economic, intellectual and moral development to be curtailed, based on a hypothetical-deductive method. Finally, this work concludes that the national welfare model should be reviewed and better monitored to achieve greater effectiveness of its actions.

KEYWORDS:

Public policy; Brazil; Assistencialism.

⁸⁸ Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0915495232448752>

⁸⁹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9621-676X>

⁹⁰ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8397-5094>

1. INTRODUÇÃO

Frédéric Bastiat foi um influente economista e escritor francês do século XIX que, em suas obras, defendeu avidamente a teoria liberal. Na sua obra intitulada “O que se vê e o que não se vê”, o autor discorre sobre as consequências das políticas governamentais, a partir de uma relação de causa e consequência, demonstrando, a partir disso, que a economia é uma ciência que pode ser prevista e deve ser sempre analisada. Além disso, elucida que decisões que podem parecer benéficas de início, podem se mostrar extremamente prejudiciais ao contribuinte.

Já em “A Lei” (2021), Bastiat se dedica a dissertar sobre a subversão da legislação em favor do próprio legislador e, a partir de uma análise crítica, estabelece parâmetros de atuação estatal, ao seu ver ideais, para a constituição de um governo justo. Some-se a isso, é apresentado também o conceito de “espoliação legal” e “fraternidade forçada”. A “espoliação legal” trata do próprio Estado, por meios legais, espoliando o indivíduo, violando seus direitos primários e naturais: a liberdade e a propriedade.

Diante disso, podemos aplicar a teoria de Bastiat para a análise da mais conhecida política assistencialista brasileira: o bolsa família. Para tanto, é necessário entender que o Estado paternalista, como defende o autor, acaba gerando uma dependência e uma vulnerabilidade do indivíduo em relação a ele. Isso, porque a partir do momento que o governo passa a gerar renda para o indivíduo e não a incentivá-lo ao seu próprio sustento, ele ocasiona a repressão do seu desenvolvimento intelectual, moral e econômico, suprimindo o direito a propriedade de alguns indivíduos e gerando o vício e a comodidade em outro.

Sob esse espectro, o próprio Bastiat (2021) destaca em “A Lei”: “A ilusão dos dias de hoje é tentar enriquecer todas as classes, à custa uma das outras. Isto significa generalizar a espoliação sob o pretexto de organizá-la.”.

2. O QUE SE VÊ E O QUE NÃO SE VÊ

Na obra homônima ao título deste capítulo, Frederic Bastiat se propõe a discutir os efeitos e controvérsias acerca das decisões estatais na vida dos indivíduos que vivem na sociedade. Para melhor entendermos de onde surgem suas ideias, primeiramente, há de se falar do berço do próprio autor e do contexto em que ele viveu.

Claude Frédéric Bastiat nasceu no dia 19 de junho de 1801 em Bayone, sudoeste da França, aos 17 anos decide largar a Escola Beneditina de Sorèze para começar a trabalhar com

um tio e, posteriormente, aos 24 anos, herda a propriedade rural do avô em Mugron, onde reside até os 45 anos de idade. Durante esse período, dedica-se ao estudo da economia e das artes, escrevendo, inclusive, diversos ensaios sobre questões tributárias e aduaneiras. Na década de 1840, foi eleito para ocupar um cargo na Assembleia Constituinte e, logo, após para a Assembleia Legislativa, momento em que se dedicou à criticar abertamente os teóricos socialistas. (Cinelli, 2010)

Na época em que o autor escreveu boa parte de suas obras, a França passava por um período de mudanças sociais e políticas, com a maior parte da população vivendo em situação de extrema miséria e uma elite que desfrutava de privilégios luxuosos. O país lutava para se adaptar às inovações da revolução industrial em meio as tensões políticas existentes que, na maioria das vezes, se manifestavam em conflitos e revoltas contra o governo.

No ano de 1850, o autor lança seu livro “O que se vê e o que não se vê”, obra extremamente relevante para o cenário histórico da época. Isso, porque se propõe a discutir a importância dos efeitos indiretos e não óbvios das ações governamentais e políticas econômicas. O autor enfatiza que o imediatismo ao analisar os efeitos e uma política pública pode nos levar a ignorar as consequências a longo prazo ou possíveis oportunidades que não serão aproveitadas devidamente.

A supramencionada análise proposta por Bastiat (2021) é fruto do contexto francês enfrentado na época, o autor esclarece que “Deixar-se cegar pelo brilho imediato de um fenômeno significa não conhecer economia política. Conhecer-la é ter sempre no pensamento o conjunto de efeitos desse fenômeno, e desenvolver a capacidade de prevê-los”. A ideia central do texto parte justamente do apresentado nesse trecho: a importância da necessidade de análises profundas da economia e de suas consequências, elucidando que é muito fácil deixar-se levar pelo benefício iminente de uma proposta estatal, sem que se busque entender suas consequências reais. Nota-se que o autor parte de uma relação de causalidade para analisar o contexto político e ações governamentais da sua época, criticando, as vezes de maneira até sarcástica, a ausência de estudos econômicos que busquem entender genuinamente os problemas que determinada atitude pode acarretar para a população.

No primeiro capítulo de sua obra, Bastiat (2021) nos apresenta “A vidraça quebrada”, um pequeno drama que busca introduzir o leitor a sua tese. Neste capítulo, o autor nos apresenta a Jacques Bonhomme, personagem fictício, que teve sua vidraça quebrada por seu filho. O autor descreve:

Será que alguém presenciou o ataque de raiva que acometeu o bom burguês Jacques Bonhomme, quando seu terrível filho quebrou uma vidraça? Quem assistiu a esse espetáculo seguramente constatou que todos os presentes, eram para mais de trinta, foram unânimes em hipotecar solidariedade ao infeliz proprietário da vidraça quebrada: ‘Há males que vêm para o bem. São acidentes desse tipo que ajudam a indústria a progredir. É preciso que todos possam ganhar a vida. O que seria dos vidraceiros se os vidros nunca quebrassem?’

Partindo do contexto apresentado, o autor clarifica que, prontamente, os presentes consolaram Jacques afirmando que aquele incidente seria benéfico para a economia. Por conseguinte, o autor analisa a situação de maneira crítica. Partindo da ideia de que o conserto da vidraça seria de 6 francos, Bastiat nos faz entender que a destruição não gera lucro, tendo em vista que se o nosso personagem não tivesse sua vidraça quebrada, ele poderia investir esta mesma quantia em algo que lhe trouxesse prazer como, por exemplo, sapatos novos o que incorreria no estímulo econômico para o sapateiro.

O autor segue seu raciocínio descrevendo que para que se entenda o que se vê e o que não se vê, é preciso visualizar a situação como um todo:

É preciso que o leitor aprenda a constatar que não há somente dois, mas três personagens no pequeno drama que acabei de apresentar. Um deles, Jacques Bonhomme, representa o consumidor reduzido a ter, por causa da destruição, um só prazer em vez de dois. O outro, sob a figura do vidraceiro, nos mostra o produtor para quem o incidente estimula a indústria. O terceiro é o sapateiro (ou outro industrial qualquer) cujo trabalho é desestimulado pelas mesmas razões. (Bastiat, 2021)

Sob essa ótica, deflui-se que o incidente da vidraça quebrada apenas seria frutífero para a máquina econômica da nação sob um espectro primário de um observador que não se propusesse a uma vistoria completa da situação. Nesse mesmo sentido, aplicando a crítica a sociedade da época, Bastiat confronta Auguste, visconde de Saint-Chamans, deputado e conselheiro de estado, acerca dos supostos benefícios econômicos que resultariam do incêndio que havia ocorrido em Paris, apresentados por ele em seu conto intitulado “Novo tratado sobre a riqueza das nações”.

A obra segue apresentando várias outras questões em que se pode empregar a teoria do que se vê e o que não se vê, a maioria delas discutidas no parlamento francês. De destaque, põe-se a discussão acerca dos impostos: “Quando um servidor público gasta, em benefício próprio, 100 soldos a mais, isso implica em que um contribuinte tenha 100 soldos a menos em seu próprio benefício.” (Bastiat, 2021). Aqui, o autor critica o valor exorbitante arrecadado em impostos sem que a população possa ver um retorno palpável.

O que se vê é sempre o benefício imediato e aparente de qualquer ação, seja ela governamental ou individual, já o que não se vê trata-se dos elementos advindos e não calculados: o resultado prático, muitas vezes ignorado. A tese principal do autor se propõe a um olhar crítico, onde a economia é uma ciência que pode ser prevista. Não há o que se falar em arbitrariedades advindas do governo, a máquina estatal se propõe a ideias que, muitas vezes, só aparentam beneficiar seus governados. O exemplo do imposto dado pelo autor reflete bem o contexto apresentado, o Estado justifica uma arrecadação exorbitante afirmando que será revertido para a população, no entanto, esta não visualiza o devido retorno.

Isso, porque, haja vista as corrupções do próprio governo, essa falsa ideia de benfeitorias não se sustenta. O governo, por vezes, age em benefício dos seus próprios governantes sob a égide de um discurso assistencialista que apenas desvia a atenção da população acerca dos seus reais objetivos.

Nota-se que o livro, apesar de escrito no contexto da França do século XIX, não deixa de versar sobre temas atuais. O autor propõe uma reflexão econômica elucidando que as proposições de gastos governamentais se refletem diretamente no contribuinte, alterando aspectos de sua vida e sua maneira de gastar seus recursos. Sob essa mesma ótica, Bastiat clarifica que não há o que se falar na onipotência estatal: “De todo o benefício atribuído a despesa pública executada, deve-se deduzir todo o prejuízo causado ao se impedir a realização da despesa privada”. (Bastiat, 2021)

No último capítulo desta obra, intitulado “Direito ao trabalho, direito ao lucro”, Bastiat (2021) se dedica a criticar o socialismo elementar, em suas próprias palavras. Aqui ele afirma que “O que se vê é o trabalho e o lucro incrementados pela cotização social. O que não se vê são o trabalho e os lucros originados dessa mesma soma de dinheiro, caso ela fosse deixada nas mãos dos contribuintes.”.

O autor deixa claro que sua tese liberal acredita numa organização orgânica da sociedade, onde o indivíduo, caso pudesse dispor inteiramente de seus próprios recursos conseguiria desenvolver-se economicamente de maneira mais satisfatória para si mesmo.

2.1 A LEI

“A lei” (2021) foi uma obra escrita e publicada pelo mesmo autor de “O que se vê e o que não se vê”. Neste livro, o autor discorre sobre os abusos do legislativo em face da

população, onde as leis, em vez de proteger a população, são criadas para proteger os próprios legisladores. Mais uma vez, o autor traz várias reflexões acerca de diversos temas e sempre ligando-os com a ideia central: o cerceamento da liberdade individual por meio de medidas governamentais.

Sob esse espectro, intentando clarificar o tema abordado pelo autor, Fagnani elucida que:

[...] o legislado deveria recorrer a lei sempre que entendesse que teve um direito retirado ou ameaçado (o direito à propriedade privada, à liberdade e à vida). Entretanto, o alerta de Bastiat mostra como ocorre exatamente o contrário: ao invés do legislado procurar a lei para se fazer justiça perante uma injustiça, é a lei que persegue o legislado, por exemplo, na forma de impostos, onde o legislador que nada produz toma compulsoriamente o que o legislado produz. (Fagnani, 2016)

Ao longo da obra, Bastiat (2021) nomeia o ato de cobrar impostos de espoliação legal. Com isso, ele busca explicar que o legislador, por meio da lei, e que nada produziu, espolia o cidadão da sua própria produção, sob a arguição de que o indivíduo deverá pagar impostos para beneficiar a sociedade como um todo: o espírito coletivo.

Acontece que a lei serve mais ao governante do que ao próprio governado, haja vista que o contribuinte é quem arca com as despesas das tarifas, protecionismos, benefícios, subvenções, previdência e salário-mínimo sem perceber que está sendo refém do próprio Estado. Isso ocorre em virtude da relação de dependência que o governo assistencialista muitas vezes opera sobre a vida da população: beneficia o indivíduo com um benefício mínimo e não o incentiva a produzir mais capital. Sobre isso, Fagnani (2016) explica que “[...] o cidadão fica dependente da lei e do legislador, pois este se torna uma ‘entidade caridosa e solucionadora de problemas’ que ele mesmo criou, e fica claro que para resolver tais problemas, o legislador utiliza recursos oriundos de espoliação legal, forçando quem produz a praticar ‘caridade e fraternidade’.”.

É notório que o autor busca deixar claro o caráter invertido que a lei adquiriu, onde o indivíduo é privado de sua própria liberdade (de decisão e de gastos) em virtude de um Estado paternalista e falsamente heroico que atribui a si mesmo o poder e a possibilidade de decidir acerca da vida individual da população. O referido pensamento fica claro desde o início da obra quando, em seu parágrafo de abertura, o autor afirma que “A lei é pervertida! E com ela os poderes de polícia e Estado também pervertidos!” (Bastiat, 2021).

Bastiat (2021) enumera como causas da perversão legislativa: a ambição estúpida e a falsa filantropia. A primeira seria em virtude da influência das classes dominantes, tendo em vista que o legislador, geralmente, pertencia a elas e buscava favorecê-las, mesmo que para isso fossem ocasionadas diversas injustiças. Já a segunda, se trata da intenção, por meio da lei, de realizar as ideias sedutoras do socialismo, como é o caso da saúde e da educação, como explica o autor:

Com efeito, é-me impossível separar a palavra fraternidade da palavra voluntária. Eu não consigo sinceramente entender como a fraternidade pode ser legalmente forçada, sem que a liberdade seja legalmente destruída e, em consequência, a justiça legalmente pisada (Bastiat, 2021).

Por conseguinte, tem-se que a função primordial da lei seria impedir que a injustiça prevaleça, sendo assim, demonstrado que sua principal função seria cercear a atuação estatal. Paralelamente, o autor defende que a moralidade, a igualdade e outras ideias de bem-estar social não deveriam ser regulamentados pela legislação, haja vista serem aspectos individuais dos seres humanos, não cabendo a ordem estatal. Bastiat (2021) deixa isso bem claro no capítulo “A sedutora atração do socialismo”: “Não se julga suficiente que a lei garanta a cada cidadão o livre e inofensivo uso de suas faculdades para o seu próprio desenvolvimento físico, intelectual e moral.”.

Sob essa ótica, Bastiat (2021) critica os autores socialistas que afirmam o indivíduo como um ser meramente passivo diante da onipotência estatal, defendendo sob uma perspectiva jusnaturalista que existem direitos que seriam concedidos por Deus (a propriedade e a liberdade) não cabendo sobre eles a regulamentação do Estado protecionista. No capítulo intitulado “os socialistas desejam desempenhar o papel de Deus”.

A obra elucida que os socialistas desprezam a própria humanidade, já que sempre se colocam em um patamar de superioridade em relação ao resto da população, como se fossem detentores da verdade absoluta sobre o Estado e como ele deve funcionar. Nesse sentido, o livro nos traz a seguinte afirmação:

Enquanto a humanidade tende para o mal, eles, os privilegiados, tendem para o bem. Enquanto a humanidade caminha para as trevas, eles aspiram à luz; enquanto a humanidade é levada para o vício, eles são atraídos para a virtude. E desde que tenham decidido que este deve ser o verdadeiro estado das coisas, então exigem o uso da força a fim de poderem substituir as tendências da raça humana por suas próprias tendências (Bastiat, 2021).

Diante dessa afirmação, deflui-se a pretensão da doutrina socialista em impor o Estado como sendo a solução para todos os problemas sociais existentes, bem como, de violar os

direitos de propriedade e liberdade ao espoliar o indivíduo de maneira exploratória. É certo que se determinados direitos são inerentes ao ser humano, não deveria o governo ter poder sobre eles.

Concisamente, Bastiat (2021) ilustra que não deveria permanecer sobre a tutela exacerbada da Estado, tendo em vista que conquistou seus direitos ao longo do tempo e deveria poder dispor de suas faculdades da maneira que entende ser melhor para si, exercendo sempre sua liberdade individual. Sobre isso, Fagnani conclui que:

Partindo da premissa de que tal livre arbítrio jamais será extinto do comportamento humano, por estar em sua essência, cabe aos cidadãos – os que se dão conta das intenções de legisladores tiranos – lutarem o tempo todo por suas liberdades, para que a lei seja construída da forma como foi concebida e não para fazer a justiça, porém para evitar a injustiça e garantir os três direitos básicos e inalteráveis do ser humano: direito à propriedade privada, direito à liberdade e direito à vida (Fagnani, 2016).

3. UMA ANÁLISE DA POLÍTICA ASSISTENCIALISTA BRASILEIRA À LUZ DA TEORIA DE FRÉDÉRIC BASTIAT

3.1 O QUE SE VÊ: O BOLSA FAMÍLIA

Nos capítulos anteriores, foram apresentados os conceitos do economista e filósofo Frédéric Bastiat, dentre eles, a espoliação legal. Em ambas as obras em destaque neste artigo, o autor descreve os efeitos do cerceamento da liberdade individual pelo Estado, cabe agora aplicarmos esses conceitos à realidade brasileira.

O Brasil possui diversas políticas de caráter assistencialista à população, dentre elas, o Bolsa Família, regulamentado pela Lei nº 14.601/2023. O bolsa família intenta a transferência direta e condicionada de renda aos seus beneficiários, impondo algumas condições para tanto: “Art. 5º São elegíveis ao Programa Bolsa Família as famílias: I - inscritas no CadÚnico; e II - cuja renda familiar *per capita* mensal seja igual ou inferior a R\$ 218,00 (duzentos e dezoito reais).”.

Por conseguinte, constituem os benefícios financeiros do programa em comento (Brasil, 2023a):

I - Benefício de Renda de Cidadania, no valor de R\$ 142,00 (cento e quarenta e dois reais) por integrante, destinado a todas as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;

- II - Benefício Complementar, destinado às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família cuja soma dos valores relativos aos benefícios financeiros de que trata o inciso I deste parágrafo seja inferior a R\$ 600,00 (seiscentos reais), calculado pela diferença entre este valor e a referida soma;
- III - Benefício Primeira Infância, no valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por criança, destinado às famílias beneficiárias que possuírem, em sua composição, crianças com idade entre 0 (zero) e 7 (sete) anos incompletos;
- IV - Benefício Variável Familiar, no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais), destinado às famílias beneficiárias que possuírem, em sua composição:
- a) gestantes;
 - b) nutrízes;
 - c) crianças com idade entre 7 (sete) anos e 12 (doze) anos incompletos; ou
 - d) adolescentes, com idade entre 12 (doze) anos e 18 (dezoito) anos incompletos;

Nota-se que o programa tem a intenção de beneficiar famílias de classes baixas, contribuindo financeiramente para o seu sustento, como incentivo para que elas saiam da linha da pobreza.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em abril do ano de 2023, o bolsa família estaria beneficiando até 21,19 milhões de família, 17 mil a mais do que no mês anterior (Brasil, 2023b). Repara-se um crescimento acelerado nos índices do programa em comento, onde cada vez mais famílias o buscam como forma de suplemento a renda em déficit.

3.2 O QUE NÃO SE VÊ: A FOMENTAÇÃO DA DEPENDÊNCIA DO INDIVÍDUO EM RELAÇÃO AO ESTADO PATERNALISTA E A INEFICIÊNCIA DO PROGRAMA

De acordo com o que defende Bastiat, esse tipo de política assistencialista ocasionaria uma dependência dos indivíduos em relação ao paternalismo estatal, cerceando seu desenvolvimento econômico, intelectual e moral, haja vista o comodismo gerado pelo auxílio.

É notório que, em um país desigual como o Brasil, não há o que se falar em igualdade de oportunidades, entretanto, as políticas assistencialistas ocasionam uma “fraternidade forçada”. É nítido que a pobreza é algo a ser combatido no cenário brasileiro, porém, essa distribuição de renda forçada pelo Estado ocasiona uma espoliação legal. Como assevera Frédéric Bastiat (2021) acerca das funções estatais:

[...] ninguém teria o que reclamar do governo, desde que sua pessoa fosse respeitada, seu trabalho livre e os frutos de seu labor protegidos contra qualquer injustiça. Se felizes, não teríamos de atribuir tampouco ao governo nossos deveres, da mesma forma que nossos camponeses não lhe atribuem a culpa da chuva de granizo ou das geadas. O estado só seria conhecido pelos inestimáveis benefícios da SEGURANÇA, proporcionados por esse tipo de governo

Ora, infere-se que não caberia ao estado interferir na propriedade privada dos indivíduos, direito natural de todo ser humano. Nesse sentido, Oliveira e Lage (2022) asseveram:

[...] permitir a infiltração de um novo entendimento do que é lei no ordenamento jurídico e que as ideias liberais deem verdadeiramente o ar de sua graça, combatendo as espoliações legais para que, assim, o indivíduo se torne menos vulnerável perante o Estado e não encontre obstáculos para desenvolver suas qualidades intrínsecas que os permitem prosperar.

Ante o exposto, entende-se que a solução não jaz na extinção das políticas assistencialistas, mas sim na reformulação do entendimento que as cerca. O Estado, bem como a legislação, não deveria prover o sustento dos indivíduos, isso só fomenta a relação de dependência deles em função do Governo. As políticas assistencialistas deveriam funcionar como um auxílio temporário que visasse um meio de estimular o beneficiado ao seu sustento próprio.

Para além disso, o problema do programa assistencialista perpassa outros campos: a fraude ao próprio cadastro. De acordo com o Relatório de Avaliação da Controladoria Geral da União (CGU), durante o exercício de 2021 e 2022, atesta a:

Existência de famílias com benefícios liberados nas folhas de pagamentos do PAB e que se encontravam fora do perfil de elegibilidade e/ou com indicativo de impedimento ao recebimento do benefício – situação observada em cerca de 2% do total de famílias beneficiadas no período avaliado, representando um valor mensal de R\$ 171.130.323,20 em pagamentos indevidos.

Ante o exposto, é válido salientar que o referido relatório trata dos números referentes ao Auxílio Brasil, programa efetivado no governo Jair Bolsonaro que se assemelhava ao atual Bolsa Família. O dado clarifica a ausência da devida fiscalização no cadastro, notando-se que, além da dependência estatal gerada pela cultura assistencialista, esta também gera prejuízo pecuniário à União.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, ante todo o exposto, infere-se que a tese de Frédéric Bastiat, apesar de escrita no século XIX, ainda se faz muito atual, podendo ser aplicada para entender questões econômicas e políticas da sociedade.

No que tange a política assistencialista presente no Brasil, ressalta-se que deveria ser revista e reformulada, de maneira a incentivar o beneficiado a ter sua renda própria.

Obviamente, que esta revisão deveria estar associada ao incentivo a pequenas empresas, cessão de créditos, para que esses, por si só, aumentassem a geração de empregos de maneira significativa, sem que o Estado precisasse intervir diretamente na distribuição de renda da nação.

Cabe salientar que os direitos individuais naturais do indivíduo devem ser preservados de maneira a proporcionar um governo mais justo a todos. A liberdade e a propriedade devem ser preservadas e não postas sob a tutela estatal, como descreve o próprio Bastiat (2021): “o povo quer ser livre e o será, Ele quer dirigir seus próprios negócios e os dirigirá.”

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 14.601, de 19 de junho de 2023. Institui o Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm. Acesso em: 15 jul. 2023 (2023a)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Bolsa Família chega a 21,19 milhões de lares e atinge novo patamar de benefício médio*. 14 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/bolsa-familia-chega-a-21-19-milhoes-de-lares-e-atinge-novo-patamar-de-beneficio-medio>. Acesso em: 15 jul. 2023 (2023b).

BASTIAT, Claude Frédéric. *A lei: Uma obra sobre homens, leis e corrupção*. São Paulo: Montecristo Editora, 2021.

BASTIAT, Claude Frédéric. *O que se vê e o que não se vê*. São Paulo: Montecristo Editora, 2021.

CINELLI, Carlos Leonardo Kulnig; ARTBMAR, Rogério. *Quando o liberal e o socialista se defrontam: Bastiat, Proudhon e a renda do capital*. Estante de Economia Política e História Econômica: 20 dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/NB6G9wQPqZX4CnQM47qN57n/?lang=pt>. Acesso em: 15 jul. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Avaliação: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à fome (MDS); Secretaria Nacional de Renda e Cidadania; Exercícios 2021 e 2022*. 29 mar 2023. Disponível em: Pesquisa - Relatórios de Auditoria da CGU. Acesso em: 20 jul 2023.

FAGNANI, Lucas Ferraz Helene. A Lei. *MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics*, v. 4, n. 2, p. 576-578, 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. *Bolsa Família chega a 21,19 milhões de lares e atinge novo patamar de benefício médio*: Investimento de R\$ 14 bilhões do Governo Federal gera R\$ 670,49 por família no programa. Benefício Primeira Infância chega a 8,9 milhões de crianças em todo o país, 17 mil a mais que em março. Disponível em: < <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/bolsa-familia-chega-a-21-19-milhoes-de-lares-e-atinge-novo-patamar-de-beneficio-medio> >.. Acesso em: 20 jul. 2023.

OLIVEIRA, Camila Menezes; LAGE, Matheus Mol Eyer. A ineficácia da democracia brasileira diante da espoliação legal do Auxílio Brasil. *MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics*. São Paulo, 2022; 10. Disponível em: < <https://revistamises.org.br/misesjournal/article/view/1474/741> >. Acesso em: 20 jul 2023.

Sobre os autores:

Ana Lídia Dantas de Assunção | E-mail: dantasanalidia@gmail.com

Técnica em Eletrotécnica pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Formada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Andre Melo Gomes Pereira | E-mail: cabocodosertao@hotmail.com

Bacharel em Direito e Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito do Recife - UFPE. Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília- UnB. Professor Adjunto do Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Centro de Ensino Superior do Seridó - CERES, em Caicó - RN. Juiz de Direito titular de entrância final na 4 Vara Criminal da Comarca de Mossoró-RN.

Fillipe Azevedo Rodrigues | E-mail: rodrigues.cgern@gmail.com

Professor Adjunto do Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) - Centro de Ensino Superior do Seridó (Ceres). Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Possui Graduação em Direito e Mestrado em Direito Constitucional, ambos pela UFRN. É Formador de Magistrados - para educação presencial e à distância - habilitado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam) do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Tem experiência nas áreas de Direito, Economia e Educação. Autor dos Livros *O Juiz Professor* (2022 - Dialética), *Análise Econômica da Expansão do Direito Penal* (2014 e 2021 - Del Rey) e *Lavagem de Dinheiro e Crime Organizado* (2016 - Del Rey).

Políticas públicas de saneamento rural no Brasil: uma breve trajetória histórica

Public rural sanitation policies in Brazil: a brief historical trajectory

Jucélia Bispo dos Santos⁹¹

*Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. Professora. (BA).
Brasil*

Carlos Henrique de Oliveira⁹²

*Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. Graduando. (BA).
Brasil*

Magda Baptista da Silva⁹³

*Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. Graduanda. (BA).
Brasil*

Maria Jardeane Lopes Pereira⁹⁴

*Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. Graduanda. (BA).
Brasil*

Manuel Fernandes Muango⁹⁵

*Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. Graduando. (BA).
Brasil*

Sandra Camala Correia⁹⁶

*Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. Graduanda. (BA).
Brasil*

RESUMO

Esse artigo apresenta resultados de pesquisas desenvolvidas em torno do projeto intitulado: “Fortalecimento do Saneamento dos domicílios rurais nos estados da Paraíba e Bahia”, criado numa parceria entre a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) e a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). O presente projeto tem o objetivo de Realizar diagnóstico, mobilização e capacitações visando proporcionar o fortalecimento das iniciativas atuais implementadas no âmbito do Programa de Saneamento Brasil Rural, tendo como base os estados da Bahia e

ABSTRACT

This article presents results of research developed around the project entitled: “Strengthening Sanitation of rural households in the states of Paraíba and Bahia”, created in a partnership between the University of International Integration of Afro-Brazilian Lusofonia (UNILAB) and the National Foundation of Health (FUNASA). This project aims to carry out diagnosis, mobilization and training in order to strengthen current initiatives implemented within the scope of the Rural Brazil Sanitation Program, based on the states of Bahia and Paraíba, aiming to promote public

⁹¹ Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3413432424460978>

⁹² Graduando em Farmácia da Unilab (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira).

⁹³ Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0927860357211010>

⁹⁴ Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1334880108549295>

⁹⁵ Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1735220059534486>

⁹⁶ Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4015878580622062>

Paraíba, visando promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental, constituindo uma parceria entre a Fundação Nacional de Saúde - FUNASA e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro Brasileira – UNILAB. Dessa forma, esse artigo objetivo apresentar como as demandas de saneamento dos domicílios rurais do Brasil ganharam visibilidade e revelaram incontáveis situações de precariedade ou ausência de atendimento, e seus impactos negativos sobre a saúde da população, em um contexto de fragmentação da atuação de órgãos públicos. Os procedimentos de coleta de dados para o projeto acadêmico serão os seguintes: pesquisa bibliográfica e pesquisa documental A pesquisa bibliográfica buscará inserir uma fundamentação teórica sobre conceitos basilares e autores principais a respeito de: saneamento básico; saneamento básico e saúde pública no Brasil; A política pública de saneamento básico no Brasil e Orçamento Público Federal aplicado ao saneamento básico.

PALAVRAS-CHAVE:

Saneamento; Políticas públicas; Brasil; Ruralidades.

health and social inclusion through sanitation and environmental health actions, constituting a partnership between the National Health Foundation - FUNASA and the University of International Integration of Afro-Brazilian Lusofonia – UNILAB. Therefore, this article aims to present how the sanitation demands of rural households in Brazil gained visibility and revealed countless situations of precariousness or lack of care, and their negative impacts on the health of the population, in a context of fragmented action by public bodies. The data collection procedures for the academic project will be as follows: bibliographic research and documentary research The bibliographic research will seek to insert a theoretical foundation on basic concepts and main authors regarding: basic sanitation; basic sanitation and public health in Brazil; The public policy on basic sanitation in Brazil and the Federal Public Budget applied to basic sanitation.

KEYWORDS:

Sanitation; Public policy; Brazil; Ruralities.

1. INTRODUÇÃO

Entende-se como saneamento um conjunto de medidas que objetivam preservar ou modificar o meio ambiente para prevenir doenças e disseminar práticas de saúde. Quando o saneamento funciona plenamente pode melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, a produtividade do indivíduo e aperfeiçoar a atividade econômica. No Brasil, o saneamento básico é um direito assegurado pela Constituição e pela Lei n.º 11.445/2007. Conforme a lei vigente, o saneamento é definido como o conjunto dos serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais. A partir do acesso aos serviços de saneamento básico, segundo seus quatro pilares conceituais: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais, os seres humanos podem ter uma significativa melhoria da qualidade de vida e do bem-estar. Por outro lado, a insuficiência ou ausência de prestação adequada dos serviços de saneamento podem provocar efeitos negativos sobre a saúde e o meio ambiente, como também reproduzem situações de vulnerabilidade social, afetando diretamente a dignidade da vida humana.

O saneamento foi inicialmente pensado no Brasil para as áreas urbanas. O primeiro registro de saneamento no Brasil ocorreu em 1561 (século XVI), no Brasil Colônia, quando o fundador Estácio de Sá mandou escavar o primeiro poço para abastecer o Rio de Janeiro. Na capital, o primeiro chafariz foi construído em 1744. No período colonial, ações de saneamento eram feitas de forma individual, resumindo-se à drenagem de terrenos e instalação de chafarizes. No decorrer da história do saneamento no Brasil existiram diversos fatores que dificultaram o progresso ao longo dos anos. Podemos citar alguns obstáculos que impediram (e ainda impedem) que o desenvolvimento dessa área não tenha atingido crescimento expressivo durante esse período, são eles: A falta de planejamento adequado da ocupação dos territórios urbanos; O volume insuficiente de investimentos; deficiência na gestão das companhias de saneamento; a baixa qualidade técnica dos projetos e a dificuldade para obter financiamentos e licenças para as obras.

A partir da aprovação da Lei n.º 11.445/2007, tornou-se obrigatória a elaboração da Política e do Plano de Saneamento Básico pelos titulares dos serviços. O Decreto n.º 7.217/2010 determinou que, a partir de 2018, o acesso a recursos da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, estará condicionado à existência de Plano Municipal de Saneamento Básico. Plano de saneamento é o instrumento de condução de políticas públicas para atendimento do serviço essencial. Em 2018 foi criado o Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR), plano coordenado pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em

parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Esse programa visa alcançar as populações do campo, da floresta, povos originários e segmentos populacionais distintos como comunidades indígenas e quilombolas, tendo como objetivo atender às demandas específicas das áreas rurais e executar um plano de metas que universaliza o saneamento até 2038.

Conforme a Lei ° 11.445 de 05 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base em princípios fundamentais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente, entre outros.

2. O SANEAMENTO RURAL DO BRASIL NO SÉCULO XX

No início do século XX, o ritmo de urbanização da economia brasileira impunha uma pressão que se avolumava sobre os sistemas de saneamento. A urbanização causava uma deterioração contínua dos índices de cobertura dos serviços de água e de esgoto. Em 1919 ocorreu a criação do Serviço de Profilaxia Rural – SP. Esse órgão, com o qual os estados passaram a estabelecer convênios para a implementação de políticas de saúde, também criou ações contra doenças prevalentes no meio rural. De acordo com Hochman (2006), essa foi a primeira etapa da unificação dos serviços de saúde pública no país. Porém, a criação desse serviço não foi capaz de atender às demandas nacionais, o que levou à criação, ainda em 1919, do Departamento Nacional de Saúde Pública – DNSP, contando com um fundo especial para obras de saneamento. Com isso, a profilaxia rural foi incluída no DNSP como uma de suas duas diretorias.

Na década de 30, durante o primeiro Governo Vargas, as ações sanitárias passaram a compartilhar com a educação o Ministério da Educação e Saúde Pública, regulamentado em 1934. Essa medida buscava garantir o centralismo político-administrativo defendido por Vargas, e novo modelo de ministério determinou uma ampla remodelação nos serviços sanitários (Fonseca, 2007). Dentre as novas ações criadas nesse modelo de gestão destaca-se a criação do Departamento Nacional de Obras de Saneamento – DNOS, em 1930, e do Serviço Especial de Saúde Pública – SESP, em 1942. Esse órgão, que contava com participação e financiamento do governo dos Estados Unidos, fomentou a atuação em áreas rurais do país,

especialmente nas regiões norte e nordeste e em Minas Gerais. Após, sem o apoio dos norte-americanos, transformou-se em Fundação Serviço Especial de Saúde Pública – FSESP, na década de 1960, vinculada ao Ministério da Saúde (Campos, 2008; Rezende; Heller, 2008).

Até a década de 1940, apenas cerca de um terço dos brasileiros vivia em cidades, o restante morava na zona rural. Na década seguinte, nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, mais pessoas foram morar nas cidades por conta da industrialização promovida em seus mandatos. O processo de urbanização gerado nesse período trouxe transformações nas políticas de saneamento para o país. Em primeiro lugar, o número de cidades cresceu muito, pois novas foram sendo criadas para comportar a quantidade de habitantes. Com mais pessoas vivendo em uma mesma área, surgiu a necessidade de investir em meios de comunicação e transporte. A urbanização do território brasileiro intensificou-se a partir da década de 1950, em consonância com os processos de industrialização e modernização vivenciada na época. Esse processo de industrialização dos centros urbanos foi fundamental para que a urbanização se expandisse cada vez mais no país. Com a expansão das indústrias e de maiores ofertas de trabalho, o aumento populacional foi significativo nos centros urbanos.

Na década de 1960, diferentes instituições federais tiveram atuação em saneamento básico do Brasil. Com atuação especial em pequenos municípios e em áreas rurais, destacaram-se órgãos como a Companhia do Vale do São Francisco (atual CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional), criada em 1948, e o Departamento Nacional de Endemias Rurais. A partir desse período, convencionou-se no Brasil designar determinadas doenças, a maioria delas parasitárias ou transmitidas por vetor, como "endemias", "grandes endemias" ou "endemias rurais". As doenças que mais preocuparam as autoridades da época foram: a malária, a febre-amarela, a esquistossomose, as leishmanioses, as filarioses, a peste, a doença de Chagas, além do tracoma, da boubala, do bócio endêmico e de algumas helmintíases intestinais, principalmente a ancilostomíase. O DNERu, criado em 1956, vinculado ao Ministério da Saúde, teve uma importante atuação, especialmente na Amazônia, estimulando ações de saneamento básico como prevenção e combate às endemias rurais (Teixeira, 2014).

No decorrer das primeiras décadas do século XX, o saneamento rural brasileiro caracterizava-se por forte dispersão e pulverização de ações em vista da multiplicidade de órgãos e ministérios que atuavam no setor e da ausência de planejamento de longo prazo. Isso

tudo colaborava para que ações planejadas não tivessem continuidade. Tal situação incidia em dificuldades de gerenciamento das atividades, baixa troca de informações intragovernamental e execução fragmentada de ações, facilitando a ocorrência de superposições de competências e implicando em graves impactos no déficit de acesso aos serviços pela população rural.

A partir da década de 1960, surgiu uma nova configuração para o setor do saneamento do Brasil, sobretudo, por conta de influência de fatores externos. Foi criada em 1961 a Carta de Punta del Este, um documento formulado pelos países das Américas que definia como diretriz o nível de 70% de atendimento de suas respectivas populações urbanas com serviços de água e de esgoto e o de 50% para as populações rurais (Juliano, 1976). Foi elaborado um plano metas, o programa decenal, a partir de 1961, que visava ao cumprimento das metas estipuladas. O governo militar elegeu a ampliação da cobertura dos serviços de saneamento como uma de suas prioridades explicitadas nos planos de desenvolvimento do período. Isso reflete a consciência que, conforme Barat (1998), já havia se formado na época entre os setores ligados ao planejamento, de que o cenário de baixo desenvolvimento desses serviços comprometia os objetivos de desenvolvimento socioeconômico e afetava as atividades indústrias e as condições de saúde.

Na década de 60, foi criado o Banco Nacional da Habitação (em 1964) com a missão de implantar uma política de desenvolvimento urbano e, em 1967, foi encarregado de realizar o diagnóstico inicial da situação do setor de saneamento. Vale ressaltar que os territórios rurais não estavam inseridos nesses programas. A partir da criação do BNH foi criado o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) que passou a centralizar recursos e a coordenar ações no setor. Assim foram criados fundos de água e de esgoto estaduais, além de programas estaduais trienais. Dessa forma, o financiamento aos municípios passou a ser realizado conjuntamente pelo BNH e pelos governos estaduais, com contrapartida obrigatória dos municípios e com a obrigação de que estes organizassem os serviços na forma de autarquia ou de sociedade de economia mista.

No período da ditadura militar, foi criada a primeira experiência de planejamento nacional em saneamento no País, com a formulação do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, instituído em 1971. Apesar das evidentes necessidades dos habitantes das áreas rurais brasileiras, essa primeira experiência de planejamento nacional em saneamento deu prioridade às áreas urbanas, privilegiando-se as regiões de economia mais dinâmica do país, como as grandes cidades do sudeste brasileiro. Essa escolha foi impulsionada pelos agentes envolvidos

no processo de industrialização. Existia certo consenso de que a precariedade na prestação desses serviços de saneamento comprometia as metas de desenvolvimento socioeconômico. Dessa forma, acreditava-se que afetava as condições de saúde da população e também as atividades industriais (Menicucci; D'albuquerque, 2018; Turolla, 2002), o que elucida as prioridades adotadas pelo Plano. De acordo com Turolla (2002), o ritmo de urbanização brasileiro naquele período causava impactos sobre o setor de saneamento, alçando o consumo de água tratada e a geração de esgoto em um curto espaço de tempo e, consequentemente, reduzindo continuamente os índices de cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Até o começo da década de 1970, predominavam fortemente os serviços municipais, havendo municípios em que a responsabilidade pela operação dos serviços era estadual. A atuação do governo federal, sob a coordenação do BNH, já era marcante. A partir da década de 1970, o setor passou a adquirir a configuração atual. Numa tentativa de ampliar a cobertura, foi criado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) com o ambicioso objetivo de atender 80% da população urbana com serviços de água e 50% com serviços de esgoto. A partir da década de 1970, o planejamento do setor de saneamento foi fortemente influenciado pelo Plano Nacional de Saneamento (Planasa).

A implementação do projeto Planasa contribuiu para elevar a cobertura de água e, em menor nível, de esgotamento sanitário, privilegiando as áreas urbanas de regiões de economia mais dinâmica. Além de criar um descompasso entre as ações voltadas para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, as primazias do plano acabaram por aumentar as desigualdades, uma vez que os moradores das periferias urbanas e das áreas rurais foram preteridos na execução da política pública (Britto et al., 2008). Apesar das mudanças geradas a partir da criação do Planasa, nas áreas rurais, a atuação governamental manteve a mesma característica que moldou as obras de saneamento no passado, como aponta Melo (1989), com forte dispersão de ações limitadas, em uma multiplicidade de órgãos e ministérios que atuavam no setor de forma descoordenada, diante da ausência de planejamento de longo prazo.

Nos anos 70, o Planasa incentivou os municípios a concederem os serviços à companhia estadual de saneamento. Esta, por sua vez, tinha acesso aos empréstimos do BNH. Foram criadas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), organizadas sob a forma de Sociedade Anônima, que deveriam obter as concessões diretamente do poder concedente, as

autoridades municipais. Na opinião de Peixoto (1994), “nesta tarefa, respaldados no autoritarismo do governo federal, os governos estaduais e as CESBs usaram todos os mecanismos de pressão política e de verdadeira chantagem econômica, vergando os então inocentes ou subservientes prefeitos e vereadores, na maioria dos municípios brasileiros, aos seus jugos e interesses”. Somente em cerca de mil municípios, um quarto do total então existente, o PLANASA foi fruto desse contexto, sendo capaz de elevar os índices brasileiros de atendimento da população com serviços de abastecimento de água e, em menor grau, de esgotamento sanitário. Contudo, suas prioridades acabaram por aumentar as desigualdades em termos de condições sanitárias, uma vez que a parcela da população com menor poder econômico e fraca representação política, como, por exemplo, os moradores das áreas rurais, não foi contemplada pelos avanços trazidos pelas intervenções do Plano (Britto *et al.*, 2012).

Algumas iniciativas tentam suprir as lacunas deixadas pelo PLANASA, como o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento – PIASS, instituído em 1976 sob a coordenação de um grupo executivo interministerial. Segundo Escorel (1999), tratava-se de um programa de extensão da cobertura através de serviços básicos (atenção primária) com o objetivo de amenizar as desigualdades ocasionadas pelo desenvolvimento econômico excludente. O Programa propunha-se à organização de uma estrutura básica de saúde nos municípios com até 20 mil habitantes, promovendo a interiorização do atendimento e buscando maior eficiência e baixos custos. Dentre as diretrizes do PIASS destacavam-se: a priorização de atuação na região Nordeste, em especial nas pequenas vilas e povoados rurais; o estabelecimento de uma rede de serviços de saúde e de saneamento simplificados; e a ampla utilização de mão de obra auxiliar selecionada e recrutada em nível local. A construção e operação de sistemas simplificados de abastecimento de água e a instalação de equipamentos para a disposição de dejetos em áreas rurais e pequenas comunidades fazia parte de uma estratégia integrada de saúde. Entretanto, na realidade, os resultados do PIASS resumiram-se basicamente à ampliação da rede física de saúde instalada para o atendimento da população sem que houvesse um maior investimento na melhoria das demais ações (Pugin; Nascimento, 1996).

No entanto, até a década de 1960, o Brasil era um país predominantemente rural. Essa situação se inverteu na década de 1970, e até o final do século o País se tornou altamente urbanizado. As alterações demográficas eram resultantes do rápido crescimento populacional

urbano e foram decorrentes das migrações internas no Brasil (Rezende, 2005). Embora as cidades tenham surgido muito cedo na história do Brasil, a população urbana se tornou maioria no Brasil a partir da década de 1970 e hoje representa uma parcela de quase 85% do total de habitantes do país. A urbanização que aconteceu no Brasil, nos anos 70, se assemelha àquela de outros países emergentes: esse processo ocorreu de forma acelerada e desordenada, sem planejamento, e nessa falta de planejamento está inclusa a falta de políticas de saneamento. Ao mesmo tempo em que importantes cidades e grandes metrópoles se desenvolveram, a urbanização brasileira, da forma como foi realizada, resultou também na macrocefalia urbana e no agravamento das desigualdades socioeconômicas e espaciais nas cidades.

As décadas de 70 e 80 do século XX foram tempos difíceis para o Brasil. Nesse período, o Brasil apresentava indicadores sanitários e socioeconômicos alarmantes, tanto no campo como na cidade. A publicação das estatísticas de mortalidade do Brasil em 1980, pelo Ministério da Saúde, apontava a alta incidência de óbitos por doenças infecciosas e parasitárias, especialmente em menores de um ano e em crianças de 1 a 4 anos (Barros, 1984). Especificamente no que se refere às Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI), a taxa de mortalidade no Brasil era de 30 óbitos para cada 100 mil habitantes. Nas macrorregiões com menores porcentagens de atendimento por serviços de saneamento, como Norte e Nordeste, esse índice atingia 48 e 39 óbitos para cada 100 mil habitantes, respectivamente (Funasa, 2010).

Os anos 80 do século XX são conhecidos como década perdida, referindo-se à estagnação econômica do Brasil e de alguns outros países da América Latina. Dessa forma, esses países apresentaram baixo crescimento do PIB, inflação alta e volatilidade dos mercados. Além disso, a década perdida causou o aumento da desigualdade social. Com a crise econômica vivenciada nos anos 1980, observa-se o declínio do PLANASA e um vazio institucional no setor. Retornam as discussões sobre saneamento rural, sendo elaborado o PNSR-85, que se constituiu como uma das primeiras iniciativas em nível nacional para o planejamento da atuação em saneamento rural no Brasil, após anos de ações isoladas. Conforme apontado pelo Projeto:

A situação dos serviços de saneamento na área rural do País, segundo avaliações realizadas pelo governo brasileiro, tem se caracterizado pela grave deficiência nos níveis de atendimento, com repercussões negativas nas condições de vida e de bem-estar da população e, conseqüentemente, no seu grau de desenvolvimento. Tal precariedade é caracterizada pela inexistência de uma política de saneamento claramente definida, capaz de se traduzir em programas de ação eficazes para minimizar os problemas do saneamento e de saúde no campo (IPEA, 1989a, p. 11).

Com o fim do Planasa, em meio à crise econômica vivenciada no Brasil nos anos 1980, observou-se um vazio institucional no setor. Daí uma necessidade de implementação do Projeto Nacional de Saneamento Rural (PNSR) surgiu como uma iniciativa inédita. O PNSR foi projetado em âmbito nacional, para o planejamento da atuação em saneamento rural, após anos de ações isoladas. Elaborado no período de 1985 a 1989, manteve-se sob supervisão da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan), com ação executiva do Instituto de Planejamento Econômico e Social (Ipea) e participação dos Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Contava com assessoria técnica da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) e financiamento parcial, por empréstimo, do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

No Brasil, no início dos anos 80, a saúde pública revelava um quadro de carências desanimador. Essa conjuntura apresentava uma crise sanitária e começa a ser identificada a necessidade de reformulação do subsetor de saneamento rural e de desenvolvimento de uma política nacional. Após a realização de estudos no Brasil, em 1983, o Banco Mundial entregou ao Governo recomendações que postulavam contribuir para o desenvolvimento do saneamento rural no Brasil. A partir de então, originou-se uma solicitação do Banco Nacional da Habitação (BNH) à SEPLAN para que fosse dada prioridade à promoção de um trabalho nessa área (IPEA, 1985).

A criação do PNSR-85 estabelecia a “realização de um trabalho de base que possa lançar raízes para uma ação permanente e duradoura” (IPEA, 1989a, p. 11). No âmbito do Projeto foram criados estudos e assistência técnica aos estados com o objetivo de traçar um diagnóstico da realidade e elaborar um Programa Nacional de Saneamento Rural (Teixeira, 2014).

O PNSR formulou e está propondo políticas e estratégias para uma ação conjunta de distintos níveis de governo, organizações comunitárias e população, em saneamento rural, que incluem as atribuições e responsabilidades das várias instâncias governamentais, bem como as formas de participação das comunidades, visando envolvê-las na solução de seus problemas de saúde e de suas necessidades de saneamento e de desenvolvimento. O PNSR também estruturou e está propondo diretrizes para o desenvolvimento de recursos humanos para o subsetor e alternativas de obtenção e mobilização de recursos financeiros para investimentos e para funcionamento dos sistemas locais. Estão, ainda, em estudos, tecnologias apropriadas ao meio rural, que deem garantia de economia, eficiência e funcionamento confiável na prestação dos serviços de saneamento (IPEA, 1989a, p. 11).

Durante o processo de formulação do PNSR-85, o estado Minas Gerais foi responsável pela implementação de um projeto piloto e, na sequência, o PPNSR teria sua metodologia replicada nacionalmente. O PPNSR implementado no estado mineiro teve como meta atender

a 200 comunidades rurais, com populações variando entre 200 e 2.000 habitantes, com serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e melhorias sanitárias (módulos sanitários domiciliares e/ou públicos). Todavia, segundo a estimativa da Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa, coordenadora do Projeto no estado, 30% dos sistemas já implantados encontrar-se-iam abandonados antes mesmo do término do piloto (Costa, 2003; Dias, 1994). Dessa forma, nas palavras de Costa (2003, p. 68), ocorreu “uma grande perda do esforço para se constituir uma política para o saneamento rural no Brasil”.

A execução do Projeto Nacional de Saneamento Rural (PNSR), no período de 1985 a 1989, constituiu-se em uma das primeiras iniciativas em nível nacional para o planejamento da atuação em saneamento rural no Brasil. O Projeto foi coordenado pelo Comitê Interministerial de Saneamento Rural, composto pelo Ministério da Saúde, Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), este último, designado como executor do Projeto pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN). Esse projeto também contou com o apoio de órgãos internacionais: a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS/OMS) promoveu assessoria técnica durante a formulação do PNSR, por meio de seus consultores nacionais e internacionais, e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), instituição que integra o Grupo Banco Mundial, foi responsável pelo nascimento parcial do Projeto, por meio de empréstimo ao governo brasileiro.

Observa-se que a parceria com organismos internacionais proporcionou os apoios técnico e financeiro necessários para o fomento ao PNSR. Tecnicamente, o referido Projeto contava com o apoio de entidade que expandia a sua atuação e já possuía parcerias com o governo brasileiro na formação de trabalhadores para a saúde. Desde a década de 1960, após a difusão do planejamento em saúde pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a OPAS ficou encarregada de assessorar os países que receberam recursos de agências financiadoras internacionais na elaboração de suas políticas, bem como avaliar os projetos elaborados com o intuito de se alcançarem as metas pré-estabelecidas (Giovanella, 1991).

3. O SANEAMENTO RURAL DO BRASIL DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

No Brasil, toda a década de 1980 também foi marcada pelo processo de redemocratização, depois de um período de 20 anos de ditadura militar. Esse processo de efervescência política acarretou mobilização da sociedade em diversas frentes, culminando na promulgação de uma nova Constituição no ano de 1988, que vem estabelecer um novo pacto político. Destaca-se aqui a atuação do movimento sanitaria, envolvendo diferentes atores, de distintas áreas, ligados às questões sociais, como os movimentos de moradias populares que lutavam por habitação e políticas de saneamento.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) reconheceu a política de saneamento básico como importante elemento para efetivação do direito à saúde e prevê a obrigatoriedade de implementação de “políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (Brasil, 1988). No Brasil, somente depois da homologação da Constituição de 1988, é que o saneamento é pensado como um direito fundamental, trazendo expressamente não somente os preceitos constitucionais, bem como as responsabilidades acerca dessa política pública dentro do Inciso IV, do art. 200 da CF/88, deixando claro o campo em que o saneamento está inserido. Não podemos esquecer que a saúde como política pública é preceito constitucional, assim como a educação, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, como a seguir:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: inciso IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (Brasil, 1988).

A despeito do avanço constitucional, essa definição teve pouca influência nas relações entre os setores e no próprio setor saneamento que, naquele momento, passava por uma paralisia política e financeira, que veio a se agravar na década de 90. Costa e Fiszon (1989) ressaltaram esse fato, ao afirmarem que “passou sem nenhum registro a decisão da Constituinte que inclui, no Capítulo da Ordem Social, a competência do Sistema Único de Saúde o setor saneamento” (Costa; Fiszon, 1989, p. 3). Naquele momento, e até hoje, o saneamento era visto como uma medida de infraestrutura das cidades, como um investimento necessário à reprodução do capital, como um serviço que deveria ser submetido à lógica empresarial, sendo a autossustentação um pressuposto fundamental (Borja, 2004).

Depois da criação da Constituição Feral de 1988, o saneamento básico foi considerado um direito da população universal brasileira, incluindo a população rural e a população urbana. Apesar de não definir o que seja saneamento básico, a CF/1988 evidencia, ao mencionar o termo em alguns artigos, que se trata de um direito. Conforme exposto por Freire (2017), a expressão saneamento básico aparece na Constituição brasileira em três trechos diferentes. O primeiro, no inciso XX, art. 21, no qual se “atribui à União a competência [para] instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. O segundo trecho aparece no inciso IX, art. 23, que trata da competência comum dos diferentes entes federados quanto à promoção do saneamento básico. A terceira vez que o termo aparece na CF/1988 ocorre no inciso IV, art. 200, no qual se atribui ao Sistema Único de Saúde (SUS) a competência de participar da formulação e da execução da política e das ações referentes ao saneamento básico no país. Apesar dessas menções, conforme o ordenamento jurídico nacional, a definição mais precisa do que seja saneamento básico e qual a função do Estado com relação aos serviços que em conjunto compõem o que se entende por saneamento básico, ficou a cargo de normas infraconstitucionais.

A garantia do saneamento também se materializou na nova política de saúde criação pela Constituição de 88, a partir da instituição do Sistema Único de Saúde – SUS. Dessa forma, o planejamento e a execução das duas linhas de atuação (ações coletivas e assistência médica previdenciária), que faziam parte da política de saúde brasileira, antes isoladas, tornam-se um bloco sob comando único. Na prática, a relação entre os setores de saúde e saneamento permaneceu tímida, apesar de ser contemplada nos instrumentos legais. A Constituição de 1988, em seu artigo 200, explicita que compete ao SUS participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (Brasil, 1988). Posteriormente, a Lei Orgânica da Saúde (Lei n.º 8.080/1990) estabelece o saneamento básico como um dos determinantes ou condicionantes da saúde (Brasil, 1990b).

Foi nesse contexto pré e pós-constituente que foi formulado o Projeto Nacional de Saneamento Rural – PNSR-85. Na década 1990, durante o Governo Collor, iniciam-se as movimentações para dar suporte à entrada do capital privado no saneamento, inexistindo uma proposta política articulada para o setor. Essa tendência é seguida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995. As atribuições de gestão do saneamento urbano foram transferidas para o Ministério de Planejamento e Orçamento, por meio da Secretaria de Política Urbana, denotando sua autonomia e seu caráter econômico, relacionado ao desenvolvimento

urbano (Menicucci D'albuquerque, 2018). E o Ministério da Saúde, por meio da Funasa, permaneceu responsável pela realização de ações de saneamento e saúde ambiental em municípios de pequeno porte populacional – com até 50.000 habitantes – e nas áreas rurais, utilizando-se, para isso, critérios de saúde pública.

Diante dessa breve descrição dos principais fatos históricos-institucionais relacionados ao saneamento, questionam-se as motivações para a formulação de um projeto nacional de saneamento rural na conjuntura do final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Buscando compreender as circunstâncias que culminaram na abertura de janela de oportunidades para a formulação do PNSR-85, apresentam-se neste capítulo os resultados da análise realizada, que permitiu a identificação de alguns fatores que exerceram importante influência nos setores de saneamento e saúde, culminando na entrada do PNSR-85 na agenda pública e seu posterior esfacelamento.

Na história do saneamento no Brasil, as demandas de áreas mais urbanizadas e economicamente viáveis sempre receberam maior atenção do poder público, em detrimento das áreas rurais. Nas áreas rurais, as demandas do saneamento têm sido preteridas no contexto local, ganhando visibilidade em programas de outros níveis de governo, havendo o predomínio de ações compartimentalizadas, em função da fragmentação da política. A questão supracitada basilar na referência para a formulação do PSBR foi a Política Federal de Saneamento Básico. O Marco legal do setor de saneamento no Brasil, a Lei Federal n.º 11.445, de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para as ações em saneamento básico, destaca a garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, a partir da utilização de soluções que sejam compatíveis com suas características.

Apesar da atual política pública brasileira de saneamento básico destacar a equidade e a universalização do acesso aos serviços como integrantes de seus princípios fundamentais, historicamente, os investimentos em ações de saneamento no Brasil foram priorizados nos centros urbanos. O saneamento, assim como outras políticas públicas, não foi implementado nos territórios rurais na mesma proporção que foi criado nos territórios urbanos. Somente em 2007 entrou em vigor a Lei n.º 11.445, aprovada pelo Congresso Nacional após mais de uma década de discussões, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento Básico. O inciso I, do artigo 3º, da Lei considera o saneamento básico como o “conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais”, sendo composto de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e de

resíduos sólidos. A referida lei destaca o seguinte:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

Os desafios para ampliação do saneamento no meio rural brasileiro são inúmeros. Para que algum dia possa se pretender universalizar o acesso da população brasileira ao saneamento básico, inclusive no meio rural, ainda há muito a ser realizado. Entre esses desafios estão o orçamentário, o político e outros. O planejamento realizado pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) com relação ao Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR) (Funasa, 2019; 2021) foi bastante abrangente e detalhista, além de ser salutar e servir de guia orientador do que se deve fazer para o aprimoramento do saneamento no meio rural brasileiro nos próximos anos. Não obstante, o PNSR é apenas o primeiro passo no ciclo de vida da política pública relativa ao saneamento rural. A questão relativa aos desdobramentos práticos do PNSR, condicionados à sua implementação, depende da superação de alguns desafios. Considera-se que o primeiro, e possivelmente maior, seja o desafio orçamentário. Com a crise fiscal que atinge todos os níveis do Estado nos últimos anos, a disputa por recursos do orçamento entre programas, instituições públicas, grupos de interesse etc. tem se intensificado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observamos que a preocupação com a situação do saneamento básico emergiu no contexto de intensas epidemias que assolavam o Brasil, no início do século XX. Ou seja, as políticas de saneamento foram criadas no Brasil a partir das necessidades emergências geradas nas cidades. Nesse período, profissionais de saúde também questionavam as condições precárias em que vivia a maioria da população brasileira, surgem as expedições pelo interior do Brasil em busca de se traçar um diagnóstico sanitário das áreas rurais. O saneamento tem raízes históricas entrelaçadas às origens da saúde pública no Brasil, remontando aos primeiros

esforços de combate à propagação de enfermidades. Porém, houve o distanciamento entre as ações de saúde e saneamento a partir da década de 1960, o que resultou em políticas desconexas. O setor de saúde avançou rumo ao modelo assistencialista, com substancial expansão da assistência médica previdenciária para constituir um novo padrão de atenção à saúde no país, até então, na maioria, de natureza privada.

Nota-se que saneamento básico no Brasil é um problema histórico e difícil de ser solucionado, pelo que percebemos. E não se trata apenas de recursos e investimentos para que se chegue na tão sonhada universalização dos serviços. O Brasil é um país continental com peculiaridades em cada região. Em verdade, a falta de investimentos em saneamento básico ocasiona inúmeras consequências, agredindo a população e demandando mais aporte de recursos do governo para a reparação dos danos. Todavia, ainda é necessário um conjunto maior de esforços e de uma cobrança maior por estratégias e planejamentos de gestão de universalização do acesso que saia do papel. E mais que planejar, necessário e imprescindível executar, não perder recursos públicos que atualmente estão cada vez mais escassos, e entregar as obras e ações para a garantia de serviços de qualidade.

Atualmente o Brasil vivencia um importante momento em suas políticas de saneamento rural, caracterizado pela formulação do Programa Nacional de Saneamento Rural (Fundação Nacional de Saúde [FUNASA], 2019), sob coordenação da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Sabe-se que a análise das principais políticas públicas previamente desenvolvidas auxilia na elaboração de políticas mais efetivas, uma vez que este tipo de estudo possibilita a apreensão dos avanços realizados e dificuldades vivenciadas.

5. REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. *Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo*. Texto para discussão 702. Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/963>>. Acesso em: maio 2020.

ABUBAKAR, I. R. Exploring the determinants of open defecation in Nigeria using demographic and health survey data. *Science of the Total Environment*, v. 637–638, [s.n.], p. 1455–1465, 2023.

ALBUQUERQUE, C. *Realising the human rights to water and sanitation: a handbook by the UN special rapporteur*. Booklet 1: Introduction. Portugal: Human Rights to Water &

Sanitation, 2014. Disponível em:

<<https://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Handbook.aspx>>.

Acesso em: ago. 2023.

ALEIXO, B.; PENA, J. L.; HELLER, L.; REZENDE, S. Infrastructure is a necessary but insufficient condition to eliminate inequalities in access to water: research of a rural community intervention in Northeast Brazil. *Science of the Total Environment*, v. 652, [s.n.], p. 1445–1455, 2019.

ALINNO, F. C.; SULE, J. G.; IKWEGBE, D. Rural economic development: policy implementation in Nigeria. *Arabian Journal of Business and Management Review*, v. 2, n. 2, p. 14–26, 2012.

ALLISON, M. C. Balancing responsibility for sanitation. *Social Science and Medicine*, v. 55, n. 9, p. 1539–1551, 2002.

ALMEIDA, B. C.; PAULA, S. L. O papel da avaliação de políticas públicas no contexto dos governos locais. *Planejamento e Políticas Públicas*, [s.v.], n. 42, p. 39–59, 2014.

ARRETCHE, M. T. S. Política nacional de saneamento: a reforma do sistema na perspectiva das principais entidades do setor. In: ENCONTRO DA ANPUR, 6., 1995. *Anais*. Brasília: Anpur, 1995.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p. 111–141, 1999.

ARSAE. *Diagnóstico da Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A – Copanor*. Nota Técnica ARSAE-MG 01/2016. Belo Horizonte, 2016. Disponível em:

<http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/audiencia_publica/11/NT_Arsae_012016_DiagnosticoCopanor.pdf>. Acesso em: abril. 2023.

ASSIS, T. R. P. Sociedade civil e a construção de políticas públicas na região semiárida brasileira: o caso do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC). *Revista de Políticas Públicas*, v. 16, n. 1, p. 179–189, 2012.

ATAÍDE, G. V. T. L.; MORAES, L. R. S.; BORJA, P. C. *Autogestão em saneamento básico no Brasil: experiências e aprendizado*. EXPOSIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS EM SANEAMENTO, 16., 2012. *Anais*. Maringá - PR: Assemae, 2012.

BAER, W. The resurgence of inflation in Brazil, 1974-1986. *World Development*, v. 15, n. 8, p. 1007–1034, 1987.

BAPTISTA, M. V. *Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação*. São Paulo: Veras Editora, 2002.

BRASIL. *Portaria Interministerial N. 55, de 19 de dezembro de 1984*. Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Ministério do Interior e Ministério da Saúde. Brasília, DF, 1984.

BRASIL. *Projeto de estudos, assistência técnica e reorganização institucional do subsetor de saneamento básico rural. Termos de Referência*. Documento de trabalho, 05 de julho de 1985. Brasília, DF, 1985a.

BRASIL. *Portaria Interministerial N. 30, de 28 de fevereiro de 1985*. Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Ministério do Interior e Ministério da Saúde. Brasília, DF, 1985b.

BRASIL. *Decreto N. 91.179, de 01 de abril de 1985*. Dispõe sobre a definição da estratégia de desenvolvimento rural para pequenos produtores, e a criação do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, no âmbito do programa de Desenvolvimento da Região Nordeste. Brasília, DF, 1985c.

BRASIL. *I Plano Nacional de Desenvolvimento da República Nova: 1986 - 1989*. Brasília, DF, 1986. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. *Brasil: Programa Nacional de Saneamento Rural*. Versão preliminar elaborada em dezembro de 1987. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Brasília, DF, 1987.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. *Programa Nacional de Saneamento Rural - PRORURAL*. Ministério da Ação Social, Ministério da Saúde. Brasília, DF, 1990a.

BRASIL. *Lei No. 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF, 1990b.

BRASIL. *Decreto Nº 100, de 16 de abril de 1991*. Institui a Fundação Nacional de Saúde. Brasília, DF, 1991.

BRITO, F. Brasil, final de século: a transição para um novo padrão migratório?. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 12, 2000. *Anais*. Caxambu, Minas Gerais: ABEP, 2000.

BRITTO, A. L. N. P. Estudo Proposições para acelerar o avanço da política de saneamento no Brasil: tendências atuais e visão dos agentes do setor. In: HELLER, L. (Org.). *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 2018. p. 53–104.

BRITTO, A. L. N. P.; REZENDE, S. C.; HELLER, L.; CORDEIRO, B. S. Da fragmentação à articulação: a política nacional de saneamento e seu legado histórico. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 1, p. 65–83, 2012.

CAMPOS, A. L. V. Cooperação internacional em saúde: o Serviço Especial de Saúde Pública e seu programa de enfermagem. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 13, n. 3, p. 879–888, 2008.

CASTRO, J. E. Políticas públicas de saneamento e condicionantes sistêmicos. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. (Org.). *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 53-75.

CASTRO, S. V. *Análise do Sistema Integrado de Saneamento Rural - SISAR, em sua dimensão político-institucional, com ênfase no empoderamento das comunidades participantes*. 2015. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

COSTA, A. M. *Avaliação da política nacional de saneamento, Brasil - 1996/2000*. 2003. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Recife.

COSTA, A. M.; MELAMED, C. A política de saneamento básico no Brasil, 1980-1991. *Saúde em Debate*, [s.v], n. 38, p. 84–89, 1993.

COSTA-FILHO, A. *Estado-Nação e construção do futuro*. Brasília: CEPAL/IPEA, 2010.

COSTA FILHO, O. S.; REZENDE, S. C. O saneamento na agenda pública: a dinâmica política e a implantação dos serviços em Rio Branco - Acre. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 12, n. 1, p. 331–354, 2016.

IPEA. *Nota Técnica N. 018 de 25 de março de 1985*. Instituto de Planejamento Econômico e Social, Brasília, DF, 1985.

IPEA. *Projeto Local de Saneamento Rural*. Série saneamento rural 1. Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1989a.

IPEA. *Bases para formulação de políticas e programas em saneamento rural*. Série saneamento rural 2. Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1989b.

IPEA. *Subsídios para elaboração de programas estaduais de saneamento rural*. Série saneamento rural 3. Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1989c.

IPEA. *Fundamentos conceituais e metodológicos da educação e participação em saneamento rural*. Série saneamento rural 4. 2. ed. Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1990a.

IPEA. *Subsídios metodológicos para a prática de educação e participação em saneamento rural*. Série saneamento rural 5. 2. ed. Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1990b.

IPEA. *Subsídios para a discussão da questão tarifária em saneamento rural*. Série saneamento rural 6. 2. ed. Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1990c.

IPEA. *Modelo computacional para programação financeira em saneamento rural*. Série saneamento rural 7. 2. ed. Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1990d.

IPEA. *Estudos de caso para uma alternativa metodológica de elaboração de material educativo em saneamento rural (ações experimentais do PNSR)*. Série saneamento rural 8. 2. ed. Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1990e.

IPEA. *Subsídios para o estabelecimento de um programa de desenvolvimento de recursos humanos para o saneamento rural*. Série saneamento rural 9. 2. ed. Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1990f.

PUGIN, S. R.; NASCIMENTO, V. B. *Principais marcos das mudanças institucionais no setor saúde (1974-1996)*. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. 1996. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/didati1.pdf>. Acesso em: jun. 2023.

TEIXEIRA, J. B. Saneamento rural no Brasil. In: REZENDE, S. (Org.). *Panorama do Saneamento Básico no Brasil*. Vol. 7. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2014. p. 237–294.

TEIXEIRA, S. M. F. O dilema reformista na reforma sanitária brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 21, n. 4, p. 94–115, 1987.

Sobre os autores:

Jucélia Bispo dos Santos | E-mail: prof.jucelia@bol.com.br

Graduação em Licenciatura em História pela Universidade Estadual de Feira de Santana (2002), mestrado em Estudos Étnicos e Africanos pela Universidade Federal da Bahia (2008) e doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de Sergipe (2014). Professora de sociologia na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. Tem experiência na área de História e Sociologia, com ênfase em História e Sociologia das Populações Negras, atuando principalmente nos seguintes temas: Comunidades Quilombolas, Políticas Públicas e História do Pós-Abolição no Sertão da Bahia.

Carlos Henrique de Oliveira | E-mail: carloshenricoliver@aluno.unilab.edu.br
Graduando em Farmácia pela Universidade da Integração internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB

Magda Baptista da Silva | E-mail: magdadasilva931@gmail.com
Graduanda do curso de Enfermagem no terceiro semestre da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro -Brasileira (UNILAB- CE). Técnica média de Análises Clínicas pela Escola Técnico de Saúde de Luanda.

Maria Jardeane Lopes Pereira | E-mail: jardeanelopes290@gmail.com
Estudante de graduação em Agronomia pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira. Atuou no Programa Bolsa de Monitora na disciplina Física do Solo, além de ter experiência em Fitoquímica e Bioquímica de Alimentos. Possui nível Técnico em Química e atuação como bolsista de iniciação científica em 2022.

Manuel Fernandes Muango |
Graduando do curso de Bacharelado em Humanidades da Unilab (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira).

Sandra Camala Correia |
Graduanda do curso de Relações Internacionais da Unilab (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira).

Tips para la elaboración de proyectos de investigación en materia de derecho aeronáutico y espacial desde la asunción de un rol productivo y ético

Cintia Caserotto Miranda⁹⁷

Universidad de Buenos Aires. Docente Universitaria. Buenos Aires(AR)

RESUMEN

Este trabajo se encuentra dirigido a todos aquellos estudiantes de posgrado en Derecho Aeronáutico y Espacial que deban presentar un proyecto de investigación con carácter previo a la redacción de su respectivo trabajo final integrador o tesis. A su vez, se propone concebir a la investigación como labor productiva y ejercerla con ética.

ABSTRACT

This work is aimed at all those postgraduate students in Aeronautical and Space Law who must present a research project prior to the writing of their respective integrative final project or thesis. At the same time, it proposes to conceive research as productive work and to exercise it ethically.

PALABRAS CLAVE:

Proyectos de investigación. Derecho Aeronáutico y Espacial. Labor Productiva. Ética

KEYWORDS:

Tips. Research projects. Aeronautical and Space Law. Productive Work. Éthic

⁹⁷ Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-9855-5676>

1. INTRODUCCIÓN

La realización de posgrados en materia aeronáutica y espacial requiere, muchas veces, de la presentación de un trabajo académico, por el que se brinde un cierre al ciclo lectivo que el interesado en estas materias ha decidido cursar.

Al igual que en otros campos de investigación, la materia aeronáutica y espacial, exigen desde sus más variadas casas de estudio con asiento en la República Argentina¹, la presentación de proyectos de investigación con carácter previo a la redacción de trabajos finales integradores, tesis de maestrías o de doctorados.

Entonces, tomando en consideración que la realización de los cursos de posgrado conforma, por lo general, un contexto propicio para adentrarse a las exigencias del mundo académico; se considera menester proyectar algunos *tips* que contribuyan a orientar y a facilitar la ardua tarea que deben enfrentar los estudiantes de posgrado en materia aeronáutica y espacial, en oportunidad de formular sus respectivos proyectos de investigación.

No olvidemos que para dar cuenta ante la academia de que se es merecedor de la obtención del título de referencia, no alcanza sólo con exteriorizar la aprehensión del contenido de nuestra materia en sí, sino que además, se exige que nuestra escritura y nuestras ideas se plasmen en un formato de redacción estandarizado y consensuado desde antaño. Ámbito que anhela recibirnos con los brazos abiertos, en tanto y en cuanto, juguemos las reglas de juego que le resultan propias y características.

Bajo este contexto entonces, propongo a quienes se encuentren cursando algún curso de posgrado en materia aeronáutica y espacial que recorramos juntos este artículo que humildemente proyecto en esta Revista; a partir de la experiencia que logré recabar del Seminario de Desarrollo de Investigaciones Aeronáuticas, Espaciales y Aeroportuarias correspondiente a la Especialización en Derecho Aeronáutico, Espacial y Aeroportuario que tengo la responsabilidad a la vez que el honor de presidir en compañía del Dr. Emilio Romualdi; a propuesta del Dr. Mario E. Folchi.

2. UNA APROXIMACIÓN A LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

Antes de adentrarnos en la confección del proyecto de investigación y en el diseño de sus partes componentes, vamos a destinar algunos minutos de lectura a comprender qué significa concebir a la investigación como labor productiva; a sistematizar las cualidades que

debe revestir todo investigador y a realizar un breve recorrido histórico —y me animaría a decir que hasta fugaz— por las diversas corrientes epistemológicas desde donde nos es posible idear una investigación de carácter científico.

2.1 SU CONCEPCIÓN COMO LABOR PRODUCTIVA

Esta idea de “(...) concebir a la investigación como labor productiva” (Mombrú, 2013, p. 12) supone abordarla como cualquier otro trabajo, como cualquier otro oficio, como cualquier otra labor. Una labor que importa, desde ya, la adopción permanente de decisiones estratégicas; del mismo modo en que lo hace cualquiera de nosotros en ocasión de desempeñar su profesión.

Y es en este punto en el que nos detenemos y nos preguntamos ¿en qué instancia por ejemplo, *a priori*, como investigadores que somos —porque lo somos bajo esta concepción— adoptamos una decisión estratégica? ¿Podemos pensar que lo hacemos cuando construimos nuestro objeto de estudio? Sí, por supuesto. En ese momento ya estamos tomando una decisión de carácter estratégico.

Entonces, asumiendo que la investigación importa un permanente hacer, quien la ejerce no debe perder de vista que lo hace en un ámbito de actuación mayor como lo es la labor colectiva. Aquél que actúa de este modo, comprende con acierto, que su labor parte de la consideración y del reconocimiento de un contexto histórico social determinado que lo antecede, al que seguramente habrá de interpelar; más no se piensa como sujeto aislado. Por el contrario, se piensa hijo de nuestro tiempo porque:

De la crisis del mundo actual solo se sale con una labor colectiva que dé cuenta del presente a partir de la historia, haciendo uso de la crítica como herramienta posible y necesaria para la construcción de un mundo más solidario y equitativo. (Mombrú Ruggiero, 2013, p. 16).

Consecuentemente, si la investigación es labor y se encuentra al alcance incluso de aquellos que por primera vez realizan un curso de posgrado; se torna necesario desmitificar de inmediato, la instalación de leyendas urbanas que han enaltecido a los investigadores de organismos como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas a la vez que desplazado, al resto del entramado social, de toda probabilidad de generación de autoconciencia en la construcción de agentes de cambio de la realidad. Menciono tan sólo algunas “(...) la investigación es sumamente complicada y difícil (...), la investigación no está vinculada al

mundo cotidiano, a la realidad” (Sampieri; Fernandez-Collado y Baptista Lucio, 2007, p. xxxvii).

Pensada de este modo, la investigación nos convoca. Pero esa convocatoria no pierde su mezquindad porque, en todo momento, nos insta a que seamos cuidadosos en comprender que no se trata de aproximarnos a cualquier investigación. Sino que se exige de nosotros, la comprensión de que estamos frente a una investigación de carácter empírica, crítica y sistemática.

De estas cualidades, la sistematicidad resulta ser la más importante. Está íntimamente relacionada con la significancia que reviste el término método al que se lo asimila, por lo general, a la formulación de un “plan de ruta (...) o plan de acción” (Ynoub, 2007, p. 28). Lo cual, importa trazar un camino para alcanzar un destino y seguir un orden, una secuencia de pasos, en pos de alcanzarlo (Ynoub, 2007).

Ahora bien, durante ese recorrido se busca producir un tipo de conocimiento en particular, que “(...) reviste una doble vocación: a) de descubrimiento de nuevos conocimientos sobre aspectos regulares o generalizables y b) de justificación o validación por referencia a hechos o experiencias que muestren lo adecuado de ese conocimiento” (Ynoub, 2007, p. 29). Es decir que, a lo largo de todo el proceso de investigación tendremos a cargo la realización de dos tareas centrales que consisten en descubrir y validar.

Y, para quienes se estén preguntando en este mismo momento, si existe un único método de investigación científica a los fines de abordar un determinado problema, la respuesta será no. Antes bien, existen tantos métodos como investigaciones científicas nos propongamos diseñar. No perdamos de vista que, en nuestro carácter de investigadores, en todo momento nos debe impulsar la creatividad.

2.2 CUALIDADES DEL INVESTIGADOR

Bajo este subtítulo, la gran pregunta que podemos formularnos es si la apertura a la que da lugar la circunstancia de concebir a la investigación como labor productiva, encuentra algún tipo de límite. Y la respuesta que me animo a formular al respecto, es que sí. Existe un límite. Y está bien que exista. Es más, es necesario remarcar este límite de tanto en tanto, preferentemente a través del ejemplo, como para no olvidarlo, ¿no?

Tengamos presente que el reconocimiento a un investigador encuentra fundamento no solamente en el desarrollo exitoso de su carrera académica o en su pertenencia a tal o cual organismo de investigación; sino ante todo, en la percepción que los otros tengan de él. La cual, en la generalidad de los casos, trae aparejado la asignación de un lugar especial al que sólo deberían llegar quienes investigan con ética profesional.

La ética, entendida como aquella virtud que debe poner en praxis toda persona que se autoperciba y sea percibida como investigador; procurando, en todo momento, “(...) la realización de actos, hábitos y personalidad (...) desde la perspectiva del buen profesional; o sea, de aquél que cubre la prestación del servicio a otro del mejor modo posible” (Vigo, 2018, p. 52).

Indudablemente, el investigador es un servidor. De eso no hay dudas. Una persona cuya conducta resulta ética.

Pero, esta persona —respecto de la que ni siquiera se nos ocurre pensar que podría llegar a realizar una “(...) acción de apropiación de ideas originales y novedosas, y no solo de modos de manifestar y expresar conceptos” (Toller, 2015, p. 85)— es una persona entusiasta, que vive la vida con alegría. Una persona agradecida de transcurrir el día a día. Y desde ya, le ayuda un poco, el hecho de ser comprometida, disciplinada, organizada.

Por supuesto que, como cualquier otra persona, seguramente el investigador —porque hay que mantener en el tiempo ese lugar asignado por los otros— es ambicioso. Tiene aspiraciones, metas, sueños por cumplir. Pero, es una persona que pese a ello es consciente de la realidad que lo abraza. Es templada, moderada, sensata, calma. Observa la meta y trabaja en silencio más siempre está en movimiento.

Incluso, ese lugar que le fuera oportunamente asignado por los otros, se conserva a mi juicio, por una particular razón. Y es que, durante todo ese tiempo, el investigador observó la orientación de humildad que, como norte, le marcó la brújula simbólica que late en lo más profundo de su corazón. Porque por más obvio que parezca, el investigador es una persona que ante todo, tiene un gran corazón. Es una persona que ilumina, que abre caminos, que motiva, que inspira.

No se piensa asimismo en un sitio vacío. Sabe muy bien que el hecho de ser quien es, encuentra cimientos en el contexto social que precisamente lo motiva, a diario, a servir un poco más.

2.3 BREVE RECORRIDO HISTÓRICO

Muchos filósofos e historiadores coinciden en que la ciencia moderna empieza a finales del siglo XVI. Galileo Galilei, quien sostenía que la ciencia consistía en formular, controlar y decidir aserciones acerca de las relaciones entre las propiedades de los objetos, sentó las bases del método experimental.

Método por el que se pretendía abordar un determinado objeto de estudio con neutralidad valorativa, en aras de formular ulteriormente de manera objetiva leyes generales que resultasen extensibles a casos análogos.

Encontramos algunos partidarios de ello en las figuras de Augusto Comte, Gabriel Tarde, Herbert Spencer y, por si fuera poco, en Émile Durkheim; quien manifestó su preocupación por tratar al objeto de estudio de las ciencias sociales con el mismo método que fuera empleado primigeniamente respecto de las ciencias naturales (concepción conocida como monismo metodológico).

Sin embargo, no será sino hasta “(...) el siglo XX en que el debate metodológico (...)” se centrará en las “(...) nociones de cualidad y cantidad” (Marradi, Archenti y Piovani, 2018, p. 31).

Así, dentro de quienes resultan afines a la significancia que reviste el término cantidad, se encuentran, fundamentalmente, Popper; para quien la ciencia progresa en tanto y en cuanto las hipótesis resisten las pruebas de falsación a las que son sometidas por medio de la formulación de enunciados observacionales y Thomas Kuhn; quien entiende que la ciencia debe ser estudiada como proceso histórico y que su dinamismo encuentra sustento en la instauración de paradigmas científicos, que no son otra cosa que un “(...) conjunto de generalizaciones simbólicas, modelos heurísticos, valores comunes y soluciones ejemplares compartidas por una comunidad científica en un momento dado” (Marradi, Archenti y Piovani, 2018, p. 37). De esta manera, el paradigma abre a paso a la instauración de un período de ciencia normal que, cuestionados que sean algunos de sus consensos básicos, podría dar lugar a la consolidación —revolución científica mediante— de un nuevo paradigma.

En cambio, dentro de quienes resultan afines a la significancia que reviste el término cualidad, encontramos a quienes tienen relación directa con la hermenéutica. Es decir, con una interpretación profunda que involucra una relación compleja entre el sujeto interpretador y el objeto interpretado. Al respecto, destaca Dilthey, quien extendió el dominio de la hermenéutica

a todos los fenómenos de tipo histórico y promovió la comprensión por oposición a la explicación.

También vale la mención a Immanuel Kant quien considera que los sentidos no constituyen el único medio de percepción posible. De igual manera, aportan lo suyo los constructivistas; para quienes el alcance de un conocimiento objetivo resulta imposible en virtud de la existencia de múltiples realidades; todas las cuales se construyen, en definitiva, desde diversas perspectivas.

Finalmente, nos topamos con los críticos, quienes cuestionan la objetividad del pensamiento moderno y lo interpretan en términos de sus consecuencias políticas porque la ciencia, para ellos, es fundamentalmente transformadora de la realidad social. Y, es particularmente en este último sentido, que quien redacta el presente artículo, la concibe.

3 PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

3.1 COMO COMUNICACIÓN PRELIMINAR

Expuesto lo anterior, nos encontramos en condiciones de abordar cada uno de los subtítulos (elementos) que, centralmente, integran un proyecto de investigación; al que, llegado el caso, habremos de asignarle un título. Un título cuyas palabras deben proyectarse en el resumen a la vez que en las palabras claves.

Pero antes de adentrarnos en ello, conviene tener en cuenta de qué va un proyecto de investigación.

Al respecto, podemos decir que este documento hace las veces de una comunicación preliminar por medio de la cual el investigador expresa aquello que tiene pensado hacer (Mombrú, 2013).

A nosotros, centralmente, nos interesa un campo o área de investigación en particular como lo es el Derecho Aeronáutico, el Derecho Aeroespacial y el Derecho Aeroportuario. Este último, para quienes lo pregonan antes que como rama autónoma del derecho, como “(...) campo específico de normas y principios particulares, por cuanto abrevia en las fuentes del Derecho Aeronáutico tanto como en el Derecho Administrativo, en el derecho local como en el derecho internacional” (Lupetti, 2019, p. 120). Es decir, nos interesa un campo de investigación que, a su vez, se encuentra dentro de un área de conocimiento como lo es el derecho

Sin embargo, debemos poner especial consideración en la circunstancia de que dentro de todo campo de investigación resulta factible la formulación de una multiplicidad de líneas de investigación. A su vez, dentro de esas líneas de investigación, los distintos autores habrán de proyectar sus respectivos temas o temáticas.

Por caso, la línea de investigación es un eje temático corto más lo suficientemente amplio como para que queden comprendidos en él una multiplicidad de temas (Ravettino, 2020). En cambio, el tema debe reflejar un área de interés, resultar pertinente al campo de investigación y corresponderse, en lo posible, con los intereses de quien realiza la investigación (Etkin, et al, 2022).

Para mayor ejemplificación pensemos juntos en el libro que se publicó con motivo de los 60/62 años de la Asociación Latinoamericana de Derecho Aeronáutico y Espacial². Tan pronto recorramos su índice advertiremos que una de las líneas de investigación ha sido “El acceso al mercado y la competencia leal en los servicios de transporte aéreo” y, por supuesto, quedaron comprendidas en ellas las siguientes temáticas: “Análisis jurídico del contrato de transporte aéreo en las líneas aéreas de bajo Costo” (cuya autora fue Mirta Cantiano), “Sobreventa de pasajes en la legislación, la jurisprudencia y la doctrina argentina” (cuyo autor fue Eduardo Néstor Balián) y Alianzas entre aerolíneas y su impacto en la libre competencia” (cuyo autor fue David Dueñas Santander), entre otros.

Entonces, de momento, hemos conceptualizado al tema. De modo que, lo que ustedes deben preguntarse a continuación, es... cuál será vuestro tema. Una vez definido, estaremos en condiciones de seguir avanzando.

En última instancia, siempre podremos imaginar que con el transcurso de los días tendremos oportunidad de ir completando los subtítulos que integran nuestro proyecto de investigación. El cual, varía en expresiones terminológicas, composición, orden de presentación de la información y normas de estilo concernientes a citas y referencias bibliográficas³, en función de los más variados autores e instituciones académicas que exigen su presentación. De ahí que, quien redacta estas líneas, haya decidido omitir el ofrecimiento de un esquema de proyecto estándar; sustituyéndolo por la identificación y precisión, más no sea brevemente, de aquello en lo que consistiría cada una de las partes componentes que se estiman sustanciales abordar en el marco de un proyecto.

Los invito a que cada vez que tengan la oportunidad de redactar un proyecto, se piensen como escritores, investigadores y especialistas (Savio, Muraro y Alomo; 2023).

3.2 COMPONENTES

3.2.1 MARCO TEÓRICO

Va de suyo que luego de la carátula, el resumen (que oscila entre las 250-300 palabras) y las 3, 4 o 5 palabras claves que resultan transversal a todo el trabajo, nos adentramos en cada uno de los componentes sustanciales que pasamos a detallar a continuación. Comencemos.

Al marco teórico lo podemos concebir como aquél lente analítico o perspectiva con la que el investigador elige ver el objeto de estudio que él mismo construye. Lo, desde ya, importa la adopción de una posición, por parte del investigador, con relación a su elección.

Se ha afirmado, en ese sentido, que el marco teórico no es otra cosa que el “(...) paradigma o perspectiva teórica que sostiene al trabajo de tesis” (Etkin y Ravettino, 2018, p. 65) o, bien, “(...) la teoría general sobre la cual nos apoyamos” (Pozzo, 2020, p. 53).

Por supuesto que, la elección de un marco teórico enriquece el área de investigación propiamente dicha sea ésta aeronáutica, espacial o aeroportuaria porque, precisamente, invitará a los miembros del tribunal evaluador del trabajo académico de que se trate, a interpelar a otros autores; ajenos a su campo, distantes a lo que aquellos estarían a diario acostumbrados a leer. Autores que, en principio, no resultan propios de esta materia sino, por el contrario, afines a aquella propuesta teórica que el investigador decide traer a la mesa de discusión intelectual. Es un haz, si se quiere, con el que cuenta el investigador.

No brindaré ejemplos de marcos teóricos para no limitar ni condicionar la creatividad de mis estudiantes. Quiero que se muevan con total soltura en este punto. Así es que con sustento en esto no trazaré ejemplificaciones al respecto.

Entonces, bajo este subtítulo, además de explicitar el empleo del marco teórico, el investigador deberá destinar algunos párrafos a precisar el marco conceptual, que consiste en “(...) definir los conceptos, es decir, las variables o atributos de la realidad y sus relaciones lógicas, para dar cuenta cómo estas configuran el objeto de estudio” (Etkin y Ravettino, 2018, p. 65) o, lo que es lo mismo, en delinear un “(...) conjunto de proposiciones teóricas más específicas y conceptos que guiarán la investigación” (Pozzo, 2020, p. 53).

A continuación, verán un cuadro comparativo que nos permitirá rápidamente evacuar todo tipo de dudas con relación a las distinciones que presentan el marco teórico y el marco conceptual. El último de los cuales, y a esto ya lo hemos dicho, debe formar parte integrante del desarrollo del marco teórico.

	Marco Teórico	Marco Conceptual
Función	Enmarca, orienta y sostiene la investigación. Constituye el hilo conductor del trabajo. Sirve de fuente para la formulación de la hipótesis y de marco referencial para el análisis de los datos.	Permite definir con precisión los conceptos presentes en el planteamiento del problema, permitiendo entender qué se quiere decir en cada uno.
Contenido	Está conformado por el paradigma y la perspectiva desde la cual se lleva a cabo la investigación. Incluye al marco conceptual.	Está conformado por las llamadas definiciones reales de los conceptos. Posibilita la posterior definición operacional de las variables que permitirán medirlas.
Elaboración	Selección bibliográfica a partir de la toma de posición que adopta quien investiga. Requiere coherencia y articulación. Los autores seleccionados deben ser autoridad en la materia.	Requiere dar cuenta de los conceptos relevantes. Su elaboración exige vincular y relacionar los conceptos definidos y no presentarlos aisladamente.

Cuadro N° 1⁴

3.2.2 ESTADO DEL ARTE

El desarrollo de este subtítulo requiere que el investigador exteriorice que ha buscado, identificado, sistematizado, jerarquizado y analizado los aportes de todos aquellos autores que, oportunamente, hubiesen abordado alguna/s de la/s variables que conforman nuestro problema o, si fuera el caso, algún problema que guarda estricta relación con nuestro objeto de estudio. Es decir, se nos exige dar cuenta que hemos realizado una revisión minuciosa de antecedentes con relación a nuestro problema.

Pero la simple revisión no alcanza. Así es que a fin de persuadir a la comunidad científica de que estamos en condiciones de abordar el problema que nosotros mismos construimos, tenemos que convencerla de que a la fecha de presentación de nuestro proyecto de investigación, disponemos de la “(...) confección de un mapa (relativamente exhaustivo) del conocimiento (...)” (Wainerman, 2020, p. 138) aeronáutico, espacial o aeroportuario afín a la/las variable/s que integran nuestro problema o a aquéllos otros problemas que resultan transversal al nuestro.

Si nos ponemos a pensar, la confección del mapa constituye un ejemplo característico del ejercicio de la virtud ética que, como investigadores que somos, nos interpela. Ello así, dado

que para construir ese mapa tenemos que ser lo suficientemente humildes a la vez que sinceros para reconocer quiénes han sido los autores que efectuaron algún aporte que, en lo inmediato, podríamos llegar a tomar en consideración o como punto de partida para seguir avanzando en la construcción social de conocimiento científico. Lo cual, requerirá citarlos debidamente.

Atentos. El proceso de selección de los autores que conforman nuestro mapa, el que no debiera dejar de reflejar por lo menos los últimos cinco años de producción académica, también constituye una decisión estratégica. Su selección dice mucho de nosotros.

3.2.3 PROBLEMA

Bajo este subtítulo debemos construir nuestro problema. En otras palabras, debemos construir nuestro objeto de estudio.

A esta altura somos conscientes de que ya deberíamos haber definido nuestro tema. Y como dijimos que la investigación, por lo menos la que les propongo ejercitar, importa tomar decisiones con carácter estratégico de manera permanente; esta no va a ser la excepción.

Igualmente me permito decirles, aunque con lamento, que el tema que pensaron seguramente es inabarcable. Por eso, con sustento en alguna autora, los invito a “(...) recortar una parte de él para aprehenderla de manera tal que su conocimiento, por más acotado que parezca, importe un aporte significativo” (Ravettino, 2020, párr. 3).

En este momento, alguien se podría estar preguntando cómo puede hacer para convertir su tema en un problema. Tranquilidad. No perdamos los estribos. Esa respuesta nos la va a suministrar, en gran parte, la exigencia metodológica técnica que demanda su construcción.

Dicho esto, pasamos a detallar en qué consiste esa exigencia. El problema expresa, ante todo, una relación entre dos o más variables y define, consecuentemente, nuestro objeto de estudio. Reitero, la construcción del problema define nuestro objeto de estudio.

Ahora bien, el problema para ser razonablemente construido no debe ser recortado de cualquier manera. Por el contrario, el problema para revestir la entidad de tal, tiene que redactarse en observancia de ciertos presupuestos.

En tal sentido, se sugiere formular un problema que contenga algunos párrafos destinados a: a)- la formulación de preguntas de investigación claras y abiertas que ayuden a precisar nuestro objeto de estudio; b)- la precisión en cuanto a la extensión temporal y espacial de la que resulta comprensivo nuestro problema; c)- la realización de una contextualización histórica, política, social, económica (según corresponda) del mismo y d)- llevar cabo la

justificación de la necesidad, oportunidad, pertinencia y relevancia de problema planteado (Etkin, Ruiz Balsa, Pagani y Etkin, 2022).

Por ejemplo, si tuviéramos a mano el libro que fuera producto de la tesis doctoral del Dr. Carlos María Vassallo⁵ advertiríamos, prontamente, que el autor por lo menos, pone en relación dos variables: el principio de seguridad del vuelo (seguridad operacional) que debe regir respecto del traslado de pasajeros y el principio de no discriminación de las personas que poseen discapacidad o movilidad reducida y que deben trasladarse también mediante el empleo de un medio aéreo como lo es la aeronave.

3.2.4 OBJETIVOS

Los objetivos son las “brújulas que direccionan la investigación” (Etkin, Ruiz-Balsa, Pagani y Etkin, 2022, p. 41) además, por supuesto, de servir de nexo entre la teoría y la metodología (Sautú, Baniolo, Dalle y Elbert; 2010).

Bien contruidos, por ejemplo, podrían, dar paso al tratamiento de los capítulos modulares que conforman un trabajo propio del nivel de posgrado.

Lo lógico es que un proyecto de investigación contemple un objetivo general y, a lo sumo, tres específicos.

Así, mientras el objetivo general implica comunicar qué es aquello que, en líneas generales, “(...) se pretende alcanzar con la investigación” (Etkin, Ruiz Balza, Pagani y Etkin, 2022, p. 42); los objetivos específicos comunican lo que el investigador habrá de realizar en pos de la concreción de ese objetivo general (Etkin, Ruiz Balza, Pagani y Etkin; 2022).

Pero claro... no se formulan de cualquier manera. Porque, como ya hemos visto, nada en metodología se deja librado al azar.

Los objetivos revisten una estructura que, en esencia, se corresponde con la siguiente: “verbo en infinitivo” (ej. sistematizar, describir, analizar, explicar), seguido de la mención al “(...) qué y para qué” (Etkin, Ruiz Balza, Pagani y Etkin, 2022, p. 42).

Por cierto —y esto también importa una vez más la adopción de una decisión estratégica— la elección del verbo se encuentra íntimamente relacionada con el tipo de investigación que se proyecta realizar (si es exploratoria, descriptiva, correlacional, explicativa).

Prácticamente —por no decir que resultan inexistentes— no hay autores metodológicos que hayan trabajado en la identificación de los verbos que podrían emplearse en los objetivos

generales y específicos en función del tipo de investigación. No obstante ello, esa vacancia podría suplirse con la revisión de antecedentes de tesis doctorales, con la toma de contacto de directores de tesis doctorales con experiencia o con investigadores que tengan pertenencia institucional a organismos científicos prestigiosos y, en ocasiones, hasta con la recurrencia a fuentes confiables que pudiera llegar a encontrarse en la *World Wide Web*.

3.2.5 HIPÓTESIS

Sin darnos cuenta, ya hemos llegado a la hipótesis. La hipótesis, que debe redactarse de manera clara y sencilla, consiste en una enunciación que formula el investigador como “(...) respuesta tentativa (...)” (Tafur Portilla e Izaguirre Sotomayor, 2016, p. 149) a su problema de investigación.

Indudablemente estamos frente a una proposición que pone en relación dos variables, se halla “(...) sujeta a verificación” (Fucito, 2018, p. 120) y “(...) no conforma un juicio de valor” (Etkin y Ravettino, 2018, p. 83).

Se formulación, por lo general, se requiere en aquellos proyectos de investigación que se redactan con motivo de la culminación de carreras de posgrado (tales como las maestrías, doctorados, etc.) o, también, con motivo de la presentación de proyectos de investigación (sean o no financiados) que se originan a partir de una convocatoria institucional.

En cambio, no se exige su formulación en el marco de proyectos de investigación relativos a aquella carrera de posgrado que reviste el nivel académico de especialización; la que tan sólo reclama “(...) para el egreso (...) de un trabajo final individual de carácter integral”⁶ y, tampoco se exige frente a tipos de investigación de carácter exploratorio.

3.2.6 DISEÑO METODOLÓGICO

Indudablemente, todos los componentes del proyecto son importantes. Todo presentan alguna particularidad que debemos conocer. Pero, si alguien nos preguntara si resulta conveniente excluir este subtítulo de nuestro documento, seguramente responderíamos con un rotundo no ¿y por qué diríamos esto? Pensemos.

El sentido común nos dice que seamos cautelosos, que nuestro proyecto va a dirigido en lo inmediato a un tribunal conformado por especialistas y, en un alcance mediano, a la comunidad académica de nuestras materias. Ergo, somos conscientes que de haber adoptado una decisión permisiva a esos efectos, hubiésemos convertido a nuestro maravilloso documento

en un simple artículo de opinión; cayendo en el absoluto descrédito. No podemos permitirnos esto.

Por eso nos preguntamos cómo se plasma en un proyecto de investigación, el diseño metodológico. Al respecto, hay quien sostiene que podríamos abordarlo destinando algunos párrafos a: a)- explicitar los enfoques de investigación que habremos de emplear (lo cual supone, además, mencionar y desarrollar las técnicas de investigación) y otros, a b)- identificar y describir el tipo de investigación que nos proponemos abordar (Etkin y Ravettino, 2018).

Con respecto al primer punto, vale aclarar que la discusión en torno a si resulta conveniente la adopción de un enfoque estrictamente cuantitativo o cualitativo a los fines del abordaje de nuestra investigación, resulta obsoleta. Adoptar férreamente, como investigadores que somos, uno u otro posicionamiento no hace más que postergar toda posibilidad de construcción social en estas materias que son las que realmente nos interesan. Hace ya algunos años, los metodólogos sostienen la conveniencia del empleo de un enfoque de investigación de tipo mixto o también conocido como triangulación (Ynoub, 2007, 2015 y 2017; Mombrú, 2017).

Precisamente, en virtud de que nuestra área de conocimiento se corresponde con el derecho, es muy probable que el enfoque de investigación al que acudamos sea, sustancialmente, de tipo cualitativo; pero no por ello, dejaremos de lado las ventajas que nos ofrece el empleo del enfoque cuantitativo. Los que, por cierto, se diferencian en sus intenciones, alcances, técnicas de construcción de datos, etc. (Etkin y Ravettino, 2018). Recordemos que “(...) no es posible recolectar datos y evidencias sin una teoría que oriente nuestra práctica” (Sancari, Barraza y Laje, 2023, p. 73); de ahí la conveniencia que reviste la recurrencia a ambos enfoques de investigación.

Con respecto al segundo punto, vale aclarar que la determinación del tipo de investigación que nos propongamos desarrollar está asociada al estado del arte. En el sentido que, a mayor magnitud en el estado de arte (a mayor producción académica) es probable que orientemos nuestra investigación hacia un tipo de investigación de carácter correlacional o explicativo. En cambio, a menor magnitud en el estado de arte, es probable que orientemos nuestra investigación hacia un tipo de investigación de carácter exploratorio.

Siempre habrá de primar alguna tipología de investigación en particular o bien una combinación de tipologías afines (ej. podríamos desarrollar una investigación que contemple aspectos de la tipología descriptiva y a la vez explicativa); pero no podría suceder, que estemos

frente a una investigación de tipo exploratoria y explicativa a la vez porque resultaría absolutamente contradictorio.

3.2.7 CRONOGRAMA

El cronograma constituye uno de los puntos que deja entrever las cualidades de organización, planificación y compromiso que reviste el investigador. Se trata de proyectar, en tiempo, la totalidad de actividades a las que dará lugar la investigación. Lo que, como bien podrá advertirse, constituye una herramienta de autocontrol para el investigador y de supervisión para el tutor o director.

3.2.8 BIBLIOGRAFÍA

Bajo este subtítulo vamos a identificar a la bibliografía que hemos consultado a efectos de redactar el proyecto de investigación y aquella otra que estimamos consultar en oportunidad de desarrollarla.

En definitiva, anhelamos que de la simple lectura de su contenido, el tribunal le “(...) otorgue verosimilitud a nuestro trabajo (...)” y advierta que éste es “(...) expresión de la seriedad y el compromiso que hubo detrás” (Löffler y Cappellotti, 2022, p. 199).

Para lograr eso debemos pensar, una vez más, de manera estratégica. No tenemos alternativa. Debemos referenciar las fuentes bibliográficas mediante el empleo de algún criterio que se mantenga uniforme en todo momento (ej. la observancia de un orden alfabético en oportunidad de referenciar libros, capítulos de libros, artículos científicos, etc.). El criterio que estemos dispuestos a emplear debe reflejar la claridad y el orden que sostenemos que existe en nuestros pensamientos.

En tal sentido, podríamos por ejemplo, destinar un espacio para referenciar libros, otro para los capítulos de libros, algún otro para los textos normativos propios del ámbito interno e internacional como así también para la jurisprudencia, etc.

Y... algo más, no descuidemos la circunstancia de que la confección de este subtítulo junto con el empleo de las citas demandará una vigilia permanente con relación a las normas de estilo (de redacción) que se nos exija emplear desde la institución académica de la que pretendamos egresar.

4 PALABRAS FINALES

Hemos llegado al final de este artículo y anhelo haber puesto en práctica, aquella conducta que, en esencia, se espera que despliegue todo investigador; y que consiste, sencillamente, en servir con humildad.

Tengamos en cuenta que “(...) una investigación no termina cuando se publica sino cuando el lector comprende el descubrimiento de lo producido” (Sancari, Barraza y Laje, 2021, p. 71).

4. REFERÊNCIAS

ALOMO, M.; MURARO, V.; SAVIO, K. *Apuntes para investigar, escribir y defender una tesis*. [S.l.]: Eudeba, 2023.

ETKIN, E.; RAVETTINO, A. *Guía para diseñar proyectos de tesis*. [S.l.]: Cirujía, 2018.

ETKIN, E.; RUIZ BALZA, A.; PAGANI, G.; ETKIN, P. *Todo sobre la tesis: del proyecto a la defensa*. [S.l.]: La Cirujía, 2022.

FOLCHI, M. O. (Dir.). *ALADA 60/62 años: la Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial y sus seis décadas de vida académica*. [S.l.]: ALADA, 2022.

FUCITO, F. *Tesis, tesinas y otros trabajos jurídicos: sugerencias para su planteo, desarrollo y formulación*. [S.l.]: La Ley, 2018.

LÖFFLER, E. A.; CAPPELLOTTI, F. *Cómo hacer y defender una tesis*. [S.l.]: Ábaco, 2022.

LUPETTI, G. P. Los nuevos retos en la gestión de aeropuertos. In: NADAL GÓMEZ, I. (Dir.). *XLIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial: la aviación al servicio del desarrollo económico de la sociedad: los nuevos retos de su regulación jurídica*. [S.l.]: Difusión Jurídica, 2019. p. 115–147.

MARRADI, A.; ARCHENTI, N.; PIOVANI, J. I. *Manual de metodologías de las ciencias sociales*. [S.l.]: Siglo XXI Editores, 2018.

MOMBRÚ RUGGIERO, A. A. *El hacedor de tesis*. [S.l.]: LJC, 2013.

MOMBRÚ RUGGIERO, A. A. *Metodologías y epistemologías de la investigación*. [S.l.]: LJC, 2017.

POZZO, M. I. *Escritura de tesis de posgrado: desde el proyecto hasta la defensa*. [S.l.]: Biblos, 2020.

RAVETTINO, A. *Cómo investigar en ciencias sociales y jurídicas: claves para desarrollar proyectos: desde el objeto hasta la recolección de datos*. [S.l.]: La Autora, 2020.

SAMPIERI, R. H.; FERNANDEZ-COLLADO, C.; BAPTISTA LUCIO, P. *Metodología de la investigación*. 4. ed. [S.l.]: Mc Graw Hill, 2007.

SANCARI, S.; BARRAZA, J. I.; LAJE, A. *Metodología aplicada para la investigación jurídica: debates y perspectivas*. [S.l.]: Aldina Editorial Digital, 2023.

SAUTÚ, R. Acerca de qué es y no es investigación científica en ciencias sociales. In: WAINERMAN, C.; SAUTÚ, R. *La trastienda de la investigación*. [S.l.]: Manantial, 2015. p. 54–79.

SAUTÚ, R.; BANIOLO, P.; DALLE, P.; ELBERT, R. *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de metodología*. [S.l.]: Prometeo, 2010.

TAFUR PORTILLA, R.; IZAGUIRRE SOTOMAYOR, M. *Cómo hacer un proyecto de investigación*. [S.l.]: Alfaomega, 2016.

TOLLER, F. M. *Sistema de citas y redacción en Derecho*. [S.l.]: Marcial Pons, 2015.

VASSALLO, C. M. *Transporte aéreo de personas con discapacidad y con movilidad reducida: anteproyecto normativo reglamentario para Argentina*. [S.l.]: Ediciones DyD, 2021.

VIGO, R. Ética profesional: especialidad, importancia y actualidad. In: ANDRUET, A. S. (Dir.). *Ética judicial*. [S.l.]: Astrea, 2018. p. 47–66.

WAINERMAN, C. (Coord.). *En estado de tesis: cómo elaborar el proyecto de tesis en ciencias sociales*. [S.l.]: Manantial, 2020.

YNOUB, R. *El proyecto y la metodología de la investigación*. [S.l.]: Cengage Learning, 2007.

YNOUB, R. *Cuestión de método: aportes para una metodología crítica*. [S.l.]: Cengage Learning, 2015.

YNOUB, R. De lo metodológico a lo político en la confrontación cualitativo–cuantitativo: elementos para una revisión crítica entre ambas falsas antinomias. In: AMBROSINI, C.; MOMBRÚ, A.; MÉNDEZ, P. (Ed.). *Tradiciones y rupturas: modulaciones epistemológicas IV: el escenario argentino e iberoamericano*. [S.l.]: UNLa, 2017. p. 221–251.

Sobre a autora:

Cintia Caserotto Miranda | E-mail: caserottomiranda.cintia@gmail.com

Abogada egresada con Diploma de Honor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Doctoranda. Especialista en Derecho Aeronáutico, Espacial y Aeroportuario (Instituto Nacional de Derecho Aeronáutico y Espacial) y Especialista en Elaboración de Normas Jurídicas (Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires). Docente Universitaria (U.B.A) – Post-Universitaria (I.N.D.A.E) e investigadora

Climate Challenges to Sustainable Development in the 21st Century

Maria Alexandrovna Egorova⁹⁸

*Kutafin Moscow State Law University (MSAL). Professor of Competition Law Department.
Moscow. Russian Federation.*

Y. G. Shpakovskii⁹⁹

*Kutafin Moscow State Law University (MSAL). Professor, Ecological and Natural Resources
Law Department. Moscow. Russian Federation.*

Daria Vladimirovna Ponomareva¹⁰⁰

*Kutafin Moscow State Law University (MSAL). Deputy Head of the Legal Practice
Department. Moscow. Russian Federation.*

Natalia Chelysheva¹⁰¹

*Ural Institute of Management, RANEPa. Head of the Department of Civil Law and Process.
Ekaterinburg. Russian Federation.*

Yuri Alexandrovich Kanzer¹⁰²

*Volgograd Institute of Management (VIU), branch of RANEPa. Associate Professor,
Department of Financial and Business Law. Volgograd. Russian Federation.*

RESUMO

O problema de examinar os mecanismos jurídicos de implementação dos princípios básicos do desenvolvimento sustentável diante dos desafios climáticos, bem como de sistematizar e coordenar o conjunto da regulação jurídica de natureza ambiental e climática, é de extrema relevância. O artigo trata de questões atuais relacionadas ao componente climático da política ambiental e econômica da União Europeia e de seu impacto na garantia dos interesses econômicos nacionais da Federação Russa. Demonstra-se que, na atualidade, as questões de mudança do clima são consideradas no contexto dos problemas gerais da política global, como ilustra a Cúpula Mundial do Clima da ONU realizada em Glasgow. Os autores concluem que, na prática estrangeira, as questões do aquecimento global estão se tornando não apenas um instrumento para assegurar a segurança ambiental, mas

ABSTRACT

The problem of scrutinizing the legal mechanisms for implementing the basic principles of sustainable development in the face of climate challenges as well as systematizing and coordinating the totality of legal regulation of environmental and climate nature is extremely important. The article deals with topical problems of the climate component of the environmental and economic policy of the European Union, their impact on ensuring the national economic interests of the Russian Federation. It is shown that today the issues of climate change are considered in the context of the general problems of global politics, as illustrated by the UN World Climate Summit held in Glasgow. The authors conclude that in foreign practice the issues of global warming are becoming not only a tool for ensuring environmental safety, but a convenient mechanism for solving economic problems.

⁹⁸ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0227-8845>

⁹⁹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7559-1533>

¹⁰⁰ Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0787-0554>

¹⁰¹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0173-851X>

¹⁰² Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-1479-1301>

também um mecanismo conveniente para a solução de problemas econômicos. Mostra-se que, no momento, o processo de transição para o desenvolvimento sustentável, tanto no cenário mundial quanto na Rússia, se desenrola com contradições e dificuldades significativas. Uma das principais razões é que, nos modelos decisórios mencionados, o componente econômico do desenvolvimento sustentável, fundamental para o setor empresarial, acaba ficando em segundo plano. O artigo busca o aprimoramento dos mecanismos jurídico-ambientais de garantia da segurança climática, com o objetivo de impulsionar uma política estatal ambiental (climática) equilibrada, em face das novas condições econômicas e políticas do desenvolvimento socioeconômico da Rússia.

PALAVRAS-CHAVE:

Direito ambiental; segurança climática; políticas públicas; Doutrina Climática da União Europeia; planejamento estratégico; União Europeia; Cúpula Mundial do Clima da ONU; desenvolvimento sustentável.

The authors show that at present the process of transition to sustainable development both in the global world and in Russia is proceeding with tangible contradictions and difficulties. One of the main reasons is that in the indicated decision-making models, the economic component of sustainable development, which is fundamental for business, goes by the wayside. The article is aimed at improving environmental and legal mechanisms for ensuring climate security in order to advance a balanced state environmental (climatic) policy in the new economic and political conditions of Russia's socio-economic development.

KEYWORDS:

Environmental law; climate security; public policies; EU Climate Doctrine; strategic planning; European Union; UN World Climate Summit; sustainable development.

1. INTRODUCTION

At the beginning of the 21st century the scientific community commenced to discuss the problem of climate change, their impact on socio-economic development, food and energy security of the world's states. The range of opinions about the threat of a climate catastrophe is measured from the most apocalyptic to the complete denial of these threats. A cluster of international legal and national documents (strategic planning documents, laws, regulations of various levels) has been formed (over the years) on climate and environmental security issues.

Moreover, in the coming decades, the problem of climate change will be acute - as will be attempts to suspend the process, slow it down and adapt to new conditions.¹⁰³

The fundamental document regulating international cooperation in the field of climate change is the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), proposed for signing at the Earth Summit in Rio de Janeiro in 1992 and entered into force in 1994. The Convention has become the basis for the further development of not only international agreements in the field of climate change, but also national policies and measures, including in the Russian Federation.¹⁰⁴

An important step in the advancement of climate policy was the implementation of the Kyoto Protocol to the UNFCCC, adopted in 1997.¹⁰⁵ The Protocol established legal conditions and put into practice economic mechanisms aimed at stimulating measures to reduce the impact on the climate system. Decree of the President of the Russian Federation No. 861-rp dated December 17, 2009 adopted the Climate Doctrine of the Russian Federation, which formulated the goals, basic principles of climate change policy, its content, measures and subjects of implementation. Finally, in December 2015, at the 21st Conference of the Parties to the UNFCCC in Paris, the Paris Climate Agreement was adopted, which Russia joined in 2019 (Decree of the Government of the Russian Federation of September 21, 2019 No. 1228).

The main question remains - how to make climate change become not just a challenge of our time, but an incentive for the transition to a new model of socio-economic development that allows civilization continue to exist?

103 Zhavoronkova N.G., Shpakovsky Yu.G. Ecological (climatic) component of the national security strategy of the Russian Federation // *Laws of Russia: experience, analysis, practice*. 2021. No. 12. Pp. 43-50.

104 Law in the context of global climate change // Under the general editorship of Professor V.V. Blazheev, Professor M.A. Egorova // *Prospekt*, M.: 2022.

105 The document was ratified by Russia in 2005 (Federal Law of November 4, 2004 No. 128-FZ).

2. DISCUSSION

It seems logical that the solution of climate problems should be carried out in the context of achieving sustainable development goals. However, the process of transition to sustainable development in the global scale, and in Russia in particular, comes with tangible contradictions and difficulties. To date, about two hundred states have signed the UN Sustainable Development Goals and active measures have already been taken to implement them. However, according to the United Nations Sustainable Development Goals Report, no country is on track to meet all 17 goals. There is a noticeable lag in all 169 sustainable development tasks. The most significant is a noticeable lag in four key goals (directions), including: reducing excessive inequality, mitigating climate change, problems of biodiversity reduction and waste management. According to Academician of the Russian Academy of Sciences Porfiriev B.N. there are two main reasons for this state of affairs.¹⁰⁶

First, the underestimation in the strategy and tactics of the actions of states of the inextricable, organic connection of the three dimensions of sustainable development, and as a result, relegation to the background of one of the most important goals of sustainable development - promoting inclusive economic growth and providing decent jobs for all those employed in the economy.

Secondly, a shift in priorities in the system of these goals, with hypertrophy towards “the fight against climate change”, unjustified politicization of this sphere. A fundamental question arises: what to do and how to solve this problem in the context of the entire range of sustainable development tasks, since, for all its significance, the problem of climate change is not the only or even the main risk of sustainability.

Let us turn to the Paris Agreement, where it is clearly stated that the solution to the problems of climate change must be carried out in the context of the implementation of sustainable development objectives. In addition, it is also clearly articulated that in achieving the goal of sustainable development related to climate change, three main areas of action are equivalent: reducing greenhouse gas emissions, absorbing greenhouse gases that are already in the atmosphere, and adapting humans, economies, and ecosystems to changing climatic conditions. However, at present, we see how, within the framework of the Paris Agreement, the

106 Sustainable development, climate and economic growth: strategic challenges and solutions for Russia / B. N. Porfiriev. - St. Petersburg: SPbGUP, 2020. - 40 p.

solution of the problems of socio-economic development is being adjusted to the solution of climate problems.¹⁰⁷ This is noticeable when referring to European climate law, which came into force in 2021.

It should be noted that climate change is one of the global problems for which the underlying mechanisms of processes are not fully understood. One thing is clear, global warming can lead to changes in extreme meteorological and climatic conditions in Russia.

At the same time, it must be taken into account that the climate agenda has been and will be the scene of the most intense competition, and the motives for global temperature rise can be used as a political, economic, and even military factor.¹⁰⁸

In July 2021, a new National Security Strategy of the Russian Federation (Strategy-2021)¹⁰⁹ was approved by decree of the President of the Russian Federation. One of the key components of the Strategy was the block devoted to environmental protection, which is extremely important for ensuring sustainable socio-economic development and national security of the state.

High-waste energy policies, overuse of non-renewable natural resources, lack of clean water, loss of the planet's forests are just some of the issues that people need to address in order to achieve sustainable development on Earth. All these issues are somehow connected with climate change on the planet.

It should be emphasized that recent years have been marked by aggravation of environmental, climatic, epidemiological, and energy problems, and have added sharpness to the confrontation between the bloc of Western countries and Russia. In many ways, Strategy 2021 has set new priorities, redistributed emphasis, identified new threats and goals, and fundamentally changed the assessment of the future for the country. The Strategy 2021 notes that “the increased attention of the world community to the problems of climate change and the preservation of a favorable environment is used as a pretext to limit the access of Russian companies to export markets, curb the development of Russian industry, establish control over transport routes, and hinder Russia's development of the Arctic.”

107 Sustainable development, climate and economic growth: strategic challenges and solutions for Russia / B. N. Porfiriev. - St. Petersburg: SPbGUP, 2020. - 40 p.

108 <https://energypolicy.ru/klimaticheskaya-povestka-versiya-2-0/energetika/2021/14/16/>. Forecasts are known about future wars for clean water, for natural landscapes, for territories with a temperate climate.

109 Decree of the President of the Russian Federation of July 2, 2021 No. 400 “On the National Security Strategy of the Russian Federation”.

Recall that the National Security Strategy of the Russian Federation is a key planning document, document of the first (highest) level in the strategic planning system, and its adoption requires adjustment of already adopted documents (concepts, doctrines, etc.). At the same time, the erroneous identification of the global climate agenda with current environmental problems and issues of environmental conservation leads to the absence of strategic adaptation plans for entire sectors of the economy. However, satisfaction with the current state of affairs and unwillingness to carry out reforms now can lead to much larger losses in the near future.¹¹⁰

Russia approached mid-2021 (by the time the EU climate law was adopted) with an almost complete absence of effective regulatory and legislative initiatives that would meet the country's strategic needs on the climate agenda: protecting its own markets, companies and the economy as a whole and the opportunity to join the struggle for leading positions in the formation of the mechanisms of world climate policy. This gap should be filled in the coming years.

The climate problem was also raised at the Gaidar Forum 2022 – “Russia and the World: Priorities”. It was emphasized that today the “Energy Strategy until 2035” requires significant adjustments, because it was developed at a time when there was no solution to the energy transition problem for our country. At the same time, on the basis of the current Energy Strategy, it was planned to advance the oil, gas and coal industries, as well as the electric power industry.¹¹¹ The energy transition will require the restructuring of many sectors of the Russian economy, such as industry, agriculture, construction and metallurgy. And this, in turn, will require a revision of the social policy of the state in order to prepare people for change. In addition, completely new industries will be established, for example, hydrogen energy, carbon utilization.¹¹²

The UN World Climate Summit, held in the city of Glasgow (Scotland) from October 31 to November 12, 2021, intensified the discussion of the climate agenda to the limit in both scientific and economic, political and expert circles.

110 New global climate agenda as a way to contain Russia - Parliamentary newspaper.

:<https://www.pnp.ru/social/novaya-mirovaya-klimaticheskaya-povestka-kak-sposob-sderzhivaniya-rossii.html>

111 Currently, there is an instruction from the President of the Russian Federation to revise the energy strategy, and not until 2035, but until 2050, and there will be new goals and components that take into account the challenges of the new time

112 <https://rg.ru/2022/01/13/o-chem-govorili-na-gajdarovskom-forume.html>

The results of the Summit turned out to be far from planned and expected. The experts were managed to reach a consensus on “fossil fuel” (coal) and the need not only to reduce its production and use, but also to stop within 10-20 years; about the role of forests in carbon absorption, limiting methane emissions. In general, all states were unanimous that the climate threat exists and urgent measures are needed to eliminate it and advance “decarbonization”, “energy transition”, “carbon neutrality”, “green energy”.

In a paradoxical way, in our opinion, the climate summit exposed the following (known, but not advertised) problems to the utmost.

Firstly, the environmental and climate agenda is not the lot of public organizations, but the prerogative of states, part of their national security system.

Secondly, climate issues are a relatively convenient excuse for economic and regulatory expansion. If at the level of the UN, WTO, NATO and other organizations the obligation of states to comply with certain environmental and climate obligations is recognized, then the possibility of any interference in the internal affairs of states that do not comply with climate rules will be legalized.

Thirdly, highlighting the legal aspects of the climate component of international legal concepts, we can note the beginning of their practical breakdown. In fact, the EU climate legislation contradicts both WTO laws and many doctrines of international law.

In addition, the UN Climate Summit showed that the climate agenda has many dimensions (levels, meanings) and characteristics (consequences). This is global, connected with the status of the UN, the WTO, economic cooperation and rivalry, it is also international, including bilateral relations, but creating (covering) zones of interests of other countries (Nord Stream-2, construction of nuclear power plants, etc.). There are also the state (national economy, security, energy), regional, local and individual levels.

This objectively implies that our country should have its own, constructive and voiced international legal, environmental and climate strategy and position, reflecting both national and global interests. The absence of such a position or its vagueness, half-heartedness, duality means a deliberate loss in the global climate competition.

According to Professor Zhavoronkova N.G. it is necessary to forget about the presentation of the “climate” agenda as a purely “environmental” phenomenon. Any major

international and national environmental problems are problems of national security and global competition. Their analysis and reaction should be in an appropriate strategic way.¹¹³

Let's look at this problem from the other side. Thus, the issues of the effectiveness of the state as a whole largely depend on the efficiency of the economy and law. In turn, the effectiveness of law consists of many parts - ideology (philosophy, values, traditions, culture), lawmaking and law enforcement. This includes both mechanisms and legal relations. According to a large number of reputable legal theorists, the root of many problems of the effectiveness of lawmaking should be sought in the actualization of the cultural and historical specifics of the domestic state and law. Professor Sinyukov V.N. believes that “now the law of Russia is alienated from its spirituality, domestic traditions, the most culturally disoriented area of public relations. It is precisely because of this situation that the domestic state and law have become the most vulnerable areas, attractive objects for alien, foreign missionary work”.¹¹⁴

The climate legislation of the EU, in our opinion, has become the “most vulnerable area” for alien missionary work. The prerequisites for this were formed long before the adoption of the EU Climate Doctrine. The sphere of “nature protection - the environment - rational nature management” is supranational and international, since the object of legal regulation - nature is inherently a global, planetary, biospheric object. But it didn't show up yesterday. In the 80-90s there was a deep “internationalization” of law in the field of nature protection. Since the mid-90s, a trend has finally taken shape for the mass borrowing of not only terms, but also the main approaches, standards, norms, and methods in this area. There is nothing wrong with this if foreign legislation is based on an already formed, existing and nationally oriented package of environmental and legal norms. Legal globalization, however strange it may seem, does not cancel, but rather enhances the role and significance of national legal institutions and doctrines. But only if institutions and doctrines have real power, position and role as the foundations of state policy. Otherwise, legal globalization simply absorbs legal systems that are not independent and incapable of self-identification.

Unfortunately, the climate legislation of the EU has fully revealed the shortcomings of the system of environmental legislation of the Russian Federation. In this particular case, there

113 Ecological and legal support of the climatic security of the Russian Federation: monograph. - Moscow: Prospekt, 2022. - 160 p.

114 Russian legal system: introduction to the general theory: monograph / V. Sinyukov - 2nd ed. add. Moscow: Norma-INFRA. 2010.

is not even a hint to present our Russian environmental and legal doctrine of climate security based on spiritual, moral and socio-cultural characteristics. Even the obvious, huge planned economic losses for our country in the event of an “energy transition” could not wake up the legal system to protect national interests.

Long-term and short-term global climate interests can and should contribute to the ecological integration of state development concepts, including legal systems. But only common values establish the legal and socio-cultural fusion, which is a solid foundation for the eco-economy, “green energy”, and eco-development.

A very clear and revealing example is the birth of the ideology of the main trend in the development of the Western countries - under the general name of the “climate agenda”. At the heart of such a large-scale and uncompromising “energy transition” announced by the EU countries and supported by almost the entire “modern” world as the only possible way to preserve civilization in its current form, the Green Deal program was announced, which implies the rejection of fossil fuels and the transition to renewable energy sources. The goals of the “energy transition” are declared to be the noblest - saving nature and thus humanity from a global catastrophe due to anthropogenic climate change. The topic of a global environmental catastrophe as a result of excessive “human” energy consumption cannot but excite all the inhabitants of the planet without exception. And this is presented as an emergency, behind it is an attempt to spread a new philosophy of development, a new ideology that is mandatory and equally acceptable to everyone.

Why has the climate become the main trigger for economic projects of unprecedented scale and a fundamental shift in the focus of environmental and legal regulation? After all, before 1972 (in 1972 the United Nations Environment Program - UNEP was formed¹¹⁵) and after that, there were numerous global threats and measures were taken to protect and prevent them. Why, after the Paris climate summit (2007), did some countries bluntly demand the liquidation of UNEP, allegedly for its inefficiency, and call for the establishment of a new UN Environment Organization that could focus primarily on the climate agenda?

The fact that the existing regional programs (for example, on desertification, or on water resources, on biodiversity) could not demonstrate a global threat that does not have borders and territories, is not associated with the presence or absence of certain natural-climatic,

¹¹⁵ UNEP is an internationally recognized body for international cooperation in the field of ecology.

economic, political and other features. The climate has no boundaries and is not connected with military and economic power.

A world focused on “free enterprise” as the only ideology that gives a universal formula for “well-being”, “security”, “sustainable development” did not suit the developed countries, primarily the EU countries. That is why the variant of “climatic ideology” was chosen.

Why is the “climate ideology” so important for the countries of the conventional “West”? Firstly, an essential and indisputable argument of universal sounding has been found - the salvation of the planet; secondly, this ideology was first formulated and broadcast by the “West” now as the main “savior” of mankind; thirdly, announcing important goals and ways to solve the problem, the “west” insists on the “equal” participation of all states in solving this global problem, leaving aside the fact that it is the West that is guilty of climate pollution; fourthly, the climate agenda is a brilliant pretext and an opportunity to use the technological advantages of the “West” to further secure the position of the “developed”, “developing” and “third world”- countries in the distribution of wealth and opportunities; fifthly, to force the whole world with the help of the ideology of “energy transition” to accept those rules, norms, standards that have already been prepared and will be gradually introduced as no alternative for all countries. Those states that have natural wealth at one point become even poorer and more dependent on “developed” countries not because of the colonial policy of exploitation, but in the name of saving the planet; fifthly, the ideology of climate danger makes it possible to construct any social, economic, technological steps within the framework of global salvation.¹¹⁶

Now we are witnessing the transformation of environmental law into partly global “climatic” law, and then into “global”, preventive law aimed at saving humanity as a whole. In this case, it is very important for our country, recognizing the absolute danger of climate change and the need to take urgent measures, not to accept the current regulation as the only possible one. Moreover, at present there is a unique chance to form our own global climate and environmental agenda, possibly based on the “noosphere” theory.

We agree that criticism of the current state of the Russian legal system in the light of the EU climate doctrine is productive and useful, but it is vital to understand the possibilities of

116 Zhavoronkova N.G., Shpakovsky Yu.G. Climate aspects of national environmental policy // Lawyer, No. 1, 2022.

changes in the current state of national law. In our opinion, a number of fundamental positions should be identified.

1. Recognize that ideology and economics are at the core of the EU climate agenda.
2. The climate threat is a global reality, but the methods and means of solving it are tools of competition and domination.
3. Mass consciousness, mass “greening” of the climate agenda gives the main and indisputable advantage to politicians and states to take the most economic drastic measures.
4. EU climate laws are beneficial and supported by European business, as they provide a “reset” of the economy.

Taking into account these and other considerations, we emphasize once again that the ideology of “climate law” - saving the world from the threat of warming - is the main tool for the expansion of European law. But Russia, unfortunately, has practically nothing to object to or oppose to the idea of “energy transition”, “decarbonization”, “green” growth. It is very strange and at the same time incredible to admit that we simply do not have our own legal (environmental) ideology capable of convincing countries, at least within the framework of associations such as the SCO - EEC - BRICS.

Moreover, the ideas of “sustainable development” adopted and approved at the level of laws, moreover, included in the practice of public administration in the form of specific funding and government contracts, were not and are not a reflection of the Russian concept of environmental development. In fact, Russia does not have a concept of climate change adaptation as a factor in global environmental security.¹¹⁷

In our opinion, an alternative to “sustainable development” borrowed and uncritically accepted as an “ecological” idea of development could be the use of the world-wide recognized concept of the “noosphere” of Academician of the USSR Academy of Sciences V. Vernadsky. It is not clear why, but the idea of the “noosphere” popular in the 90s has come to naught in our time. It is the concept of global and planetary nature, with Russian roots, that could become unifying for environmental and climate agendas around the world.

Russian environmental legislation is unique in that only we have adopted dozens of strategic planning documents directly or indirectly devoted to environmental development and

117 Zhavoronkova N.G., Shpakovsky Yu.G. Sanctions policy of unfriendly states as a threat to global environmental security // *Laws of Russia: experience, analysis, practice*. No. 8, 2022. P.77-85.

partly to climate problems. But these documents are not known outside of Russia. Meanwhile, the Environmental Doctrine of the Russian Federation,¹¹⁸ the Ecological Security Strategy of the Russian Federation,¹¹⁹ the Climate Doctrine of the Russian Federation,¹²⁰ the Fundamentals of State Policy in the Field of Environmental Development of the Russian Federation for the period up to 2030¹²¹ and many others have a chance to become the basis for establishing an alternative to the EU Climate Doctrine on their basis.

Moreover, in the same Climate Doctrine of Russia it is noted that “Global climate change creates for the Russian Federation (taking into account the size of its territory, geographical location, exceptional variety of climatic conditions, economic structure, demographic problems and geopolitical interests) a situation that implies the need for early formation of a comprehensive and balanced approach of the state to climate problems and related issues based on a comprehensive scientific analysis of environmental, economic and social factors.”¹²²

But there are no convincing, irrefutable, unambiguous facts about the “greenhouse effect” as the cause of the global catastrophe that has just begun of an anthropogenic nature. But there is an obvious problem of climate and the problem of climate security, independent of anthropogenic causes. The National Security Strategy of the Russian Federation states that “Climate change has an increasingly negative impact on the conditions for doing business and the state of the human environment. The frequency of hazardous natural phenomena and processes that become sources of natural and man-made emergencies is increasing.”¹²³

Environmental law and environmental policy are based, among other things, on the provisions of the Strategy - 2021. In this part, the Strategy supplements the “climate agenda with “economic” challenges, noting that “the development of a green and low-carbon economy is becoming the main issue on the international agenda. Increasing competition for access to natural resources is one of the factors intensifying international tension and the emergence of conflicts between states.”

118 Decree of the Government of the Russian Federation dated August 31, 2002 No. 1225-r.

119 Decree of the President of the Russian Federation of April 19, 2017 No. 176.

120 Decree of the President of the Russian Federation of December 17, 2009 N 861-rp

121 “Fundamentals of the state policy in the field of environmental development of the Russian Federation for the period up to 2030” (approved by the President of the Russian Federation on April 30, 2012).

122 Ibid, from 4

123 Decree of the President of the Russian Federation of July 2, 2021 No. 400 “On the National Security Strategy of the Russian Federation”.

Considering the relationship between the “carbon footprint” and climate change, it is impossible not to mention that the transition to “zero emissions” may not radically change the trend for temperature change. We unconditionally support any measures aimed at environmental, climate and other security. But, in our opinion, It is wrong not to see obvious attempts to solve not environmental, but climate problems through tough and ambiguously effective measures taken by the European Union, forcing a “green course”, understood roughly technologically and simply, setting a fee for the “carbon footprint”.

The “natural” goal is clear - to limit the “greenhouse effect” as much as possible and reduce (keep) temperature parameters within acceptable limits for life. But the solution to the problem of air pollution, and not just the removal of greenhouse gases, has not only temperature or “carbon” features and characteristics, but multiple aspects and solutions. For example, obtaining energy not from renewable sources, but from small nuclear power units. There are many such solutions.

First of all, environmental, legal and economic analysis should be subject to:

1. Ideology, philosophy of the “green transition”, real (deep) reasons, sources and driving forces of “decarbonization”, “green course” (which in essence is a revolution in the economy, politics, energy, lifestyle, supported by the majority of the population of European countries).

2. Sources and related characteristics of global crises (climatic, environmental, food, etc.) occurring in the world and affecting states and individuals to varying degrees. They are interrelated and can be considered in a holistic paradigm of “sustainable” or “green” development.

3. The practice of international and national environmental legislation, legal systems of nature management to establish a new paradigm for the development of law in the face of constant crises, disasters, threats, risks. Modern environmental regulations can no longer guarantee an effective environmental policy both globally and nationally. The need for an adequate legal and regulatory understanding of the “era of impending disasters” is becoming a top priority.

4. Climate law - doctrines, laws, rules (adopted and planned) by the European Union and supported by many developed countries. They must be evaluated not only in terms of their impact on the global temperature regime, but also in terms of criteria for national environmental, economic and climate security.

5. Using the example of probable (projected) legal and economic consequences for national states that are not members of the European Union, it is necessary, under the auspices of Russia, to advance and offer the world community a number of alternative scenarios for solving global environmental problems, where the climate will be only a significant, but part of the solution.

For Russia, economic and technological solutions within the framework of the EU Climate Doctrine are both a challenge and opening opportunities for revising the concept of environmental and climate security through, among other things, a radical reassessment of the country's environmental and economic capabilities on a global scale.

Over the past decades, our country has had a negative image, being subjected to discrimination and organized sanctions, which significantly hinders development. The promotion of an alternative to the European Union “Climate Doctrine of Security” can dramatically change the image of the country as a whole and give the necessary dynamics to interstate relations.

If we carefully analyze the latest European documents, for example, the EU Climate Doctrine, the EU Climate Law and many other acts, then the fundamental question of the place of “new”, “green” legislation in the architecture of international climate relations and obligations for the whole world will become clear.

Undoubtedly, the “green economy” for the European Union represents a way out of a certain impasse of development. The climate model, according to the authors of the EU Climate Doctrine, embodies the next cycle of the EU development at the expense of “underdeveloped” countries or countries of the “second echelon”. This is one of the acceptable interpretations of the driving force behind the green economy.

The “Green Way”, according to Western scientists, relying on a high degree of support among the population for environmental problems, involves the emergence of new financial and economic mechanisms, forms new rules of the global game that are convenient for the European Union, and stimulates competition among legal and technological institutions. This is partly true, but three simple facts should be taken into account.

1. Fundamentally different demographic, economic, social, environmental, natural and climatic conditions of countries, regions, continents, which implies a different degree, conditions, terms of the “green path”.

2. Such a large-scale, essentially global ecological and economic experiment, provided that it is implemented very quickly, is based only on assumptions and forecasts of climate (anthropogenic) changes. In the event of a forecast error, the damage from the “energy transition” can be much more serious than from the traditional energy balance.

3. In the absence of a full consensus of the participating countries on the Climate Agenda proposed by the European Union, instead of solving the planetary climate problem, a much more pressing problem of inequality, energy and technological “genocide” will arise.

4. In the EU report entitled “Climate Neutrality by 2050” the main idea of the global economic and technological aspect is quite clearly traced, aimed primarily at creating a new trading system, realizing technological advantages, an instrument of carbon sanctions, increasing jobs related to the environment by 1-1.5% (to 4 million existing ones), the dissemination of European environmental regulation and standards throughout the world.

It should be noted once again that the European Green Deal is a transformation of the European economy, energy, technologies, consumption standards in the transition to renewable energy sources. The so-called “Green Deal” presupposes, first of all, a fundamental reform of the European energy system, a crucial change in relations (primarily economic) of the EU with geopolitical consequences. One can understand the importance of the Green Deal idea, given that European spending on oil and gas imports, which in 2018 was estimated at 296 billion euros, should increase many times over by 2030.¹²⁴

Therefore, climate problems have become the impetus for a fundamental turn towards reconsidering energy sources obtained in the form of fossil fuels from countries outside the eurozone.

We should once again focus on the political subtext of the EU climate agenda and ask ourselves: why did the EU make the climate agenda the main task of this decade, what is its political and economic basis (besides the fight against emissions)?

1. The main thing is the presence of the internal market of the EU (450 million consumers) and the market of the USA, Japan, South Korea, Canada, consolidated with it, exceeding one billion consumers.

¹²⁴ Europe accounts for about 20 percent of world crude oil imports.

2. This is an attempt to consolidate the “climate” rules and requirements within the framework of the hastily created “Climate Club”, by involving all the most developed countries in the world - the USA, Japan. South Korea, Canada, China will join the Climate Doctrine.

3. This is the use of the ability of the European Union, in alliance with other countries, to dictate its terms to the “rest” of the world. The Climate club will allow the huge transatlantic economy to become the center of global change.

In fact, the European Union divided the world in this matter not only into “old” and “new” Europe, into rich and poor, into highly and low-competitive economies, but also into technologically (colonially) dependent and independent countries, which fundamentally able to cope with the additional burden on the business due to the proposed measures in different ways. The introduction of unilateral quotas, bans, duties under the guise of “climate” will open the way for a completely new configuration of intercountry trade relations, where the interests of environmental security will come last.¹²⁵

There are a number of strategic risks hushed up by the European authors of the Green Deal.

First, if carbon phase-out is limited to Europe, it will fail to mitigate global warming because Europe accounts for less than 10 percent of global greenhouse gas emissions.¹²⁶

Second, if the EU fails to convince developed countries to support a full Green Deal emission ban, Europe's greenhouse gas emissions will simply pass to its trading partners and climate change will not be affected. For this reason alone, the EU should actively promote the idea of ambitious multilateral agreements to combat global warming and subordinate some of its goals to this priority.

Third, the rising cost of GHG permits in the European Emissions Trading System could backfire on the Eurozone economy. For example, according to the European Commission, the increase in the cost of permits from about 30 euros/tCO₂-eq. (2020) up to 38 EUR/tCO₂-eq. in 2021 and up to 70 EUR/tCO₂-eq. by 2030, bring the economy and the eurozone itself to a halt.

125 Zhavoronkova N. G., Shpakovsky Yu. G. Doctrine of environmental law: theoretical and methodological problems // Bulletin of the Kutafin University (MSAL). No. 5(93), 2022, pp. 26-45.

126 As defined by SNBC, “carbon footprint (or emissions from consumption) - direct emissions from the population and indirect emissions associated with the production and transportation of goods and services, whether they are produced domestically or abroad.” It is noted that the import of oil products, natural gas and coal contributes to the carbon footprint; housing, transport and food are the main contributors to the carbon footprint.

Fourthly, if it turns out that renewable energy sources and all “decarbonization” measures are much more expensive and less effective than improving cleaning technologies or, for example, the development of nuclear energy, then the result of the “green deal” may be, according to individual experts, even the collapse of the European Union.

3. CONCLUSION

In conclusion, a rhetorical question should be asked: what can Russia take positively from the EU climate agenda?

First of all, this is the solution of a long-overdue climate (environmental) problem related to the achievement of a number of sustainable development goals: in the field of responsible production and consumption, improving health, saving land ecosystems, and advancing environmental conditions in cities.

At the same time, this will reduce greenhouse gas emissions: since 1990, Russia has significantly reduced their emissions, but with the only exception - greenhouse gas emissions from municipal solid waste landfills, which (both the number of landfills and the volume of these emissions) have continued to grow all these years.¹²⁷

Two more should be added to the main key areas for the implementation of sustainable development policy in the context of solving climate problems in Russia.

First, the modernization of infrastructure, a comprehensive plan for which is one of the most important goals of national development and part of the “package” of national projects. If the plan is implemented as envisaged by 2024, it will allow not only to significantly accelerate the growth of the economy, but also to move forward with its adaptation to climate change.

Secondly, the development and modernization of housing construction, the success of which is also a significant component of improving the situation with energy efficiency in the energy sector in general, and for solving environmental and climate problems in particular.¹²⁸

Sustainable Development Goals until 2030 it is necessary to develop a set of measures for adaptation to climate change. This is one of the directions of modern international

127 It is no coincidence that the Accounts Chamber presented a very critical report on the effectiveness of solving this problem by authorized federal departments and regional authorities, including as part of the implementation of a specialized federal project as one of the main components of the national project “Ecology”.

128 There is a huge potential for the application of “green standards” in Russia.

cooperation, including the definition of science-based legislative proposals for the prevention of climate change and adaptation to it.

Adaptation to climate change is recognized as a national task of the Russian government. Russia's strategic planning documents provide for a transition to a low-carbon economy. This leads to the transformation of environmental law and the need to identify new environmental legal regulators based on a conceptual model of legal regulation of social relations.

4. REFERENCES

ZHAVORONKOVA, N. G.; SHPAKOVSKY, Yu. G. *Ecological and legal support of climatic security of the Russian Federation: monograph*. Moscow: Prospect, 2022.

PORFIRIEV, B. N. *Sustainable development, climate and economic growth: strategic challenges and solutions for Russia*. St. Petersburg: SPbGUP, 2020.

Sobre os autores | About the Authors:

Maria Alexandrovna Egorova | E-mail: maegorova@msal.ru

Professor of the Competition Law Department at Kutafin Moscow State Law University (MSAL). Doctor of Law. Co-President of the International Union of Lawyers and Economists (France). Chair of the Commission on International Affairs and Scientific Cooperation and Director of the International Scientific and Educational Center for Comparative Law of the Moscow Branch of the Association of Lawyers of Russia. Expert of the Russian Academy of Sciences. Her academic and professional work focuses on competition law, comparative law, and the legal dimensions of international economic and political transformations.

Y. G. Shpakovskii |

Doctor of Law. Professor of the Ecological and Natural Resources Law Department at Kutafin Moscow State Law University (MSAL). His teaching and research focus on environmental law, legal regulation of natural resources, and the legal mechanisms of environmental and climate security in the Russian Federation.

Daria Vladimirovna Ponomareva |

PhD in Law. Deputy Head of the Legal Practice Department at Kutafin Moscow State Law University (MSAL). She works at the interface between legal education and professional practice, contributing to the training of legal professionals and the development of applied approaches to contemporary legal problems.

Natalia Chelysheva |

Candidate of Legal Sciences. Associate Professor and Head of the Department of Civil Law and Procedure at the Ural Institute of Management (Branch) of the RANEPa under the President of the Russian Federation. Her activities concentrate on civil law, civil procedure and legal policy, with particular emphasis on training professionals for public administration and the justice system.

Yuri Alexandrovich Kanzer |

PhD in Law. Associate Professor of the Department of Financial and Business Law at the VIU branch of the RANEPa under the President of the Russian Federation. Director of the law firm LLC “Regional Law Company”. His work combines academic and professional expertise in financial and business law, economic regulation and legal support for corporate and public-sector clients.