

DIÁLOGO
JURÍDICO

© **Centro Universitário Farias Brito**
Distribuição: Coordenação do Curso de Direito
Endereço: R. Castro Monte, 1364 – 2º andar, Fortaleza-CE
CEP: 60175-230
Fones: (85) 3486.9090 e 3486.9003
Fax: (85) 3267.5169
e-mail: revistadiálogojuridico@ffb.edu.br
Capa: Gráfica FB
Tiragem Mínima: 150 exemplares
Bibliotecária Responsável: Waleska Lima



FICHA CATALOGRÁFICA

Diálogo Jurídico/Ano XIV, v. 2, n. 22 (julho/dezembro 2017) – Farias Brito, 2018.
Edição Especial.
Semestral

ISSN 1677-2601

1. Direito – Periódicos I. Centro Universitário Farias Brito

CDD 340.05

REVISTA DIÁLOGO JURÍDICO

ANO XIV – Nº 22 – 2018

CONSELHO EDITORIAL

Alfonso de Julios Campuzano -
Universidad de Sevilla

Antônio Duarte Fernandes Távora -
Universidade Federal do Ceará

Elisabeth Linhares Catunda -
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia
Afro-Brasileira - UNILAB

Hugo de Brito Machado Segundo -
Universidade Federal do Ceará

Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha -
Universidade Cândido Mendes

Raquel Cavalcante Ramos Machado -
Universidade Federal do Ceará

Ricardo Hasson Sayeg -
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Thiago Lopes Matsushita -
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Willis Santiago Guerra Filho -
Universidade Federal do Rio de Janeiro

PARECERISTAS AD HOC

Bruna Franceschini - Universidade de Coimbra

Biltis Diniz Paiano - Universidade de Coimbra

Cristiano A. Quinaia - Centro Universitário de Bauru

Adriano Barreto de Espindola Santos -
Universidade de Salamanca

Kesia Correia Oliveira Padilha - FB UNI

Aline Cardin - Centro Universitário de Bauru

PROJETO GRÁFICO

Daniel Paiva

REVISÃO

Jarina Araújo

IMPRESSÃO

Gráfica Farias Brito

EDITORIAÇÃO

Aníbal Ribeiro

REVISÃO DE ABSTRACTS

Amanda Pinto

A Revista Diálogo Jurídico é uma publicação semestral do Curso de Direito do Centro Universitário Farias Brito. De circulação internacional, é aberta à colaboração da comunidade acadêmica jurídica e afim com a finalidade de propiciar a discussão acadêmica e incentivar o diálogo. Destina-se à publicação de trabalhos na área do Direito, Ciências Sociais e afins, com ênfase nas questões relacionadas ao constitucionalismo, democracia, políticas públicas, teoria e efetivação dos direitos fundamentais, prestação da tutela jurisdicional, relações entre Direito, empresa e tecnologia e novos atores e conflitos sociais.

Os textos devem ser inéditos e são de inteira responsabilidade de seus Autores.

REVISTA DIÁLOGO JURÍDICO

Centro Universitário Farias Brito, Curso de Direito
Rua Castro Monte, 1364, 2º Andar.
Fortaleza, Ceará
60175-230

Fones: 55 + 85 + 34869090 e 55 + 85 + 34869003

E-mail: revistadialogojuridico@ffb.edu.br

Homepage: www.ffb.edu.br

Solicitamos a gentileza da permuta

Solicitamos canje cuando se solicita

We would like to exchange

On prie de bien vouloir établir l'échange

Tauschverkehr erwünscht

APRESENTAÇÃO

O presente volume da revista *Diálogo Jurídico* é um compêndio de artigos resultado dos ciclos de diálogos de pesquisa, com a participação dos professores do Centro Universitário Farias Brito, envolvidos com a produção da pesquisa e da docência. Os ciclos, que ocorreram durante todo o ano de 2017, é um esforço da Coordenação do Programa de Pesquisa Jurídica em divulgar e visibilizar os trabalhos entre os alunos de graduação e a comunidade acadêmica de modo geral.

Atualmente, as questões emergentes no estudo jurídico tem encontrado cada vez mais ressonâncias na interdisciplinaridade com áreas de conhecimentos afins advindo da História, da Sociologia, das áreas tecnológicas, entre outras. Advém de uma realidade diversa da vida social e a produção de sentidos que dela é possível fazer. O Direito como ciência e como instrumento de regulação da vida social vem encontrando respostas que precisam ser compartilhadas e discutidas com a comunidade acadêmica.

A política pública, como ação do Estado para a efetivação dos direitos, a relação entre direito e sustentabilidade e as novas tecnologias como eficiência da prestação da tutela jurisdicional e, conseqüentemente, o cumprimento da justiça são os eixos que ligam os artigos desse volume, fruto de um projeto interdisciplinar que abre as portas para pensar o Direito contemporâneo.

O artigo **A proteção jurídica do investimento privado pela via da reconstrução do direito processual empresarial**, escrito pelos professores João Rafael Furtado e Rosa Julia Plá Coelho, revisita aos pressupostos teóricos do Direito Empresarial brasileiro, abordando nessa linha como os agentes econômicos necessitam contar com um ambiente propício que decorre não somente dos princípios do próprio Direito de regência, mas que encontram a sua inspiração no contexto social e nas políticas econômicas postas em prática pelo Estado. Os autores ressaltam a importância do Processo Empresarial para segurança das relações comerciais, o respeito à lei e a sua efetividade para as soluções de litígios na seara do direito comercial.

Na direção dos estudos sobre políticas pública, os professores Alexandre Carneiro de Souza, Helena Stela Sampaio e Lídia Valesca Pimentel colaboram com o artigo **Políticas públicas, fundamento e finalidades - Breve incursão** que nos traz o resultado do debate com o grupo de docência “Direito e Política Pública”, um estudo sobre as políticas públicas, circunscrevendo ao objeto de seus fundamentos epistemológicos, orientado para o problema da fundamentação, em vista de possíveis respostas às inquições relativas à natureza e à estruturação do problema em análise. Os autores realizaram incursões acerca do caráter público da política, o problema fenomenológico das políticas públicas e suas relações com o Estado, os limites do Estado no âmbito das políticas públicas e a relação entre público de políticas públicas e gestão de políticas públicas. O texto finalmente propõe a categoria políticas públicas como paradigma capaz de aferir retrocessos e avanços do desenvolvimento humano dos povos.

O artigo **Nacionalidade, Direito e planejamento educacional no Ceará (1963-1970)**, escrito por Mardonio Guedes, Lidia Andrade Lourinho e Fernanda Dernadim, foi fruto de um debate sobre a História da educação no Ceará e a garantia do direito fundamental à educação. Nesse artigo, os autores

buscam compreender a relação existente entre planejamento educacional e a construção dos discursos sobre nacionalidade e direito à educação no Ceará, entre os anos de 1963 a 1970, época que vigorou a ditadura militar no Brasil e o modo como o direito à educação era tratada pelos agentes públicos da época. A partir de um estudo minucioso dos acervos históricos, o trabalho traz à baila inúmeras correspondências de indivíduos que descrevem a problemática cotidiana do acesso à educação.

A sustentabilidade jurídica, tema emergente nos estudos da ciência jurídica, aparece nesse compêndio no artigo **A sustentabilidade como noção constitucional que norteia o ordenamento jurídico e o sistema econômico**, escrito por Lidia Andrade Lourinho, Rosa Julia Plá e Rodrigo Uchoa. No artigo, o termo “sustentabilidade”, quase sempre pronunciado quando se menciona o meio ambiente, é compreendido para além do discurso ambiental, ampliando como princípio constitucional, interdisciplinar e social. Os autores discutem a compreensão jurídica da sustentabilidade numa perspectiva da noção constitucional que norteia o ordenamento jurídico, a partir de uma abordagem sistêmica da noção de justiça.

O artigo **Políticas públicas e população em situação de rua: Os limites e as possibilidades de efetivação dos direitos no município de Fortaleza**, escrito por Alexandre Carneiro, Lidia Andrade Lourinho e Lidia Valesca Pimentel, aborda umas das expressões mais extremas da questão social na contemporaneidade, a saber, a relação entre Políticas Públicas e a pessoa em situação de rua. Constituída por sujeitos que vivem em extrema precariedade social e violações de sua dignidade como pessoa humana. O trabalho focou a implementação a partir do decreto lei 7.053, que instituiu as bases de uma política pública para essa população, apresentando um panorama acerca da Política Nacional para População em Situação de Rua e das normativas legais que lhe configuram, bem como sua efetividade no contexto da cidade de Fortaleza.

O trabalho **Novas Tecnologias e Eficiência da Prestação Jurisdicional: a Razoável Duração do Processo como Direito Fundamental**, de Samuel Miranda Arruda, Vitor Almeida dos Santos e Paulo Benício Melo de Sousa, trata do impacto de novas tecnologias para a prestação de serviços jurisdicionais e o seu reflexo no atendimento ao direito fundamental. No artigo, os autores sustentam que os instrumentos e ferramentas de tecnologia da informação podem tornar mais eficiente o processo de mediação, contribuindo para a solução abreviada e autocompositiva das controvérsias, desafogando o sistema de Justiça.

Esperamos que esse volume venha a contribuir com a pesquisa e o conseqüente debate a que os temas se propõem, e possa, conseqüentemente, dinamizar a correlação entre ensino e pesquisa na graduação e na pós-graduação.

Fortaleza, dezembro de 2017.

Coordenadora Editorial

SUMÁRIO

A PROTEÇÃO JURÍDICA DO INVESTIMENTO PRIVADO PELA VIA DA RECONSTRUÇÃO DO DIREITO PROCESSUAL EMPRESARIAL	9
João Rafael Furtado Rosa Júlia Plá Coelho	
POLÍTICAS PÚBLICAS, FUNDAMENTO E FINALIDADES - BREVE INCURSÃO:	25
Alexandre Carneiro de Souza Helena Stela Sampaio Lídia Valesca Pimentel	
A SUSTENTABILIDADE COMO NOÇÃO CONSTITUCIONAL QUE NORTEIA O ORDENAMENTO JURÍDICO E O SISTEMA ECONÔMICO	39
Lidia Andrade Lourinho Rosa Julia Plá Rodrigo Uchoa	
NACIONALIDADE, DIREITO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CEARÁ (1963-1970)	47
Mardônio Guedes Lidia Andrade Lourinho Fernanda Dernadim	
POLÍTICAS PÚBLICAS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.....	59
Alexandre Carneiro Lidia Andrade Lourinho Lidia Valesca Pimentel	
NOVAS TECNOLOGIAS E EFICIÊNCIA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL	69
Samuel Miranda Arruda Vitor Almeida dos Santos Paulo Benício Melo de Sousa	

A PROTEÇÃO JURÍDICA DO INVESTIMENTO PRIVADO PELA VIA DA RECONSTRUÇÃO DO DIREITO PROCESSUAL EMPRESARIAL

JOÃO RAFAEL FURTADO¹
ROSA JÚLIA PLÁ COELHO²

RESUMO

Neste artigo, propõe-se uma revisita aos pressupostos teóricos do Direito Empresarial brasileiro, como farol donde derivam as normas e princípios para o exercício da atividade empresária, portanto, com finalidade lucrativa. Nessa linha, os agentes econômicos necessitam contar com um ambiente propício que decorre não somente dos princípios do próprio Direito de regência, mas que encontram a sua inspiração no contexto social e nas políticas econômicas postas em prática pelo Estado, que, em definitiva, são responsáveis pela segurança das relações comerciais. Assim, o resguardo do investimento direto é defendido como instrumento de desenvolvimento nacional. Para que tal aconteça faz-se necessário que um novo Processo Empresarial dotado de princípios e métodos próprios, na linha de respeito à lei e a sua efetividade, seja aplicado como método para a solução de litígios na seara Direito Comercial, conduzindo à ampliação de segurança jurídica capaz de afetar positivamente a captação de investimentos, sejam nacionais ou mesmo estrangeiro. Finalmente, objetiva-se analisar a necessidade do investimento privado para o desenvolvimento de um país e como a insegurança jurídica advinda de decisões judiciais anacrônicas pode afetar a captação de investimentos, sejam nacionais ou mesmo internacional, especificamente nas relações do Direito Comercial.

PALAVRAS-CHAVE

Recriação do Direito Empresarial. Princípios e Normas. Segurança Jurídica. Proteção do Investimento Privado. Desenvolvimento Nacional.

ABSTRACT

This paper proposes a revision to the theoretical assumptions of the Brazilian Corporate Law, as a lighthouse from which the norms and principles for the exercise of the entrepreneurial activity are derived, therefore with a lucrative purpose. In this line, economic agents need to have a favorable environment that results not only from the principles of the law itself, but which find their inspiration in the social context and in the economic policies put into practice by the State, which are ultimately responsible security of commercial relations. Thus, the safeguard of direct investment is defended as a tool of national development. For this to happen, it is necessary that a new Business Procedural Law with its own principles and methods, in line with respect to the law and its effectiveness, to be applied as a method for the settlement of disputes in Commercial Law, leading to the expansion of legal security capable of positively affecting the raising of investments, whether national or even foreign. Finally, the objective is to analyze the need of private investment for the development of a country and how the legal uncertainty derived from anachronistic judicial decisions can affect the capture of investments, whether national or even international, specifically in the relations of Commercial Law.

KEYWORDS

Reconstruction of Brazilian Corporate Law. Principles and Norms. Legal Security. Protection of Private Investment. National Development.

INTRODUÇÃO

- 1 Doutor em Direito Comercial pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Mestre em Direito, Constitucional das Relações Privadas pela Universidade de Fortaleza (Unifor), Especialista em Direito Processual Civil e advogado sócio de Furtado Pragmácio Filho Advogados.
- 2 Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor), Mestre pela Universidad de Santiago de Compostela (USC-Espanha), Professora de Direito Internacional Público da Unifor e do Centro Universitário Farias Brito, Advogada sócia de Plá Coelho Advocacia.

O Direito é um instrumento criado pelos seres humanos para que possam conviver em sociedade, estabelecendo relações pacíficas e duradouras³. É nesse contexto que surgiu o Direito Empresarial, que cria normas e princípios destinados aos agentes econômicos, sejam públicos ou privados, que desenvolvem atividade organizada, com finalidade lucrativa.

Contudo, de nada importa a existência do Direito Empresarial se não há ambiente favorável para o exercício de seus pressupostos. Isto é, para que o Direito possa ser aplicado, deve haver condições que possibilitam e sustentam sua criação, de onde decorre o interesse de se compreender o estudo jurídico não somente pelas diretrizes específicas da sua matéria.

É nessa linha que a compreensão da Economia e da atividade dos seus agentes revela-se importante para o Direito Empresarial, vez que sua interpretação e aplicação estão diretamente conectadas⁴. É certo que a evolução da civilização humana e, especificamente, do desenvolvimento econômico-social não depende somente do potencial em recursos naturais, localizados em territórios possuidores de excelentes condições climáticas, da fertilidade dos solos e da abundância de recursos hídricos.

Necessário, também, que as sociedades possuam determinadas condições que possibilitem seu desenvolvimento, como: elevado nível de qualificação e formação de profissionais; acesso à novas tecnologias; capacidade de organização; clareza, honestidade e competência na gestão pública; informações técnico-científicas na atividade desenvolvida; e que proporcionem segurança jurídica aos negócios⁵.

No Brasil, não é novidade as dificuldades que enfrentam os empreendedores no exercício de suas atividades. A burocracia para se iniciar e encerrar um negócio no país coloca-o como um dos lugares de mais difícil acesso para a geração de novas empresas⁶. Enormes são os desafios hoje enfrentados: inflação; déficit nas contas públicas; alta carga tributária; carência de inclusão social; infraestrutura deficitária; elevado nível de corrupção; e, ainda, a questão da (in)segurança do investimento privado.

Aqui não se pretende traçar um estudo detalhado acerca da questão da segurança jurídica, tema

3 *O Direito não é resultado de nenhuma vontade, é uma invenção do homem. Invenção, contudo, produto cultural, resultante da atuação das forças sociais – ou de uma delas, com o poder de dominação sobre as demais. Por isso que o Direito legítimo não é somente poder e não deve nem pode a vontade do Estado ser considerada a fonte do Direito legítimo.* (FRIEDE, 2004, p.14)

4 Maximiliano, discorrendo sobre a aplicação e interpretação do Direito, afirma que: *A aplicação do Direito consiste no enquadrar um caso concreto em norma adequada. Já a interpretação consiste em explicar, esclarecer, dar o significado de vocábulo, atitude ou gesto; reproduzir por outras palavras um pensamento exteriorizado; mostra o sentido verdadeiro de uma expressão; extrair, de frase, sentença ou norma, tudo o que na mesma contém.* Dessa forma, concluir que *a Aplicação não prescinde da hermenêutica: a primeira pressupõe a segunda, como a mediação a diagnose.* (2002, p.5-10).

5 Sobre o empresário e sua atividade empreendedora, escreveu Ferri (2013, p.737): *L'attività imprenditrice concretamente si risolve in una serie di atti singoli, economicamente collegati in funzione dello scopo che l'imprenditore persegue e per lo più omogenei e caratteristici per ciascuna categoria di imprese. Si tratterà, a seconda dell'oggetto dell'impresa, di atti di compravendita o invece di assicurazione o di trasporto o di operazioni di credito o di atti di mediazione o di commissione o di spedizione.* Tradução livre: O empresário resulta de uma série de atos individuais, economicamente ligados de acordo com o efeito que o empreendedor persegue de forma homogênea, característico para cada categoria de empresas. Isso vai, dependendo do objeto da empresa, de escrituras de venda, seguros ou de operações de transporte ou de crédito, atos de mediação ou comissão.

6 Na 13ª edição do *Doing Business 2016 (Measuring Regulatory Quality and Efficiency)*, publicação que contempla uma série de relatórios anuais divulgados pelo Banco Mundial, compreendendo a regulação de negócios para pequenas e médias empresas, dos 189 países analisados, o Brasil ocupa a posição 116º no ranking. Segundo a edição: *Economic activity requires sensible rules that encourage firm start-up and growth and avoid creating distortions in the marketplace. Doing Business focuses on the rules and regulations that can help the private sector thrive because without a dynamic private sector, no economy can provide a good, and sustainable, standard of living for people*”. Tradução livre: A atividade econômica exige regras sensatas para incentivar novas empresas a crescer e evitar a criação de distorções no mercado. O *Doing Business* concentra-se nas regras e nos regulamentos que podem ajudar o setor privado a prosperar, vez que, sem um setor privado dinâmico, nenhuma economia pode fornecer uma boa e sustentável maneira de vida para as pessoas. WB. *Doing Business 2016 - Measuring Regulatory Quality and Efficiency.* Disponível em: <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>. Acesso em: 20.01.2018.

que se liga a assuntos relacionados à teoria geral do Direito, à filosofia, à sociologia e a outras áreas afins. Objetiva-se analisar a necessidade do investimento privado para o desenvolvimento de um país e como a insegurança jurídica pode afetar a captação de investimentos, sejam nacionais ou mesmo internacionais, especificamente nas relações do Direito Comercial. Por fim, defende-se a necessidade de um novo Direito Empresarial, respaldado em Direito Processual Empresarial para ofertar os contornos de solução de litígios comerciais, em consonância com a proteção do binômio investimento privado e desenvolvimento nacional.

1. A (IN)SEGURANÇA JURÍDICA IMPACTANDO NA PROTEÇÃO DO INVESTIMENTO PRIVADO

Quando o empreendedor decide iniciar um determinado negócio, executa-o, via de regra, conhecendo os riscos e o retorno esperado pelo investimento. Isto é, quando se busca desenvolver, profissionalmente, uma atividade econômica organizada, deverá recolher-se informações necessárias para o seu desenvolvimento, o que possibilitará certo nível de previsibilidade acerca das possíveis perdas e dos ganhos esperados.

De fato, quando uma pessoa firma contrato ou, de alguma forma, estabelece um vínculo consistente entre um direito e uma obrigação, espera que aquilo que foi acordado seja cumprido. Por outro lado, havendo o inadimplemento da obrigação, espera que a outra parte seja compelida a cumprir o seu dever, servindo o Direito como ferramenta para manter a paz e fazer valer os deveres estabelecidos entre as partes.

Contudo, inúmeros problemas surgem quando a lógica acima não tem sua eficácia garantida. Isto é, quando as obrigações validamente criadas não são respeitadas, a confiança nos poderes estabelecidos é enfraquecida e, com isso, o interesse de se buscar novas relações (ou mesmo manter as já existentes) passa por um processo de revisão, que pode conduzir ao desinteresse e à ausência de prosperar no investimento.

Nesse contexto, a atuação do Poder Judiciário em prol da criação de ambiente propício à captação de investimentos insere-se na importância da previsibilidade das decisões judiciais, que conduz ao tema da segurança jurídica. Sobre o assunto, com propriedade, discorre Coelho (2012, p.16):

Destaco, por isso, um dos seus aspectos, o da (im)previsibilidade das decisões judiciais. Quanto maior a imprevisibilidade das decisões judiciais, maior a insegurança jurídica: assim simplificada, a questão pode ser desenvolvida no contexto da revitalização do direito comercial. O ambiente institucional marcado pela previsibilidade das decisões judiciais é uma das condições para atração de investimentos e realização de negócios. O empresário, ao fazer os cálculos destinados à definição do preço dos produtos ou serviços que oferece ao mercado, adota como premissa efetividade da lei e dos contratos. Mais do que isto, parte do pressuposto de que a lei será aplicada tal como resulta de seu sentido imediato e que, se o contratante não honrar o contratado, o Poder Judiciário garantirá, firme e prontamente, o resultado equivalente ao adimplemento. As decisões judiciais são, para o empresário, *imprevisíveis*, quando o juiz interpreta a lei de forma não assimilável diretamente por ele ou libera o contratante do cumprimento de obrigação assumida em contrato.

Por outro lado, ao dizer que há necessidade de previsibilidade nas decisões judiciais, não se pretende aduzir que o magistrado deva atender rigorosamente ao texto da lei, não havendo sequer margem para sua interpretação⁷. É óbvio que não há a absoluta e imodificável previsibilidade nas decisões judiciais.

Na verdade, quando o empresário ou a sociedade empresária inicia sua atividade, sabe que seu

⁷ O ato de aplicar o Direito consiste na sua necessária interpretação.

exercício comporta riscos e que estes podem ser enfrentados e administrados. Contudo, o que não se espera são as decisões que fogem a essa lógica, que submetem os empreendedores a amargarem prejuízos não em razão do desenvolvimento da sua atividade, mas em função de soluções descontextualizadas e não previsíveis.

Um ambiente de estabilidade, com segurança jurídica, é, talvez, um dos aspectos mais relevantes para que um empreendedor decida por alocar seu investimento na atividade que pretende desenvolver. É exatamente por isso que os empresários que visam minimizar os efeitos ocasionados pela falta de previsibilidade nas decisões judiciais costumam adotar condutas que implicam, via de regra, no encarecimento dos seus produtos e serviços, tornando-se menos competitivos no plano global⁸.

Isso pode ser facilmente exemplificado: imagine-se uma sociedade empresária que desenvolve atividade no ramo do comércio de papel de parede. Seu material é adquirido de um fabricante nacional, que, por outro lado, importa insumos para a produção de seus produtos. As partes estabeleceram contrato de um ano para garantir ao comerciante suprimento dos seus produtos. Contudo, face à alta do valor do dólar frente ao real, o fabricante nacional impôs ao comerciante o aumento no valor de compra do produto, devido ao aumento do valor dos insumos importados, independentemente de ter contratualmente estabelecido o preço fixo anual.

Na hipótese, o caso foi levado ao Poder Judiciário pátrio, que interpretou o contrato estabelecido entre as partes pelas regras do Direito Civil, entendendo, nesse caso, que os contratos de trato sucessivo ou diferido devem ser revistos, se, no momento da execução, as condições não forem as mesmas daquelas fundantes de sua celebração. Assim, inclinou-se o magistrado pela pertinência do reajuste do contrato para se evitar a perda do equilíbrio entre as partes, resultando em prejuízo de um dos contratantes⁹.

Em uma leitura apressada, essa hipótese conduz a uma situação claramente imprevisível, ao empresário do ramo de papel de parede, vez que toda a sua linha de produtos, destinados ao consumidor final, foi pré-estabelecida com base nos preços que tinha anteriormente contratado perante seu fornecedor. Certamente, caso pudesse antever a decisão judicial que modificou seu contrato, teria precificado seus produtos em valor mais elevado, buscando seu lucro, mas perdendo em termos de competitividade.

Por outro lado, a tradição jurisprudencial brasileira firmou-se no sentido de que a alteração da realidade econômica não é fato imprevisível. Nesse tortuoso espectro, encontram-se situações, eventos, fenômenos ou causas como a mudança de padrão monetário (RT 634/83); a inflação (RT 388/134; RT 655/151; RT 659/141; RT 654/157; RT 643/87); a recessão econômica (RT 707/102; RT 697/125); os planos econômicos (RT 788/271); aumento do déficit público; a majoração ou minoração de alíquotas; a variação de taxas cambiais e a desvalorização monetária¹⁰. Portanto, o Poder Judiciário nacional não pode ser unicamente responsabilizado pelo aumento do custo dos produtos e serviços no Brasil, sentidos diretamente pelo consumidor final, que sempre terá que pagar pelo preço da insegurança jurídica patrocinada pelo Estado ineficiente brasileiro que não consegue prover os meios aos seus empresários para efetivamente contribuírem com o desenvolvimento do país, na forma defendida por PLÁ COELHO e POMPEU (2015, p. 76):

8 *Tanto no Direito como na Economia, pressupõe-se que o Judiciário está sempre pronto e capacitado a resolver as disputas contratuais rápida, informada, imparcial e previsivelmente, atendo-se aos termos originais do contrato e ao texto da lei. Essa seria uma das razões que explicariam o uso generalizado dos contratos como instrumento organizador da atividade econômica e, em especial, das transações realizadas através do mercado. Sem a garantia de que o desrespeito aos contratos será punido com rapidez e correção, as relações de trabalho, os negócios entre empresas, as operações financeiras e muitas outras transações econômicas ficariam incertas e caras, podendo mesmo se tornar inviáveis ou restritas a pequenos grupos.* (PINHEIRO, 2005, p. 244)

9 Para maiores desenvolvimentos sobre a Teoria da Imprevisão e o equilíbrio dos contratos, veja-se: RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luis. *Revisão judicial dos contratos: Autonomia da vontade e teoria da imprevisão*. 2ª ed. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

10 RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luis. Um “modelo de revisão contratual por etapas” e a jurisprudência contemporânea do Superior Tribunal de Justiça. In: LOPEZ, Teresa Ancona; LEMOS, Patrícia Faga Iglesias; RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luis. (Org.). *Sociedade de risco e Direito Privado: Desafios normativos, consumeristas e ambientais*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, v. 1, p. 483.

É a própria Constituição Federal de 1988 que atribui ao Estado brasileiro o papel basilar de agente normativo e regulador da atividade econômica, a ele conferindo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, como estatuído no art. 174, *caput*. Nesta dimensão, ainda em processo de construção, é analisada a vinculação econômica estatal baseada do desenho de políticas públicas que ponham em relevo a boa capacidade administrativa, em constante combate a ineficácia¹¹.

Tal fato impacta diretamente na atração de investimentos para o país. Como já mencionado, investir no Brasil é tarefa complexa e com muitos desafios. Porém, ainda mais complicado é atrair (e manter) investidores quando não se pode confiar no Poder Judiciário para conservar e respeitar as relações privadas estabelecidas.

A situação ganha maior relevância no contexto globalizado da economia. Vencidas as barreiras que separam os mais diferentes países, instalou-se uma verdadeira competição global pela atração do investidor. Ora, se no Brasil não há condições adequadas para proteger o investidor, certamente este procurará novos destinos para aportar seus recursos¹².

Esse cenário agrava-se considerando o momento de crise atravessado pela economia brasileira. Com acerto, pode-se dizer que o grande perdedor com qualquer crise é o investimento. Havendo, naturalmente, a reversão dos mercados internacionais num momento de crise, levando o empresariado a suspender ou adiar os planos de expansão de capacidade, a falta de previsibilidade das decisões judiciais no país piora, consideravelmente, o ânimo do investidor em acreditar no Brasil.

É necessário alterar essa realidade. Com efeito, a proteção do investimento privado não afeta somente os empresários que desenvolvem diretamente sua atividade econômica. Seus efeitos, na verdade, são metaindividuais, na medida em que o investimento contribui para a geração de riquezas, com mais empregos, tributos e oferta de produtos e serviços mais baratos.

1.1. A RECONSTRUÇÃO DO DIREITO EMPRESARIAL BRASILEIRO POR MEIO DA ENUNCIÇÃO DOS SEUS PRINCÍPIOS – O PROBLEMA DA EFETIVIDADE

Sendo um produto histórico da humanidade¹³, o Direito visa possibilitar o convívio em sociedade, estabelecendo normas jurídicas que manifestam um *dever ser* ideal, com caráter inegavelmente axiológico.

É por essa razão que as normas do Direito que não encontram mais sintonia com os valores nutridos pela sociedade passam a gozar de desprestígio, faltando-lhes eficácia¹⁴, vez que não mais valoradas pelo grupo que, em um dado momento histórico, conferiu-lhes vigência¹⁵.

11 PLÁ COELHO, Rosa. Julia.; POMPEU, G. V. M. A Tríplice Dimensão da Globalização e a Regulação do Estado no Domínio Econômico, como vetores de Desenvolvimento e Proteção Social. In: José Fernando Vidal de Souza; Riva Sobrado de Freitas. (Org.). I ENCONTRO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO CONPEDI / BARCELONA - ES TÍTULO: DIREITO CONSTITUCIONAL, DIREITOS HUMANOS E DIREITO INTERNACIONAL. 1ª ed. Barcelona: Ediciones Laborum, S.L., 2015, v. 1, p. 75-95.

12 O ambiente de investimentos é diretamente afetado pelo risco político a ele inerente. Tal risco, via de regra, inibe o investimento estrangeiro, com a maioria dos fluxos indo para países mais seguros e deixando as economias mais pobres amplamente ignoradas. Nesse contexto, de fundamental importância os tratados bilaterais e regionais de investimento, instrumentos que visam estreitar os laços de confiança e ampliar as relações comerciais internacionais, de modo que diferentes países investidores e receptores possam estabelecer regras sobre o tratamento dos investimentos internacionais, visando conferir maior segurança e previsibilidade às suas relações.

13 *Verdade é que através da história encontramos fases ou épocas que se distinguem por certa ordenação da vida social dos indivíduos e dos grupos, segundo uma distinta tábua de valores. Isto quer dizer que os valores são suscetíveis de uma ordenação gradual, de hierarquia. Efetivamente, há épocas em que a sociedade parece dominada pelo valor do santo ou do religioso, de maneira que em torno desse valor se ordenam todos os demais [...]. Outras épocas, ao contrário, são dominadas pela estimativa do econômico ou do útil, que não acaba propriamente reduzindo a verdade ao útil, mas por dar uma dimensão fortemente utilitária ao conceito de verdade.* (REALE, 2002, p.231).

14 Ou efetividade.

15 Coelho (2013, p.102), discorrendo sobre o assunto, ilustra a questão do casamento entre pessoas do mesmo sexo. Afirma que, *sem que tenha havido absolutamente nenhuma mudança no direito positivo (especificamente no art. 226 da Constituição Federal), o que antes era considerado um ato jurídico inexistente passou a ser considerado pela ordem jurídica brasileira como uma união válida, em face de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, amplamente aceita pelos demais tribunais brasileiros, sem haver qualquer questionamento pelo Ministério Público.*

Contudo, apesar de as normas jurídicas carregarem os valores de uma sociedade, não o fazem na mesma proporção. De fato, é clara a associação entre um valor social e um princípio jurídico¹⁶, em comparação com uma determinada regra que esteja não tão próxima de um contexto principiológico.

Inúmeros são os exemplos que podem ilustrar a questão. No Direito do Consumidor, todas as regras que derivam da Lei nº 8.078/90 têm como direcionamento sua proteção face à fragilidade presumida frente ao fornecedor. Tal valor, que se traduz em regra jurídica, está apoiado no princípio da vulnerabilidade do consumidor. No Direito das Coisas, encontra-se o princípio da função social da propriedade. Já no Direito Constitucional, destaca-se o princípio da dignidade humana. Como mencionado, inúmeros são os exemplos que podem conferir validade à hipótese levantada, de que os seres humanos valoram mais as normas que dispõem de caráter principiológico, mais facilmente observadas do que as outras¹⁷.

O Direito Empresarial não conseguiu acompanhar a tendência da cultura jurídica brasileira, especialmente quanto à construção de normas e da argumentação jurídica pelos seus princípios. Inclusive, ainda hoje, soa um tanto estranho falar sobre os princípios do Direito Empresarial, matéria que parece ter sido colocada em segundo plano no seu estudo e na sua aplicação¹⁸.

Com os valores de uma sociedade variando de acordo com o tempo e o espaço, furtou-se o Direito Empresarial em se adequar a essa nova realidade, resultando no seu desgaste e na sua pouca importância nas últimas décadas. Essa situação gerou desagradáveis consequências para o Direito Empresarial e, por conseguinte, para aqueles que necessitam das suas normas para que possam praticar, com segurança, sua atividade. Com efeito, é inegável a associação, via de regra negativa, que se confere aos sujeitos da atividade comercial¹⁹.

De fato, os empresarialistas demoraram a perceber a mudança introduzida pelo discurso por princípios²⁰, o que ocasionou o isolamento da matéria, especialmente nas últimas décadas. Basta praticar rápida pesquisa na doutrina tradicional do Direito Empresarial e perceber que raros são autores que se dedicam ao estudo dos seus princípios.

É necessário reconstruir o Direito Empresarial. Com efeito, buscar-se compreender e aplicar as regras do Direito Empresarial com base na doutrina unificadora do Direito Privado, sem a enunciação dos seus princípios especiais e o cultivo dos valores próprios aplicados à matéria, parece ser atividade flagrantemente fracassada.

16 *Ante a impossibilidade de prever todos os casos particulares, o legislador prefere pairar nas alturas, fixar princípios, - estabelecer preceitos gerais, de largo alcance, embora precisos e claros.* (MAXIMILIANO, 2002, p.11)

17 Como já tratado, essa situação ganhou ainda mais relevo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual aos princípios jurídicos foi conferida centralidade na discussão do Direito.

18 *O direito comercial manteve-se alheio a esta mudança de paradigma. Na literatura comercialista não se encontram a enunciação, estudo e aprofundamento dos princípios próprios deste ramo jurídico, ao contrário do que tem sido visto com frequência crescente, desde o último quarto do século passado, nas outras disciplinas.* (COELHO, 2013, p.105)

19 A figura do empresário, ao invés de ser tida como um agente que gera empregos, contribui para o Estado com pagamento de tributos e, de uma maneira geral, possibilita o desenvolvimento da sociedade, é considerada como pessoa que somente busca o lucro, a qualquer custo, menosprezando as pessoas que auxiliam no desenvolvimento da sua atividade. Tal associação, por outro lado, é bastante diferente quando se analisa a figura do consumidor, ou mesmo do empregado, que são consideradas vulneráveis e, quase como regra, merecedores de respeito, proteção e guarda pela sociedade.

20 A argumentação por princípios, tal como se defende nesse trabalho, foge àquela que tem sido frequentemente utilizada pela doutrina e jurisprudência brasileira, em especial desapego à lei. Pela interpretação por princípios, entende-se que o Direito Comercial carece da enunciação e descrição dos seus princípios, utilizados para fornecer ao legislador e ao juiz orientações gerais (e complementares) na aplicação do Direito.

É necessário valorar as normas do Direito Empresarial, encontrando seu caminho através do estudo e da divulgação dos princípios dessa disciplina, deslocando o eixo da sua argumentação para uma perspectiva principiológica, tal qual ocorre com as demais disciplinas do Direito.

É desconstruindo²¹ a atual maneira de se interpretar e aplicar o Direito Empresarial que se poderá reconstruir os pressupostos, garantindo maior segurança para seus agentes e revitalizando essa importante disciplina jurídica.

A reconstrução do Direito Empresarial deve se preocupar em não só demonstrar sua importância para aqueles que o praticam e necessitam das suas regras para desenvolver sua atividade, mas para todas as pessoas que convivem em sociedade, tendo caráter eminentemente metaindividual, sendo fundamental à proteção do investimento privado para a manutenção de toda a cadeia produtiva.

Tal situação é facilmente percebida se analisada sob um prisma principiológico, vez que já aceito e valorado pela maioria dos brasileiros, especialmente após a Constituição Federal de 1988. De fato, a interpretação e a compreensão das regras jurídicas desfrutam de amplo valor quando apoiadas em normas de cunho principiológico.

Com o *paradigma dos princípios*, observou-se a tendência da doutrina e da jurisprudência brasileira de voltarem-se ao desapego da lei, focando esforços em proceder à argumentação por princípios, com normas jurídicas que sejam fundamentadas em regras de conduta de valor genérico e, muitas vezes, abstrato.

É exatamente nesse contexto que se revela o centro da problemática pela argumentação por princípios: a segurança jurídica. Devido à existência de uma Constituição principiológica como a brasileira, não é rara a argumentação jurídica pelo desapego à lei, tendo sua validade constantemente questionada mediante os confrontos com os princípios.

A argumentação por princípios, tratando-se de confronto entre princípio constitucional e regra infraconstitucional, tem sua resolução facilitada, vez que o elemento que fundamenta o desapego à lei é a própria hierarquia constitucional, sua supremacia.

Contudo, problema se revela quando confrontadas regras que possuem a mesma hierarquia, sejam elas princípios ou normas. Sobre o assunto, Ávila, na Teoria dos Princípios, doutrinou no sentido de que *não há hierarquia entre os princípios e as demais regras do direito, no âmbito de aplicação de cada uma dessas normas, sendo mais grave descumprir uma regra, vez que estas oferecem uma pretensão de decidibilidade, que os princípios não têm*²².

A adesão ao paradigma dos princípios, que resulta na interpretação e aplicação do Direito pelos princípios, deve ser “controlada”, na medida em que se devem reduzir as margens para os argumentos de desapego à lei. É nesse rumo que deve ser reconstruído o Direito Empresarial. Se, por um lado, deve-se conferir um caráter mais principiológico às regras comerciais, facilitando a compreensão da matéria e internalizando seus valores, por outro, deve-se evitar a utilização de argumentos que conduzam ao desapego da lei, que geram, conseqüentemente, insegurança jurídica e ausência da previsibilidade nas decisões judiciais.

21 Não se trata, essencialmente, de se demolir ou destruir o “atual” Direito Empresarial, vez que, como já observado, encontra-se enfraquecido e desprestigiado, sendo a reconstrução – principiológica – necessária para sua revitalização.

22 2014, p.53.

2. A CRIAÇÃO DE PROCESSO EMPRESARIAL AUTÔNOMO

Nesse artigo está sendo defendida a ideia de que, para se garantir a segurança jurídica²³, especificamente nas relações empresariais, é necessária a revitalização do Direito Empresarial Brasileiro, implicando no recoser dos seus valores e introjetando nos operadores do Direito os princípios inerentes a essa disciplina.

Contudo, se do ponto de vista do Direito Material se defende a reformulação de um Direito Empresarial mais principiológico, também fundamental é que esse Direito seja eficaz. De nada adiantaria, por certo, a evolução para um Direito Material sólido e melhor trabalhado caso a realização desse Direito fosse obstruída pela morosidade, pelo despreparo ou pela completa ineficiência.

Tecendo críticas sobre como o processo empresarial vem sendo tratado no Direito brasileiro, Hecker da Silva escreveu:

Nesse diapasão, os estudos doutrinários no direito pátrio sobre o tema, bem como a abordagem acadêmica sobre o assunto não conseguiram muito alçar voos além das análises pontuais, como dito. Falta a sistematização, o apontamento de princípios básicos norteadores, razão pela qual a literatura sobre a matéria ficou defasada nesse ponto. Assim, o direito societário, tão estudado sob a ótica material e no contexto dos atos societários em si, careceu de estudos aprofundados no tocante às questões voltadas ao processo judicial e aos princípios que devem nortear a lide societária no âmbito processual²⁴.

Por esse motivo, no que diz respeito à aplicação do Direito Material Empresarial, sob seu prisma principiológico, relevante é também focar nos processos judiciais que envolvem sua disciplina, aqui denominada de Direito Processual Empresarial.

2.1. O PROCESSO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO MATERIAL

É visando harmonizar as relações sociais intersubjetivas que o Direito exerce sua função ordenadora perante a sociedade, coordenando os interesses que se apresentam na vida social, resolvendo e pacificando os eventuais conflitos que se verificarem²⁵.

Entretanto, a existência de um Direito regulador é insuficiente para evitar ou eliminar os embates que podem surgir, havendo a necessidade não só de tutelar os atos de cooperação entre as pessoas e seus bens, mas de possibilitar a eliminação dos conflitos eventualmente verificados²⁶.

À medida que o Estado foi se firmando, passando a impor limites aos indivíduos e reduzindo-lhes sua autonomia, passou a absorver o poder de ditar as soluções para os conflitos verificados no seio social, autorizando os juízes estatais a examinarem e resolverem os confrontos²⁷.

23 E se proteger o investimento privado.

24 2014, p.3.

25 *Impossível a vida sem uma normatização do comportamento humano. Daí surgir o Direito como conjunto das normas gerais e positivas, disciplinadoras da vida social. Mas não basta traçar a norma de conduta. O equilíbrio e o desenvolvimento sociais só ocorrem se a observância das regras jurídicas fizer-se obrigatória. Assim, o Estado não apenas cuida de elaborar as leis, mas, especificamente, institui meios de imposição coativa do comando expresso na norma.* (THEODORO JUNIOR, 2013, p.1)

26 *A eliminação dos conflitos ocorrentes na vida em sociedade pode-se verificar por obra de um ou de ambos os sujeitos dos interesses conflitantes, ou por ato de terceiro. Na primeira hipótese, um dos sujeitos (ou cada um deles) consente no sacrifício total ou parcial do próprio interesse (autocomposição) ou impõe o sacrifício do interesse alheio (autodefesa ou autotutela). Na segunda hipótese, enquadram-se a defesa de terceiro, a conciliação, a mediação e o processo (estatal ou arbitral).* (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2013, p.28)

27 A que se deu o nome de jurisdição, agindo os juízes em substituição às partes.

Agindo dessa forma, passou o Estado a regular a atividade dos membros da sociedade de duas formas distintas, mas relacionadas: por meio do processo legislativo, elaborando normas que, segundo os valores nutridos pela sociedade, devem reger as mais variadas relações; e pela via da jurisdição, na qual o Estado garante a aplicação prática daquelas normas, caso eventual conflito seja verificado.

Nessa medida, as resoluções das pendengas existentes entre os particulares (e o próprio Estado) passaram a ocorrer por meio do processo²⁸ judicial, fruto da jurisdição, denominando-se de Direito Processual o complexo de normas (regras e princípios) relacionadas a essa disciplina.

E chama-se *direito processual* o complexo de normas e princípios que regem tal método de trabalho, ou seja, o exercício conjugado da jurisdição pelo Estado-juiz, da ação pelo demandante e da defesa pelo demandado. *Direito Material* é o corpo de normas que disciplinam as relações jurídicas referentes a bens e utilidades da vida (direito civil, penal, administrativo, comercial, tributário, trabalhista etc.)²⁹

Em razão da função jurídica que exerce, o Direito Processual é considerado como um instrumento a serviço do Direito Material, ou seja, sua constituição e vigência têm por objetivo garantir a realização prática atribuída ao Direito, conferindo autoridade ao ordenamento jurídico.

Assim, as normas materiais disciplinam a cooperação entre as pessoas e seus bens, bem como os conflitos que possam ser enfrentados; ao ponto que as normas processuais tratam sobre o modo como serão resolvidos os conflitos e as controvérsias apresentadas perante o juiz, sujeitando-se as partes à sua decisão.

Contudo, tendo o Estado Liberal como um dos seus pressupostos, a garantia das liberdades individuais e a contenção do poder do Estado, objetivando consolidar as instituições e assegurar a segurança jurídica mediante o primado da lei e da previsibilidade, surgiram procedimentos complexos e por demais burocratizados, fazendo prevalecer a certeza do Direito sobre a celeridade do processo, passando essa concepção a ficar ultrapassada com o tempo, especialmente pelas transformações econômicas ocorridas no século XX³⁰.

Tendo em vista a crescente necessidade das pessoas em terem soluções rápidas e seguras para seus problemas, especialmente no que diz respeito às relações empresariais, notadamente dinâmicas, a base para os provimentos judiciais foi transferida da certeza obtida por meio de um procedimento ordinário e de instrução exaustiva para um mecanismo de verossimilhança dos fatos alegados, passando o conceito de segurança jurídica baseado na coisa julgada a ser deslocado para a efetividade do provimento judicial, fincada na conduta célere e eficaz do Poder Judiciário³¹.

28 *Caracterizada a insatisfação de alguma pessoa em razão de uma pretensão que não pôde ser, ou de qualquer modo não foi, satisfeita, o Estado poderá ser chamado a desempenhar a sua função jurisdicional; e ele o fará em cooperação com ambas as partes envolvidas no conflito ou só uma delas (o demandado for revel), segundo um método de trabalho estabelecido em normas adequadas. A essa soma de atividades em cooperação e à soma de poderes, faculdades, deveres, ônus e sujeições que impulsionam essa atividade dá-se o nome de processo.* (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2013, p.49)

29 Cintra; Grinover; Dinamarco, 2013, p.49.

30 *Sob os auspícios dessa nova conjuntura social e econômica, a demora inerente à busca de um mais alto grau de certeza do direito e de uma segurança jurídica fincada na coisa julgada passou a causar inconvenientes. Em vista disso, a pretensão da burguesia industrial ascendente, oriunda das relações comerciais mais céleres e dinâmicas, passou a questionar aquele sistema jurídico ultrapassado, mormente processual, para buscar adequação dos mecanismos de declaração do direito a essa nova realidade.* (HECKER DA SILVA, 2014, p.8).

31 *Além de receber os conflitos das partes, o processo é palco de outro importante conflito: é aquele surgido da influência que o tempo tem na resolução da demanda. Já é clássico o estudo de Italo Andolina sobre a relevância do tempo no processo. Diz o autor que a atividade jurisdicional “...como toda atividade humana, é necessariamente imersa no tempo... Esta consideração pode parecer banal se na situação atual da crise da justiça não estivesse dramaticamente em evidência a importância da relação tempo-processo, demonstrando eloquentemente, quando necessário, que uma excessiva duração da fase processual se resume em uma substancial denegação de justiça”. No direito contemporâneo, é consenso que a proteção judicial deve ser tempestiva.* (MAIDAME, 2012, p.535)

Passou-se a adotar o entendimento de que o processo justo não é somente aquele que confere às partes a possibilidade de alegarem e defenderem suas razões em juízo, contando com a experiência, competência e imparcialidade do seu julgador, mas também aquele que é célere, capaz de prover tutela jurisdicional efetiva, de modo que o provimento judicial dele resultante seja, em tempo e modo, condizente com as necessidades do Direito Material³².

Nas últimas décadas, o estudo do processo civil desviou nitidamente sua atenção para os resultados a serem concretamente alcançados pela prestação jurisdicional. Muito mais do que com os clássicos conceitos tidos como fundamentais ao direito processual, a doutrina tem-se ocupado com remédios e medidas que possam redundar em melhoria dos serviços forenses. Ideias como instrumentalidade e efetividade passaram a dar a tônica do processo contemporâneo. Fala-se mesmo de “garantia de um processo justo”, mais do que de um “processo legal”, colocando no primeiro plano ideias éticas em lugar do estudo sistemático apenas das formas e solenidades do procedimento³³.

Com efeito, o que se observou nos últimos anos, especialmente no que diz respeito à legislação processual brasileira, foi a inegável tentativa de se desburocratizar o processo judicial e acelerar o resultado da prestação jurisdicional, com foco na sua efetividade³⁴.

Em conjunto à busca de se garantir um processo judicial efetivo, observou-se a preocupação com a implantação de novos métodos na resolução dos litígios, cujo objetivo mais se aproxima com a pacificação social do que com a imposição da interpretação da lei pelo Estado-juiz, promovendo-se a mediação e a conciliação.

De fato, essa situação ganha maior relevo quando analisada sob a ótica do Direito Empresarial. Tratando-se de um Direito necessariamente dinâmico, a ausência de normas materiais (principiológicas) e processuais condenam-no à sua inaplicabilidade/ineficiência (e conseqüente injustiça)³⁵.

2.2. A NECESSIDADE DO PROCESSO EMPRESARIAL AUTÔNOMO

Partindo-se do pressuposto de que a sociedade empresária³⁶ não é mais vista como apenas um ente isolado que visa gerar lucro para seus sócios, mas como a principal fonte econômica do país, que gera renda, consumo e desenvolvimento, cresce sua missão e surge a necessidade de garantir sua preservação, fortalecendo-se as estruturas e soluções jurídicas adequadas às particularidades da atividade empresarial.

[...] a empresa se insere em um contexto mais amplo de missões e responsabilidades para o tecido social, em especial como agente que torna real a equação que permite a conjugação da exploração do capital pela livre iniciativa em conjunto com a valorização do trabalho, tudo isso buscando dignidade da pessoa humana. [...] Hoje se enfatiza, nas palavras de Arnaldo Wald, “a importância crescente da empresa como coração da vida da sociedade contemporânea”. De fato, a atividade econômica é essencial para todos, sendo o motor-gerador para a promoção da cidadania e para a implementação dos mais básicos direitos fundamentais previstos em nosso ordenamento jurídico pátrio.³⁷

32 No entanto, o que vale destacar é que se é verdade que, na batalha entre a “efetividade” e a “segurança”, a “efetividade” vem, cada vez mais, ganhando espaço no processo civil, e a maior prova do acerto desta afirmação está nas leis que, desde 1994, transformaram, por completo, a estrutura do Código de Processo Civil. (BUENO, 2008, p.77).

33 Theodoro Junior, 2013, p.5.

34 *A preocupação com a efetividade do processo é uma tônica constante no universo processual moderno, sendo um verdadeiro desafio para a ciência processual auxiliar na eficaz arquitetura de ferramentas para que o Poder Judiciário possa conferir ao jurisdicionado uma tutela tempestiva, oportuna e adequada, de forma a lhe conceder o bem da vida devido em conformidade com o direito material vigente.* (MEDEIROS NETO, 2015, p.680).

35 *Garantir uma adequada, tempestiva e oportuna aplicação da norma, seguindo-se as sérias diretrizes do due process of law, evitando-se inseguras distorções entre os litigantes que se encontram em iguais situações jurídicas, é indubitavelmente uma preocupação do processualismo moderno.* (MEDEIROS NETO, 2015, p.679)

36 E o empresário individual.

37 Maidame, 2012, p.528.

Tratando-se de um fenômeno dinâmico, a empresa está em constante mutação. Realizando suas transações dentro e na velocidade do mercado, para sua eficiência, o tempo é fator essencial para o seu desenvolvimento. Dessa forma, revela-se como fundamental, para a atividade empresarial, a existência de instituições adequadas à realidade do local onde a empresa se desenvolve, contribuindo, dessa forma, para seu crescimento econômico³⁸.

Tal situação conduz à ideia de que, para a resolução das contendas empresariais, não basta o mero julgamento dos conflitos pelo Poder Judiciário, o que é garantido constitucionalmente. A tutela jurisdicional deve ir além do simples Direito de se obter uma sentença, devendo alcançar a satisfação plena do Direito Material, sendo *lícito apregoar que o conceito de segurança jurídica abarca o de segurança das contendas judiciais pela duração razoável do processo*³⁹.

É pela expectativa ocasionada pela duração razoável do processo que as partes podem calcular as consequências dos seus atos, o que leva ao conceito de previsibilidade, que, por sua vez, conduz à segurança jurídica necessária para todos os jurisdicionados.

Por outro lado, a indefinição a respeito dos resultados do processo, seja pela falta de técnica do julgador, pela inexistência de regras processuais claras e/ou adequadas, ou mesmo pelo longo período que venha a durar a contenda judicial, ocasiona ao jurisdicionado o sentimento de insegurança e imprevisibilidade, o que o impede de planejar suas ações, instituindo um evidente estado de insegurança jurídica.

Temas como a duração razoável do processo (celeridade) e a previsibilidade da contenda judicial (segurança jurídica) estão diretamente ligados à técnica processual utilizada para a efetivação do Direito Material. Com efeito, sem uma legislação processual adequada para a instrumentalização do Direito Material, não há que se falar em segurança jurídica⁴⁰.

Sob o ponto de vista do Direito Empresarial, dinâmico e célere pela própria natureza dos interesses que nele orbitam, a lentidão da justiça⁴¹ e a ausência de técnicas e procedimentos processuais adequados é por demais prejudicial, razão pela qual se justifica legislação específica para atender às necessidades especiais desse segmento do Direito^{42 43}.

38 [...] o Poder Judiciário agrega valor à competitividade econômica de um determinado país ao cultivar três qualidades: independência, previsibilidade de suas decisões e efetividade/celeridade processual. (MAIDAME, 2012, p.538)

39 Hecker da Silva, 2014, p.17.

40 É necessário, portanto, adequar a técnica à sua finalidade, o que significa encontrar meios aptos a permitir que a relação processual se desenvolva da forma mais adequada possível, para obtenção de um resultado justo sob o ponto de vista do direito material. (HECKER DA SILVA, 2014, p.21)

41 O tempo processual está em desacordo com o tempo real, o que afeta a competitividade brasileira como todo. E pior: acaba por gerar no comportamento das pessoas uma litigância doentia, fruto da própria demora do Poder Judiciário, que se retroalimenta, gerando um círculo vicioso. (MAIDAME, 2012, p.539)

42 Conveniências de ordem prática, no entanto, levam o legislador a agrupar as normas processuais em códigos ou leis especializadas, conforme a natureza das regras aplicáveis à solução dos conflitos, e daí surgem as divisões que individualizam o direito processual civil, o direito processual penal, o direito processual do trabalho etc. (THEODORO JUNIOR, 2013, p.2)

43 La idea de proceso en sentido jurídico aparece, virtualmente, en todos los campos del derecho. Existe un proceso legislativo, otro administrativo y otro judicial; proceso criminal, laboral, rural, de menores, comercial, civil, etc. (COUTURE, 2014, p.9). Tradução livre: A ideia de um processo jurídico aparece, virtualmente, em todos os campos do direito. Existe um processo legislativo, outro administrativo e outro judicial; um processo criminal, trabalhista, rural, dos menores, comercial, civil etc.

É por esse motivo que surge como fundamental não só a sistematização de um Direito Empresarial coeso (e principiológico) sob seu aspecto material, mas também necessário um Direito Processual próprio⁴⁴, que atenda adequadamente às questões específicas, relacionadas a esse ramo jurídico, que aqui se denomina de Direito Processual Empresarial⁴⁵, fruto da Reconstrução do Direito Empresarial.

O processo, para ser justo, deve ser célere e eficaz, ou seja, deve ter duração razoável, bem como utilizar-se de técnicas e procedimentos adequados para atender à pretensão deduzida pelo Direito Material. É por essa razão que o processo, para ser efetivo, precisa ser desenvolvido em conformidade com cada área da sua atuação, isto é, de acordo com o Direito Material que lhe diga respeito, sintonizando-se, assim, com seu objeto.

Especificamente acerca do Direito Empresarial, hoje ainda tão carente da necessária atenção principiológica que se encontra nos outros ramos do Direito, tratamento processual diferenciado a ele deveria ser aplicado, tendo em vista a necessidade da adequação às suas demandas específicas.

A título de exemplo, considere-se uma deliberação social, no âmbito de uma sociedade por ações, que, pelo voto do seu controlador, aprova as contas de um determinado exercício. Qual o procedimento que deve ser adotado pelo juiz e pelas partes para apurar uma possível ilegalidade na votação? Na mesma linha, como deve se processar uma ação de responsabilidade civil contra o administrador, sócio ou acionista controlador de sociedade, pelos danos causados ao patrimônio desta?

Ademais, considerando as partes no processo empresarial como simétricas, ou seja, em situação de igualdade⁴⁶, não mais correto seria assegurar-lhes autonomia no procedimento que rege o seu processo judicial, com a intervenção mínima do Estado-juiz?

Com efeito, diversas matérias que se ligam às questões societárias, creditórias, probatórias, recuperacionais, dentre várias outras, são alguns dos exemplos de quanto o Direito Material, ligado às relações empresariais, desperta atenção e interesse para uma regulamentação processual própria.

Sendo o Direito Empresarial o conjunto de princípios e regras que dão suporte ao meio de produção capitalista, isto é, que visam viabilizar a relação dos agentes econômicos, seria o processo

44 Vê-se que o Direito Processual não se confunde com simples parcela do Direito Material, vez que sua autonomia revela-se pela diversidade da sua natureza e dos seus objetivos, na medida em que este estabelece as normas que regulam as relações jurídicas entre as pessoas e seus bens e, aquele, regulamenta a função pública emanada do Estado-juiz, contendo normas (regras e princípios) próprias.

45 Merecem nota as contribuições extraídas da corrente denominada Análise Econômica do Direito (AED). Tal estudo se destaca ao ligar o Direito à Economia, examinando formação, estruturação e impacto da aplicação das normas e instituições jurídicas no cenário econômico. Segundo tal corrente, que defende a eficiência na aplicabilidade das regras jurídicas, a tutela jurisdicional deve ser adequada, isto é, deve ter aplicabilidade e gerar confiabilidade ao mercado e às pessoas. Sobre o tema e especificamente acerca do Poder Judiciário e dos custos de transação, escreveu Hecker da Silva (2014, p.61): *A liberdade de contratar e a garantia estatal da tutela de seu cumprimento são imprescindíveis, como se viu, para o funcionamento do Mercado e para possibilitar o giro da economia. Por isso, sem que seja possível impor-se coercitivamente e imperativamente o cumprimento dessas avenças, obviamente em tempo e modo adequados, a própria premissa da qual parte a liberdade de contratar se esvai, prejudicando o funcionamento do próprio Mercado. Esse prejuízo se dá pelo aumento dos “custos de transação”, já que não é possível prevê-los. Logo, se o Poder Judiciário se propõe a cumprir essa função e não cumpre, é evidente que não se pode nem falar em jurisdição ou Estado de Direito. E mais, no que nos interesse especificamente, se o Poder Judiciário não fornece condições para uma definição a respeito da controvérsia seja dada em tempo e modo minimamente condizentes com o direito material em jogo, está ela a se comportar de forma ineficiente e, por sua vez, aumentando os “custos de transação” de forma que inviabiliza a própria atividade econômica.*

46 Técnica e econômica.

empresarial o instrumento da jurisdição por meio do qual se desenrola o processo, que dá suporte e autoridade ao Direito Material. O Direito Processual Empresarial, assim, é o complemento necessário do Direito Material Comercial, sem embargo da sua autonomia recíproca.

É justamente pela relação complexa de interesses que orbitam na seara empresarial que se demanda um tratamento específico da matéria, o qual o Código de Processo Civil é insuficiente para sanar. Com efeito, sem que se garanta a efetividade do Direito Material, perde-se, virtualmente, sua razão de existir.

Defende-se, pois, a necessidade da criação do Direito Processual Empresarial autônomo, instrumento do Direito Empresarial Reconstruído, que visa conferir efetividade ao Direito Substancial. Entende-se que as disposições contidas no Novo Código de Processo Civil⁴⁷, apesar de buscarem melhorar as relações empresariais⁴⁸, ainda são insuficientes para garantir a real efetividade desse Direito Material.

Tal como ocorreu, a título de exemplo, no Direito do Trabalho⁴⁹, em que a rápida evolução dos novos modelos das relações trabalhistas germinou o princípio básico da proteção do economicamente mais fraco, rompendo as amarras com o Direito Comum, gerando um Direito Especial, necessária foi a criação de regras ajustáveis à solução dos conflitos ocorridos no seu âmbito de aplicação, ao que se denominou de Direito Processual do Trabalho.

Semelhante desafio ocorre no Direito Empresarial. Com efeito, uma vez reconhecida a autonomia da sua disciplina, reconstruindo-se a matéria com a enunciação dos seus princípios e das suas regras específicas, necessária, também, a criação do seu Direito Processual especial, de modo a garantir efetividade ao Direito Material.

CONCLUSÃO

Na forma discutida no presente estudo, a essencialidade da captação do investimento privado direto, como instrumento propiciador de desenvolvimento cria uma tensão entre os interesses do capital internacional e as políticas públicas necessárias a resguardar as instâncias de atuação das empresas transnacionais no mercado de destino.

Diante da incipiente regulação da ação econômica estatal e das dificuldades dos empresários em empreender em ambiente hostil e incerto, devido aos cenários de crises econômicas, instituições financeiras frágeis e bastante dependentes do mercado internacional, além do apetite tributário do Estado e da corrupção endêmica que corrói o Estado brasileiro, resta buscar-se ampliar a proteção do empresário e do investimento pela via da atuação do Poder Judiciário, com base na recriação de um Direito Empresarial, de índole principiológica, capaz de conferir a segurança jurídica ao empresário.

47 Lei 13.105/2015.

48 Temas como a promoção, pelo Estado, da solução consensual dos conflitos (Arts. 3º e 139, V); duração razoável do processo (Arts. 4º, 6º e 139, II); cooperação internacional (Art. 26); incidente de desconsideração da personalidade jurídica (Art. 133); possibilidade de dilatação dos prazos processuais e alteração da ordem de produção dos meios de provas (Art. 139, VI); instrumentalidade dos atos processuais (Art. 188); mudança no procedimento do processo, desde que verse sobre direitos que admitam auto composição (Arts. 190 e 191); ação de dissolução parcial da sociedade (Art. 599 e ss); regras quanto ao procedimento da penhora de quotas ou das ações de sociedades personificadas (Arts. 861); da penhora da empresa, de outros estabelecimentos e de semoventes (Arts. 862 e ss) e penhora no percentual de faturamento de empresa (Art. 866).

49 Como também no Direito do Consumidor.

Na mesma medida, impõe-se que além da sistematização do Direito Empresarial de forma integrada, no tocante ao seu aspecto material, desenvolva-se um Direito Processual que lhe seja próprio, que possa prover de forma efetiva às questões peculiares a essa seara jurídica, que ora se denomina de Direito Processual Empresarial, fruto da reestruturação do Direito Empresarial hodierno.

REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e Processo*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BERTOLDI, Marcelo M.; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. *Curso Avançado de Direito Comercial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- BRUSCHI, Gilberto Gomes; COUTO, Mônica Bonetti; SILVA, Ruth Maria Junqueira de A. Pereira; PEREIRA, Thomaz Henrique Junqueira de A. (Organizadores). *Direito Processual Empresarial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil*. Teoria geral do direito processual civil. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BUENO, Cassio Scarpinella. O Processo Empresarial no Projeto de Código Comercial. In: COELHO, Fábio Ulhoa; LIMA, Tiago Asfor Rocha; NUNES, Marcelo Guedes (Coords). *Novas Reflexões sobre o Projeto de Código Comercial*. São Paulo: Saraiva, 2015, p.659-678.
- BUONOCORE, Vincenzo. *Manuale di diritto commerciale*. Torino: G. Giappichelli, 2013.
- CARVALHO DE MENDONÇA, J. X. *Tratado de Direito Comercial Brasileiro*. Vol. I. Campinas: Bookseller, 2000.
- CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. Vol. I. Campinas: Bookseller, 2002.
- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros, 2013.
- COELHO, Fábio Ulhoa. A Liquidação da Quota na Sociedade Limitada. In: COELHO, Fábio Ulhoa; LIMA, Tiago Asfor Rocha; NUNES, Marcelo Guedes (Coords). *Novas Reflexões sobre o Projeto de Código Comercial*. São Paulo: Saraiva, 2015, p.191-205.
- COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de Direito Comercial*. Direito da Empresa. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2015.
- COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de Direito Comercial*. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2011.
- COELHO, Fábio Ulhoa. *O futuro do direito comercial*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- COELHO, Fábio Ulhoa. *Princípios do Direito Comercial*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- COELHO, Fábio Ulhoa; LIMA, Tiago Asfor Rocha; NUNES, Marcelo Guedes (Coords). *Reflexões sobre o Projeto de Código Comercial*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- COELHO, Fábio Ulhoa; LIMA, Tiago Asfor Rocha; NUNES, Marcelo Guedes (Coords). *Novas Reflexões sobre o Projeto de Código Comercial*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- COUTURE, Eduardo J. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires: BdeF, 2014.
- DIAS, Francisco Barros. Ações de Invalidação de Deliberações Assembleares (arts. 1.010 a 1.016, do projeto de Código Comercial). In: COELHO, Fábio Ulhoa; LIMA, Tiago Asfor Rocha; NUNES, Marcelo Guedes (Coords). *Novas Reflexões sobre o Projeto de Código Comercial*. São Paulo: Saraiva, 2015, p.711-722.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *Processo Civil Empresarial*. São Paulo: Malheiros, 2014.
- FERNANDES, Wanderley (Coord.). *Fundamentos e princípios dos contratos empresariais – Série GV law*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- FERRI, Giuseppe. *Manuale di diritto commerciale*. Torino: UTET Giuridica, 2013.

- FORGIONI, Paula. *A evolução do direito comercial brasileiro – Da mercancia ao mercado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- FRANÇA, Erasmo Valladão Azevedo e Novaes. *Conflito de Interesses nas Assembleias de S/A*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- FRANÇA, R. Limongi. *Hermenêutica Jurídica*. São Paulo: Saraiva, 1997.
- FRIEDE, Reis. *Ciência do Direito, Norma, Interpretação e Hermenêutica Jurídica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- FURTADO, João Rafael. A sociedade limitada, a Eireli e a teoria da desconsideração da personalidade jurídica: aplicação, abusos e avanços. In: COELHO, Fábio Ulhoa; LIMA, Tiago Asfor Rocha; NUNES, Marcelo Guedes (Coords). *Novas Reflexões sobre o Projeto de Código Comercial*. São Paulo: Saraiva, 2015, p.321-342.
- GODOY, Luciano de Souza. Provas no Anteprojeto de Código Comercial. In: COELHO, Fábio Ulhoa; LIMA, Tiago Asfor Rocha; NUNES, Marcelo Guedes (Coords). *Novas Reflexões sobre o Projeto de Código Comercial*. São Paulo: Saraiva, 2015, p.723-739.
- GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. *Direito de empresa*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem econômica na Constituição de 1988*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- GRINOVER, Ada Pellegrine et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- HECKER DA SILVA, João Paulo. *Processo Societário. Tutelas de Urgência e da Evidência*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014.
- JÚNIOR, Walfrido Jorge Warde; JUNQUEIRA NETO, Ruy de Mello. *Direito Societário Aplicado*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- KLEIN, William A.; COFFEE, John C.; PARTNOY, Frank. *Business Organization and Finance – Legal and Economic Principles*. New York: Thomson Reuters/Foundation Press, 2010.
- LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. *Direito Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- LIMA, Tiago Asfor Rocha. “Tribunais” e Varas Empresariais no Projeto do Novo Código Comercial e a Experiência Estadunidense (*Business Courts*). In: COELHO, Fábio Ulhoa; LIMA, Tiago Asfor Rocha; NUNES, Marcelo Guedes (Coords). *Novas Reflexões sobre o Projeto de Código Comercial*. São Paulo: Saraiva, 2015, p.643-657.
- LOPES, Teresa Ancona. *Princípios contratuais. Fundamentos e Princípios dos contratos empresariais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.20/92.
- LOPES DE LIMA, José Reinaldo. *O Direito na História*. São Paulo: Atlas, 2008.
- LUCCA, Newton. Do PL 1.572 ao PLS 487. In: COELHO, Fábio Ulhoa; LIMA, Tiago Asfor Rocha; NUNES, Marcelo Guedes (Coords). *Novas Reflexões sobre o Projeto de Código Comercial*. São Paulo: Saraiva, 2015, p.59-71.
- MAIDAME, Márcio Manoel; ALVARENGA, Silvia Tamberi. Desafios do direito empresarial e a necessária adequação do processo civil. In: BRUSCHI, Gilberto Gomes; COUTO, Mônica Bonetti; SILVA, Ruth Maria Junqueira; PEREIRA, Thomaz Henrique Junqueira (Coords). *Direito Processual Empresarial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p.528-543.
- MARCATO, Antonio Carlos. *Procedimentos Especiais*. São Paulo: Atlas, 2013.
- MARTINS, Fran. *Curso de Direito Comercial*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e a Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MEDEIROS NETO, Elias Marques. Reflexões sobre a Efetividade Processual, a Desconsideração da Personalidade Jurídica e os Projetos de um Novo Código de Processo Civil e de um Código Comercial. In: COELHO, Fábio Ulhoa; LIMA, Tiago Asfor Rocha; NUNES, Marcelo Guedes (Coords). *Novas Reflexões sobre o Projeto de Código Comercial*. São Paulo: Saraiva, 2015, p.679-709.
- MIRANDA, Custódio da Piedade Ubaldino. *Teoria geral do negócio jurídico*. São Paulo: Atlas, 1991.
- MONTENEGRO FILHO, Misael. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol. III. São Paulo: Atlas, 2010.

- NEGRÃO, Ricardo. *Manual de direito comercial e de empresa*. Vol 1. São Paulo: Saraiva, 2007.
- NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- PINHEIRO, Armando Castelar. Magistrados, Judiciário e Economia. In: SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Decio (Org). *Direito & Economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p.244-283.
- PINTO, José Augusto Rodrigues. *O processo trabalhista de conhecimento*. São Paulo: LTR, 2005.
- PLÁ COELHO, Rosa. Julia.; POMPEU, G. V. M. *A Tríplice Dimensão da Globalização e a Regulação do Estado no Domínio Econômico, como vetores de Desenvolvimento e Proteção Social*. In: .José Fernando Vidal de Souza; Riva Sobrado de Freitas. (Org.). I ENCONTRO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO CONPEDI / BARCELONA - ES TITULO: DIREITO CONSTITUCIONAL, DIREITOS HUMANOS E DIREITO INTERNACIONAL. 1 ed. Barcelona: Ediciones Laborum, S.L., 2015, v. 1, p. 75-95.
- POMPEU, Gina Vidal Marcílio. *O Novo Código Comercial e as Perspectivas para a Recuperação de Empresas no Brasil diante da Crise Econômica*. In: COELHO, Fábio Ulhoa; LIMA, Tiago Asfor Rocha; NUNES, Marcelo Guedes (Coords). *Reflexões sobre o Projeto de Código Comercial*. São Paulo: Saraiva, 2013, p.551-568.
- PRADO, Martha Asunción Enriquez. Da Manutenção da Atividade Empresarial no Ordenamento Jurídico Brasileiro. In: JUNIOR, Nelson Nery; NERY, Rosa Maria de Andrade (Coords). *Revista de Direito Privado*. Vol. 46. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.347-363.
- REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luís. *Revisão judicial dos contratos: Autonomia da vontade e teoria da imprevisão*. 2ª ed. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. Um “modelo de revisão contratual por etapas” e a jurisprudência contemporânea do Superior Tribunal de Justiça. In: LOPEZ, Teresa Ancona; LEMOS, Patrícia Faga Iglesias; RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. (Org.). *Sociedade de risco e Direito Privado: Desafios normativos, consumeristas e ambientais*. 1ed., v. 1, São Paulo: Atlas, 2013.
- REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- SALOMÃO FILHO, Calixto. *O Novo Direito Societário*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- THEODORO JUNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- THEODORO JUNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol. III. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- WAISBERG, Ivo. O Projeto de Lei n. 1.572/2011 e a autonomia do direito comercial. In: COELHO, Fábio Ulhoa; LIMA, Tiago Asfor Rocha; NUNES, Marcelo Guedes (Coords). *Reflexões sobre o Projeto de Código Comercial*. São Paulo: Saraiva, 2013, p.67-83.
- WALD, Arnaldo. O Código Civil e o Projeto de Código Comercial. In: COELHO, Fábio Ulhoa; LIMA, Tiago Asfor Rocha; NUNES, Marcelo Guedes (Coords). *Reflexões sobre o Projeto de Código Comercial*. São Paulo: Saraiva, 2013, p.19-30.
- WARDE JUNIOR, Walfrido Jorge; NETO, Cesar Ciampolini (Coords). *O direito de empresa nos tribunais brasileiros*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- WORLD BANK GROUP. *Doing Business 2016*. Measuring Regulatory Quality and Efficiency. Disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/~/_media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2016.

POLÍTICAS PÚBLICAS, FUNDAMENTO E FINALIDADES - BREVE INCURSÃO

PUBLIC POLICIES, FUNDAMENTALS AND PURPOSES - BRIEF INCURSÃO

ALEXANDRE CARNEIRO DE SOUZA⁵⁰
HELENA STELA SAMPAIO⁵¹.
LÍDIA VALESCA PIMENTEL⁵².

RESUMO

O presente trabalho traz uma abordagem das políticas públicas, circunscrevendo o objeto aos seus fundamentos epistemológicos, orientado para o problema da fundamentação, em vista de possíveis respostas as inquirições relativas à natureza e a estruturação do problema em análise. Fazem-se incursões acerca do caráter público da política, o problema fenomenológico das políticas públicas e suas relações com o Estado, os limites do Estado no âmbito das políticas públicas e a relação entre público de políticas públicas e gestão de políticas públicas. O texto finalmente propõe a categoria políticas públicas como paradigma capaz de aferir retrocessos e avanços do desenvolvimento humano dos povos.

PALAVRAS-CHAVES

Política. Políticas públicas. Estado. Público.

ABSTRACT

The present work brings an approach to public policies, circumscribing the object to its epistemological foundations, oriented to the problem of reasoning, in view of possible answers the inquiries regarding the nature and structure of the problem under analysis. Discussed about the public character of politics, the phenomenological problem of public policies and their relations with the State, the limits of the State in the scope of public policies and the relationship between the public of public policies and the management of public policies. Finally the text proposes the category of public policies as a paradigm capable of measuring setbacks and advances in the human development of peoples.

KEY-WORDS

Politics. Public policies. State. Public.

1. INTRODUÇÃO

A análise de políticas públicas impõe que se tenha em princípio a ideia da diversidade que o objeto agrega no tocante à execução, conteúdo, contexto e destino. Além disto, é mister que se percorram pontos centrais para sua fundamentação teórica e se agrupem certos elementos de análise em torno de suas finalidades. Parece ser unanimidade entre estudiosos que o tema não constava entre as preocupações centrais tradicionalmente estudadas pela ciência política, e que somente nas últimas décadas o assunto conquistou relevância (FARIA, 2003; SOUZA, 2006), a despeito de que a ideia de políticas públicas subjaz a natureza própria da organização social.

Para início de discussão, mostra-se oportuna e razoável uma consulta aos clássicos da ciência política, mais especificamente à assertiva de John Locke (2002) na qual o autor propõe que todo o

50 Doutor em Sociologia; Professor do Centro Universitário Farias Brito; Pesquisador do Programa de Pesquisa Jurídica FB Uni.

51 Doutora em Sociologia; Professora do Centro Universitário Farias Brito; Pesquisadora do Programa de Pesquisa Jurídica FB Uni.

52 Doutora em Meio Ambiente.

poder disposto pelo governo destina-se exclusivamente ao bem da sociedade, cujo exercício não deve ser arbitrário, mas ancorado em leis estabelecidas e promulgadas; para que não só os cidadãos saibam qual seu dever, achando garantia e segurança dentro dos limites da lei, como também para que os governantes, limitados pela lei, não sofram a tentação, pelo poder que têm nas mãos, de exercê-lo para fins e meios que os homens não conheçam e nem aprovariam de boa vontade.

A inquirição pelos fundamentos de políticas públicas se confunde com a inquirição dos fundamentos da própria sociedade. Inquestionavelmente, o fenômeno das políticas públicas tem sua existência associada ao advento de outro fenômeno antecessor, um ente coletivo complexo, constituído por uma massa aglomerada de pessoas formal e diversamente reunida, segundo contornos de uma identidade cultural, cuja ordem coletiva de existência é autora de amplo poder social de decisão, cujos signatários, investidos da outorga social, farão uso desse poder em benefício exclusivo do mais amplo bem-estar humano possível, conforme prescrições jurídicas concretizadas em ações políticas nas quais a sociedade identifica a sua existência.

O próprio processo de organização social reivindica a existência necessária de políticas públicas, condição *sine qua non* de seu advento, preservação e desenvolvimento. Esse processo se apoia aprioristicamente na existência de necessidades gerais inerentes à realidade da vida coletiva. A sociedade civil traz a tona um tipo de demanda diferenciada das carências individuais e familiares: a ampliação das necessidades individuais e de parentesco ao patamar da realidade coletivo-urbana, contexto que induz necessariamente a adoção de medidas, também de caráter amplamente coletivo, que façam frente às macros demandas sociais. Um empreendimento de ordem complexa como o da sociedade e a satisfação de demandas elevadas a potência de uma coletividade ampliada requerem a adoção de medidas políticas capazes de garantir o sucesso da concretização desses ideais.

A sociedade de fato, sua instauração, dá-se concomitantemente ao despertar coletivo da consciência humana para um tipo de representação de necessidades que ultrapasse os estreitos limites do indivíduo e da consanguinidade em sua realidade particular e se eleve ao estágio de sensibilidade de modo que os indivíduos se reconheçam pluralidade (ARENDRT, 1993). É condição irretocável à instituição da sociedade a prévia quebra do condicionamento natural individualizante com a transição da concepção biológica de necessidade para a instituição da necessidade sociopolítica. Não pairam dúvidas de que a emergência de políticas públicas timbra o avanço estratégico no campo das relações humanas e contribuem decisivamente para a consecução das garantias sociais de proteção da sociedade contra seus adversos. As políticas públicas comportam em sua natureza e fins os alicerces que justificam e chancelam a vida da sociedade e a fertilizam de atrativos que motivam sua manutenção. A concepção do fenômeno público coincide com o advento da própria sociedade.

A noção de políticas públicas é variável ao longo da história política das sociedades e inclui uma variedade de concepções. Às vezes o termo é tomado em sentido restrito, como, por exemplo, o fato comum de se traduzir políticas públicas considerando os serviços prestados pelo Estado aos segmentos médios e populares da sociedade, como se a concepção de necessidades sociais excluísse segmentos de elevada posição da pirâmide social aos quais se supõe a disposição do poder de auto provisão de suas necessidades – cidadãos privados (RIBEIRO & MENEZES, 2008).

De fato, a designação das camadas médias e populares identifica um público importante ao qual se destinam as políticas públicas; no entanto, o universo visado pelas políticas públicas não pode ser reduzido a parcelas da população, uma vez que, por políticas públicas, elementarmente, se compreende todo benefício propiciado pelo Estado cuja expedição ultrapasse o poder de realização do indivíduo e de grupos da sociedade. Determinadas ações importantes do cardápio de serviços prestados pelo Estado pode não interessar a um segmento ou outro da sociedade brasileira; isto porém não permite inferir que tais ações, exclusivamente voltadas para o atendimento de grupos específicos da sociedade, percam em razão desta especificidade o seu caráter público.

De outra forma, áreas importantes da ação governamental atuam estratégica e indistintamente na promoção do amplo bem-estar. Falar de políticas públicas é antes de qualquer coisa admitir o caráter plural da condição social e a pluralidade das intervenções políticas em favor da realização dessa humana condição. Eis a razão porque não se pode ter por exclusivo nenhum conceito de políticas públicas, em vista da própria natureza holística do fenômeno, suas distintas formulações, seus contextos específicos e os tipos de resultados que se pretende alcançar (SOUZA, 2006).

O trato com essa ordem de complexidade ensejou aos estudiosos da área a construção de tipologias que permitiram de alguma forma a emolduração dos diversos procedimentos de intervenção política no espaço público de acordo com critérios válidos dentro de contextos especificamente idealizados segundo padrões constatáveis em termos de teoria e prática. Nas palavras de Frey (2000), o uso de tipologias passou a ser considerado recurso imprescindível na análise de políticas públicas, contribuindo para a coerência e o rigor das pesquisas científicas. O presente texto sustenta a pretensão de abordagem das políticas públicas circunscrevendo o objeto aos seus fundamentos epistemológicos, orientado para o problema da fundamentação, em vista de possíveis respostas as inquirições relativas à natureza e à estruturação do problema em análise.

2. O CARÁTER PÚBLICO DA POLÍTICA

Não existe política que não seja pública. Nas palavras de Bobbio (2009), a história do poder político pode ser entendida como história do poder aberto ao público. Considerada em seu aspecto mais fundamental, toda política é de natureza pública; não tendo caráter público não pode ser política e sendo política não pode ignorar o público, como bem afirma Lowi (1972), a política pública faz a política. Se isto é fato, destarte somos motivados a indagar honestamente acerca do que diferencia as concepções de público e privado numa sociedade republicana. Um princípio incontornável no estudo do bem-estar social acentua certa e necessária indistinção entre público e privado na medida em que se tenha em vista o interesse social na sua mais ampla extensão, ou seja, a elevação do nível de harmonia social ao seu máximo possível grau de execução (CÍCERO, 2004). Para DURKHEIM (1989), sociólogo francês, todo direito é privado em função de que não existe direito sem a presença de indivíduos que agem e cujo usufruto não seja pessoal; no entanto, o citado autor ainda dirá que todo direito é, essencialmente, de natureza pública, em razão do seu caráter social, destinado a uma totalidade determinada de indivíduos que, a despeito das distinções, são funcionários de uma sociedade funcional. Toda e qualquer política, independente do seu conteúdo, visa idealmente à acomodação

do interesse universal da sociedade. Assim sendo, quando a legislação se debruça sobre um domínio particular do interesse social e o objeto de suas intenções se volta para uma área restrita da sociedade, o fim primal, em torno do qual todas as providências e procedimentos, inclusive os que visam grupos restritos e ideais de minorias, não é outro senão a harmonia do interesse geral da sociedade. Para Bobbio (2009), o itinerário ascendente das sociedades industriais avançadas parece apontar irretorquivelmente para a intensificação da publicização do privado, processo mediante o qual se estabelece o primado da concepção de público sobre a concepção de privado, noutros termos, o primado da política sobre a economia, regulação irreversível e amplamente disseminado pelas doutrinas socialistas e politicamente eficazes. O que parece estar em evidência nos termos acima tratados não é supressão do privado pelo público; mas, antes, a supressão da aparente exclusão imaginária interposta entre os fenômenos, de modo a entender que uma prática necessariamente excluiria a outra. A questão a ser enfatizada baseia-se no proposto de que o benefício privado deve ser exercido segundo critérios orientados por uma mentalidade pública.

Por política entendemos a arte da convivência coletiva, disposta em princípios e normas de conduta que pressupõem a preservação da sociedade como um todo. Althusius, apud Bobbio, define a política com sendo *a arte por meio da qual os homens se associam com o objetivo de instaurar, cultivar e conservar entre si a vida social. Por este motivo é definida como simbiótica* (2009:64). A concepção de políticas públicas guarda em si mesmo certa redundância, uma vez que o público pressupõe a essência (fundamento, caráter e finalidade) da política. Nesse sentido, uma política pública antevê a emergência de mecanismos sociais de uma vida coletiva longa e de maneira que a liberdade, a igualdade e o poder de execução dos indivíduos, bem como das instituições visem sempre e exclusivamente o bem-estar da comunidade (LOCKE, 2002).

Uma questão problemática em torno da discussão sobre políticas públicas é sua análise, em grande medida, construída sob o ponto de vista governamental; sob este critério as políticas públicas são concebidas como um conjunto de metas e ações governamentais promotoras do bem-estar social. O papel do governo é decisivo no plano de execução das políticas públicas; no entanto, há de se considerar que a base das políticas públicas desde sua concepção racional à sua aplicação na tessitura da sociedade requer indispensavelmente e, sobretudo, a integração de atores não governamentais. Aparentemente as discussões tendem a realçar o público das políticas públicas como o fim do processo e não considera-lo também a partir do início, de sorte que se dá relevo ao público no âmbito da execução, minorizando o público no âmbito da construção das políticas públicas. As ações públicas do governo delineiam o bem-estar social e os interesses públicos manifestos na sociedade civil orientam decisivamente a elaboração das políticas executadas pelas ações governamentais. Indiferente ao tipo de gestão governamental e indiferentemente das ideologias de gestão dos governos, a construção do bem-estar, que é a condição inalienável para a legitimidade de um tipo qualquer de governo, passa necessariamente pelo exercício eficiente na designação e na execução de políticas públicas que se sustenta na qualidade dos mecanismos de expressão dos interesses coletivos; até mesmo os sistemas totalitários de governo se sentem obrigados a auscultar o anseio da coletividade e, nesse sentido, se mantêm vigilantes quanto ao sentimento público. Em certa medida, qualquer política esvazia o seu

caráter público e sua natureza política quando se ampara noutra base que não seja a leitura da realidade na qual o próprio público reconhece como sua. O fracasso da política ocorre exatamente no plano em que se dá a ruptura entre as intervenções governamentais e o anseio social manifesto no clamor da população. Na incidência deste fato se concretiza a desgraça da política e o fracasso do Estado. Na visão karlmarxista, a queda do Estado do domínio da razão, sua auto-renúncia da condição provedora do bem universal e sua conseqüente conversão em Estado ideológico a serviço de interesses particulares, em que o Estado cooptado pelo capital privatizado se perde do capital social (MARX e ENGELS, 1989). Em tais circunstâncias, a política ampara seu estatuto de publicidade na violência, inclusive a legal, mas não em legitimidade.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS - FENOMENOLOGIA

As políticas públicas contornam os interesses, o poder e os procedimentos voltados para a consecução do ideal do bem comum na extensão total de uma sociedade, envolvendo a totalidade dos seus membros. É bem verdade que a concepção científica e técnica de políticas públicas passam a integrar o cenário da gestão política a partir da emergência do Estado moderno, e nasce concomitante ao aparecimento de um corpo jurídico de normas públicas (BOBBIO, 2009). No que concerne à instauração das políticas públicas como área do conhecimento científico, isto ocorrerá na primeira metade do século XX nos EUA. A categoria políticas públicas sofre variações e ênfases distintas; isso se dá desde o início de instituição da disciplina como domínio autônomo de investigação, em que a disciplina conquista relevância no campo de estudo da ciência política. Importantíssima contribuição para uma síntese do significado de políticas públicas foi dada pelo cientista político norteamericano Harold Lasswell. Segundo proposição do citado pensador, a tomada de posição e análise de políticas públicas deve, necessariamente, responder às seguintes questões: quem ganha o que, por que e que diferença faz (LASSWELL, 1958).

De acordo com Dias & Matos (2012), certas análises situam no contexto da disciplina, o papel do Estado e de suas organizações ocupadas na elaboração de políticas públicas; ao passo que outros estudos privilegiam a temática da ação governamental. O termo “políticas públicas” é versátil, possui uma extensa dimensão e ocupa lugar central nas discussões que envolvem temas como o Estado, a sociedade, as instituições sociais, o poder, a autoridade e a gestão política, dentre outros. Nesse sentido, o campo das políticas públicas constitui objeto do interesse das mais distintas áreas das ciências humanas. Dias & Matos definem políticas públicas, primeiramente asseverando que elas representariam *o conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais* (2012:12); e concluem a definição nos seguintes termos:

São ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria na qualidade de vida compatível com a dignidade humana (2012:12).

Como bem se pode ver nas palavras dos autores, subjaz relação fundamental entre práticas de políticas públicas e o papel do Estado, através das execuções governamentais, em cujo entorno deve se considerar a imprescindível presença de esferas não governamentais. A satisfação de macro demandas e o empenho de se materializar a equidade social e a dignidade humana impõem o duplo e cooperativo desempenho das esferas governamentais e não governamentais apoiadas no princípio da promoção do bem-estar amplo da sociedade segundo a ação integrada e coordenada das instituições políticas e da sociedade civil.

As diversas construções que as sociedades desenvolveram acerca de políticas públicas estiveram historicamente condicionadas e parecem sugerir que a formação de uma consciência coletiva em torno do assunto tende a aparecer em ciclos de desenvolvimento de racionalidade social em que a convivência humana, gradualmente, vai superando, em certa medida, a guerra dos interesses particulares. Esse deslocamento do interesse particular para o geral não representa uma transição instantânea; antes assinalará um processo não linear influenciado pelo nível de prevaquecimento do social sobre o individual e vice-versa e pelo jogo de interesses e ideologias multicêntricas que determinam a formação das agendas, tomadas de decisões, preferências e modo de relação entre governo e governados.

Possivelmente, três grandes momentos da organização política constituíram eixos para o torneamento da noção histórica de políticas públicas; esses momentos ganham corpo e são patrocinados pela disponibilidade e aplicação dos recursos de todos para o benefício de todos. Os três momentos paradigmáticos que, ao longo da história social, instauraram e aprimoraram a noção de políticas públicas: Segurança nacional, cidadania e Estado social de direito. No que tange ao paradigma da segurança, a noção de políticas públicas circunda a cultura do uso da espada pelos representantes do Estado aos quais cabe à missão precípua de defender os membros da sociedade entre si mesmos e contra os inimigos comuns (HOBBS, 2004). Com a Revolução Francesa, a concepção de políticas públicas avança ao ideário da cidadania no qual os membros da sociedade são iguais, indistintamente reconhecidos e portadores de direitos políticos juridicamente assegurados (BURDEAU, 1975). As guerras civis e mundiais nos dois séculos XIX e XX forjaram novo padrão de políticas públicas embalado pelo clamor das sociedades ocidentais por garantia de direitos sociais para além das garantias dos direitos civis (BOBBIO, 2009). Historicamente, o método científico desenvolveu uma aparelhagem conceitual que permitiu traçar perfis de políticas públicas. Em consequência disto, diversas modelagens aceitas passaram a orientar o acervo de estudos e diagnósticos da ação governamental. Entre inúmeras tipologias, a exemplo das que definem políticas públicas de acordo com arenas sociais, agendas, dentre outras, destaca-se a tipologia de Lowi (1972): políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas constitutivas. Essa tipologia é interpretada pela cientista política Celina Souza:

Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas

públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente (2006:28).

As tipologias de políticas públicas, independente dos critérios e dos pressupostos adotados, convergem em um eixo fundamental, têm por estrado e unidade de convergência o princípio da setorialização, que consiste ao mesmo tempo método geral de gestão e recuso técnico de radiografia social.

4. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A relação – Estado e políticas públicas – é discussão fundamental no âmbito de análise da equidade social. A vida da sociedade é emblematicamente complexa em face da natureza constituinte de um corpo social diverso que padece a ausência de uma unidade em si mesmo (HEGEL, 1997), de maneira que como realidade histórica imediata ela se manifesta tanto como sociedade de iguais como sociedade de desiguais (BOBBIO, 2009). O ser sociedade é uma conquista que deve ser perpetrada dia a dia, uma tarefa improvável sem o concurso de uma base jurídica e de um aparelho político de execução normativa. Neste território, cabe, consensualmente, ao Estado encargo intransferível; tanto que as doutrinas não divergem quanto ao Estado e sim quanto ao seu tamanho e o limite de sua intervenção. “O que é então o Estado? Onde começa e onde acaba?” Durkheim (1989: 85).

Diversas experiências no campo da organização política recebem a designação de Estado; quando se fala de Estado se pressupõe a concretização da ideia fundamental de uma estrutura institucional em favor do ordenamento de indivíduos associados tendo por fim a extensão do bem social ao plano da universalidade. O Estado não emergiu na história como uma criação repentina; seu aparecimento traduz o resultado de longo e árduo processo em que as comunidades se esmeraram em meio aos desafios da garantia de segurança coletiva.

A despeito de produção do imaginário social, variável e condicionada historicamente por tempo e espaço e simultaneamente transcendendo aos mais distintos contextos culturais, o esforço universal da associação humana se encaminhou inexoravelmente na direção de um tipo de organização dentro dos contornos daquilo que conhecemos como Estado. Isso porque o processo de desenvolvimento das comunidades primitivas impôs que, em determinado estágio, a convivência se deveria pautar em políticas de alcance geral e indistinto.

Devido à própria natureza deste tipo de empreendimento, o aparecimento do Estado se vincula ao princípio da autoridade como paradigma das condutas no ambiente social, como alternativa para o equacionamento de conflitos internos e externos adversos à existência das comunidades humanas; daí então o vínculo que se estabelece entre o aparecimento do Estado com uso legal da violência e dos mecanismos de coação social em busca da satisfação de macros demandas sociais. Sendo agente pacificador e promotor de segurança coletiva, o êxito do Estado consiste no uso mesmo dos meios que ele dispõe para combater as ameaças contra a ordem do bem-estar social, cumprindo-lhe a ação especializada do cuidado geral e sob a ótica política desse cuidado gerar as garantias para sua exequibilidade. O Estado é a solução imediatamente encontrada depois da tomada de consciência e emergência do fenômeno público. Sua missão racional e elementar é exercer a guarda e zelar pelo aprimoramento da ordem pública.

Há controvérsias acerca do lugar que cabe ao Estado no contexto das políticas públicas. Santos (1994) cumpre o dever de advertir acerca do equívoco de restringir a política ao Estado. Por outro lado, seria mera cegueira ideológica pensar a política destituindo o Estado. O fato é que no que pese a análise sobre políticas públicas, ora se hostiliza o papel do Estado, ora se triunfaliza esse papel (RAICHELIS, 2006).

Essa dicotomia sucede as distintas expectativas e idealizações relacionadas ao papel do Estado. Não há exclusividade estatal no âmbito das políticas públicas. A exclusividade é do público e não do Estado, muito embora a imprescindência da organização institucional, incluindo-se o Estado, na gestão de políticas públicas, se apresente inquestionável. No caso do aparelho estatal, sua preponderância no terreno das políticas estaria na sua indissociabilidade com o público das políticas públicas ao qual o Estado deve servir. A construção desta indissociabilidade é possível e conquistaria visibilidade no âmbito de uma organização política avançada na qual sociedade e Estado contracenem como fenômenos indistintos. Não faz sentido falar de Estado fora do contexto das políticas públicas; são elas que atribuem plausibilidade ao Estado; não havendo políticas públicas não se faz necessária a presença do Estado. Noutros termos, a presença do Estado na sociedade se justifica incontestavelmente pelo que se convencionou chamar de bem comum.

O modelo de organização que tipifica o Estado responde ao ambicioso objetivo de maximizar o bem-estar ao plano da universalidade, ancorados no pressuposto de que a paz e a segurança do indivíduo não se concretizariam fora da circunscrição da paz e da segurança da sociedade. Por verdade não há garantia de segurança para os indivíduos vivendo isoladamente em relação aos outros. Não é possível pensar em segurança individual fora de um contexto coletivo de segurança. Por esta razão, Spinoza (s/d) assevera que a lei comum, o direito comum e os negócios públicos são inerentes à natureza da existência social. As políticas públicas, e nenhuma alternativa de menor alcance, respondem ao desafio de reunir indivíduos na convivência uns dos outros e preservá-los nesta condição, independente do estágio de formação social e do nível de desenvolvimento racional.

Duas questões de ímpar relevância se apresentam razoáveis. A primeira deve considerar o Estado como meio de realização e não como fim das políticas públicas. O Estado não possui um fim em si mesmo; não existe por si só, sem a ancestralidade da sociedade política. De outro lado se deve ter em mente que no campo de satisfação dos interesses públicos é fundamental a existência de políticas públicas e essas seriam inexecutáveis sem uma instância especializada no esmero e no zelo do interesse público e sua concretização. Nesse sentido, um tipo de organização como o Estado, e não um ente qualquer, constitui um lugar e não o lugar técnica e burocraticamente aparelhado para coordenar e executar programas de políticas públicas. A instituição do Estado ocupa lugar indiscutível na conquista da preservação e do progresso da sociedade humana. Independente da discussão em torno de ser ou não o Estado o único modelo plausível de organização social, ou seja, no tocante a instauração da ordem social, se o Estado detém ou não *status* de exclusividade, cabe-nos aqui escutar acerca do imprescindível papel do Estado no modelo de sociedade política que vigora soberanamente desde a instituição das Cidades-Estado gregas.

No entanto, a relevância do papel do Estado no modelo político que conhecemos não enseja a afirmação do chamado *monismo jurídico*, segundo o qual se deduz que fora do direito estatal não

existiria direito e que direito e Estado seriam face de uma mesma moeda, sendo o direito único e não plural, produzido e aplicado exclusivamente pelo Estado (SCURO NETO, 2010). Não há de se olvidar que a natureza do Estado, sua origem e fins estão diretamente associadas à organização da sociedade política; mas mesmo dentro do próprio contexto da sociedade política, sob certas circunstâncias, o Estado pode ceder a outros fins distintos dos seus (DALLARI, 2005). A despeito da existência de um grande número de definições, parece ser unânime a concepção do Estado associada à missão de concretização do direito; noutras palavras, o papel por excelência do Estado na manutenção da ordem pública.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO DA MISSÃO DO ESTADO

O afã da sobrevivência humana traz subjacentemente um impulso para a adoção de procedimentos políticos. A política em si mesma não é um componente da natureza humana; não consiste uma determinação natural, sua manifestação não é espontânea; no entanto, como convenção racional e concretização cultural, a política é instituto do imaginário coletivo e atua fundamentalmente na segurança e preservação das instituições sociais. A razão das políticas públicas é a segurança social; sua finalidade circunscreve a preservação, a sobrevivência e o bem-estar da espécie humana. A natureza atua duplamente em relação a esta espécie, provendo-lhe a existência e provendo recursos instintivos e racionais que lhes faculte sobreviver; em termos spinozianos, seria o mesmo que afirmar a origem e a perseverança humana segundo as leis naturais, conforme está no Tratado Político (s/d). No que diz respeito à sobrevivência humana, pesa o desafio de uma conquista a ser reeditada dia após dia. Essa conquista contínua, dos grupos sociais no campo da sobrevivência, chamamos de bem-estar, um estágio que se transporta para além do poder do indivíduo e vai requerer a produção de uma conjuntura em que nele esteja incluído o indivíduo associado a outros recursos sociais capazes de fazer frente ao nível das demandas que reflete a preservação da sociedade.

A diferença básica entre bem-estar individual e bem-estar coletivo repousa exclusivamente no critério da segurança. Não há segurança para um estado de ventura experimentado por um indivíduo ou alguns indivíduos e os outros não. Temos aqui o princípio básico da emergência do Estado e da linha norteadora de suas ações, sendo esse o mesmo princípio da distribuição da riqueza socialmente produzida e dos ideais de fortalecimento da igualdade política entre indivíduos. Recorrendo novamente ao Tratado Político de Spinoza (s/d): *A liberdade ou a força da alma é a virtude dos particulares. E a virtude do Estado é a segurança (p.33).*

A luta pela sobrevivência social representou o fio condutor da história das sociedades durante milênios, demandando esforço e criatividade; no interior dessa luta e de seus desafios cotidianos os indivíduos foram impelidos numa busca por formas cada vez mais aperfeiçoadas de relacionamentos humanos que permitissem constituir cada vez mais e melhor uma ordem que pudesse representar o bem-estar universal. A prioridade da segurança coletiva conduziu à organização do Estado que, a despeito de suas mazelas e contradições, provou como nenhuma outra instituição habilidade para o trato do interesse público; isso contribuiu, ao longo da história política, para o reconhecimento do Estado como providência inalienável.

A necessidade do Estado é discutida por Stuart Mill, em seu “Ensaio sobre a liberdade”; de acordo com o pensador inglês, o poder politicamente exercido numa sociedade pode ser entendido como sendo necessário quanto perigoso. Metaforicamente, Mill se refere a esse poder como “rei dos abutres”, sobre o qual pesa a responsabilidade de defesa da comunidade dos ataques de outros abutres. Para conter a violência e a opressão se fazia necessário que um animal de rapina mais forte que o resto pudesse contê-los e, desta forma, pudesse propiciar segurança social. Para Mill, a questão fundamental da política implicava na conversão do poder do Estado exercido por seus governantes para o exclusivo benefício da comunidade:

Seu poder era considerado tão necessário, mas também tão altamente perigoso; quanto uma arma que tentassem usar contra seus súditos, não menos contra inimigos externos. A fim de evitar que membros mais fracos da comunidade fossem oprimidos por inúmeros abutres, era necessário que houvesse um animal de rapina mais forte do que o resto, encarregado de contê-los. Mas como o rei dos abutres estaria não menos emprenhado em oprimir o bando do que qualquer dos menores gaviões era necessário assumir uma eterna atitude de defesa contra seu bico e garras. O objetivo, portanto dos patriotas, era estabelecer para o poder limites aos quais, o governante deveria estar sujeito ao exercê-lo sobre a comunidade; e esta limitação era o que eles chamavam de liberdade. Isto foi tentado de duas formas. Primeiro obtendo-se um reconhecimento de certas imunidades, chamadas de liberdade ou direitos políticos, que era considerando como uma quebra de direitos que o governante pudesse infringir, e que, se ele realmente infringisse uma resistência específica ou uma rebelião geral se justificaria. Uma segunda, e geralmente uma providência posterior foi o estabelecimento de controles institucionais, através dos quais o consentimento da comunidade, ou de algum tipo de organização, que deveria representar seus interesses, tornou-se uma condição necessária para alguns dos mais importantes atos do poder governante (2006:18).

A constituição de um poder capaz de responder aos anseios de segurança social em todas as dimensões da vida da sociedade nas quais essa segurança se requer, consistindo uma estrutura sólida mediante a disposição de recursos e autoridade para que, de fato, as demandas sociais sejam satisfeitas, é o fim prevalecente ao qual o Estado se esmera por atender. No entanto, uma coisa é afirmar o fim social como fonte de inspiração para a criação do Estado; e outra coisa é ter a garantia que o Estado não se desviará desse fim. O que justifica a presença do Estado senão o desafio de instaurar e manter a segurança social? Cabe ao Estado, sob a ação de seus governantes, agir de conformidade com essa vocação. Mill considerava que, ao longo da história social, ficou bem nitidamente colocada que a emergência do Estado não representava, por si só, a garantia de uma completa segurança social. Concomitantemente vai se construindo uma consciência de que, primeiramente, o poder dos governadores do Estado não poderia ser exercido de forma independente; e, em segundo lugar, que o poder político não poderia ser exercido contra os interesses sociais. Nas próprias palavras do autor:

O que se desejava agora era que os governantes se identificassem com o povo; que seus interesses e desejos fossem os interesses e desejo da nação. A nação não precisava ser protegida contra seu próprio desejo. Não havia nenhum receio de que ela própria se tiranizasse (MILL, 2006:19).

Essas ponderações parecem suficientes a que se conclua que políticas públicas têm a sua gênese atrelada a duas questões primordiais: a garantia da segurança política dos indivíduos e a delimitação do papel do Estado e de seus governantes subscritas aos interesses sociais. Noutros termos, se poderia dizer que a noção de políticas públicas define de modo bem preciso a razão e os fins da política na organização social. A sua concepção desvenda o aprimoramento do pensamento e das aspirações acerca da convivência social, uma mentalidade coletiva que ressalta a igualdade dos indivíduos reunidos no corpo social no tocante à satisfação de suas necessidades fundamentais.

6. PÚBLICO, POLÍTICAS PÚBLICAS, BRASIL

O que compete à sociedade civil no campo das políticas públicas? A razão e os fins das políticas públicas é a sociedade como realidade em si mesma. Sem esse fundamento não faria sentido falar de políticas públicas. Sociedade e Estado atuam complementarmente no campo da formulação e execução de políticas públicas; um evento não poderia prescindir do outro; o exorcismo do Estado ou da sociedade do processo seria irracional e danoso ao ideal das políticas públicas. No entanto, o exercício do poder na história social, praticamente em todas as experiências que se tem conhecimento, de alguma forma, sob a bandeira de uma visão exclusivista do Estado a partir do lugar dos gestores, forjou um significado para o termo público associado à noção de expectador e não de cobeligerante, enuviando o fundamento político do público como produtor e não apenas como produção de políticas públicas.

O público é a instituição primeira e dele decorrem as demais instituições sociais; todas as funções e atribuições da sociedade, tanto as desempenhadas por ela mesma ou aquelas designadas ao exercício indireto do Estado e desempenhadas por instituições governamentais, a energia que vitaliza essa ampla e intensa movimentação emana da grandeza pública. A interação entre o público das políticas públicas e a gestão de políticas públicas não ocorre em trajetórias apenas harmônicas, mas também conflituosas. Depreende-se disto que os efeitos da relação dicotômica sociedade civil e Estado nem sempre redundam em quadros prejudiciais à consecução do bem comum; esse conflito é parte da dinâmica em favor da eficiência na satisfação dos interesses comuns e em parte é salutar que ocorram sempre para saneamento de distorções, ineficiências e desvios.

Não há dúvidas de que a ocorrência de conflitos entre as partes pode subverter as práticas políticas; ocorre também que as colisões entre Estado e sociedade, dialeticamente atuam como espaço de mútua contribuição para o aprimoramento de parte a parte. Além desses aspectos se deve ainda levar em conta que nem o Estado e muito menos a sociedade atuam como blocos homogêneos no percurso de formulação e execução de políticas públicas. Como bem anota Raichelis (2006), ambos os espaços são hospedeiros de visões múltiplas decorrentes dos programas de partidos, modelos técnicos de operação, segmentação social, características regionais e setoriais. O domínio das políticas públicas requererá o avanço contínuo da governança, de modo que uma parceria responsável se beneficiaria tanto das calmarias quanto das tensões entre a gestão política e a sociedade civil. Acerca das distintas formas de produção e concepção do Estado e das várias sociedades civis, Santos (1997) demonstra com bastante propriedade a constatação de que já no fim do século XX, a sociedade civil, por toda parte, demonstrava sinais de reação ao jugo do Estado e autonomia no que concernia ao desempenho de funções antes confiadas ao Estado. No Brasil, já a partir das décadas de 70 e 80, ocorre notável florescimento de

movimentos sociais e paralelamente a estes a explosão das ONG's – Organizações Não Governamentais, enriquecendo o cenário político social e ampliando os espaços de atuação política da sociedade civil.

Nesse mesmo contexto inicia-se o processo de redemocratização fortalecido pela eleição do primeiro civil para Presidente da República, após duas décadas de ditadura militar e se consolida com a Reforma Constitucional de 1988. O avanço da participação social no processo de decisão, formulação e execução de políticas públicas parece evidente, muito embora não represente conquistas definitivas. Um longo caminho urge ser percorrido paulatinamente até que se assegure a primazia da política de cidadã sobre as ideologias políticas. É verdade que a Reforma Constitucional do Brasil em 1988 representou avanços importantíssimos no processo democrático do país; mas longe das análises otimistas que viram nesta Reforma uma consolidação da democracia brasileira, o desenho político que se desdobrou desde então revela também retrocessos, comprovando a tese de que as transformações políticas não se decidem apenas no campo da legislação. Acerca dos avanços democráticos a partir de 1988, Cardoso Jr & Jaccoud:

De fato, a Constituição de 1988 lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios. A ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicaram significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas, cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. A intervenção estatal, regulamentada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a referir-se a um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades, como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza (2005:182).

Os avanços jurídicos albergados à Constituição de 1988 se fizeram sentir através de conquistas inquestionáveis, sobretudo no tocante a seguridade social e nos espaços construídos para os conselhos de cidadania, tanto na formulação como na operacionalização de políticas públicas; no entanto, muito se inibiu desses resultados previsíveis em decorrência dos impactos locais da economia mundial, da desigualdade de renda que se manteve elevadíssima, dos fantasmas do desemprego, da rotatividade e da informalidade, sobretudo nas regiões metropolitanas, e mais recentemente o equivocado recuo de gastos e investimentos sociais por conta da dívida pública dos Estados e da União.

Considerando os avanços e os estorvos das políticas públicas nestes últimos anos no Brasil, Castro & Ribeiro afirmam:

Observados por esse ângulo, estes pontos qualificam e complicam consideravelmente a lista de tarefas que terá de ser cumprida para que a próxima trajetória de crescimento econômico seja, também, uma trajetória de desenvolvimento social. Pois, se são inequívocos os progressos realizados nas últimas décadas – e a Constituição é o marco mais importante desse processo – permanecem problemas e lacunas: ainda há muito a fazer para que se consolide o que já se conquistou, e mais ainda para que se continue avançando nesta direção (2009:67).

Acerca do público das políticas públicas e seu papel no desenvolvimento da sociedade brasileira, Raichelis (2006) recomenda: ampliação de fóruns na sociedade civil, estimulando a participação em movimentos sociais e organizações populares, sobretudo entre usuários de políticas sociais; oposição à tendência de despolitização da sociedade civil num atuação civil que faça a distinção entre projetos políticos e interesses da sociedade civil; encaminhamento de processos de interlocução entre sociedade civil e Estado que democratizem cada vez mais o aparato governamental; defesa de posições contra o reducionismo da concepção de sociedade civil que estimulem a sociabilidade pública e refundem a política como espaço criativo de direitos sociais.

7. CONCLUSÃO

O trabalho versou sobre as políticas públicas, seus fundamentos e finalidade, buscando a partir de uma incursão pela ciência política, o tema vem ganhando crescente importância no debate acadêmico e atraindo cada vez mais a preocupação dos setores da sociedade civil. Esse visível interesse pelo assunto parece reflexo do estágio atual da produção mundial, da complexidade e interpenetração dos mercados, da disseminação dos ideais democráticos no planeta, do avanço tecnológico acompanhado pelo aumento da pobreza e desigualdade mundial. Mais do que nunca, as lideranças públicas são cobradas para que intervenham eficazmente e ajam com transparência na condução política do Estado. Pesa sobre os gestores o dever da prestação de contas em face do controle público cada vez mais atento ao quadro das decisões políticas.

As políticas públicas vem se consolidando como área do conhecimento científico, desde a primeira metade do século XX nos EUA, e como as categorias políticas públicas sofrem variações e ênfases distintas; isso se dá desde o início de instituição da disciplina como domínio autônomo de investigação, em que a disciplina conquista relevância no campo de estudo da ciência política.

Essa questão é instigante porque, no contexto contemporâneo da política na modernidade, não admite segredos e movimentos sigilosos de gestão, que se reforça e sempre com maior força o caráter público das instituições públicas. Os paradigmas da transparência, cogestão, participação, sustentabilidade entre outras, amparam.

A razão das políticas públicas são as demandas coletivas da sociedade, a efetivação de direitos sociais; o que as inspira são os interesses públicos e sua eficiência pode ser medida pelos índices de desenvolvimento humano da sociedade. O tema das políticas públicas circunscreve o que se poderia chamar de termometria da presença social do Estado, consiste indexador dos fracassos e das conquistas do Estado moderno; nenhum outro paradigma se apresenta mais capaz de aferir retrocessos e avanços do desenvolvimento humano dos povos. O que se entende e o que se realiza no terreno das políticas públicas elementarmente constroem diagnósticos que traduzam o mal-estar ou o bem-estar sócio-mundial.

A discussão sobre políticas públicas, em grande medida, construída sob o ponto de vista governamental; sob este critério as políticas públicas são concebidas como um conjunto de metas e ações governamentais promotoras do bem-estar social. O papel do governo é decisivo no plano de execução das políticas públicas; no entanto, há de se considerar que a base das políticas públicas desde sua concepção racional a sua aplicação na tessitura da sociedade requer indispensavelmente e, sobretudo, a integração de atores não governamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDDT, Hannah. *A Condição Humana*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1993.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade – por uma teoria geral da política*, RJ, Paz e Terra, 2009.
- BURDEAU, Georges. *A Democracia*. Portugal, Editora Publicações Europa América, 1975.
- CARDOSO Jr, J.C.; JACCOUD, L. *Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal*. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005, p. 181-260.
- CASTRO, Jorge Abrahão. RIBEIRO, José Aparecido Carlos. *As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios*, Brasília, IPEA – Políticas Sociais: acompanhamento e análise, 2009.
- CÍCERO, Marcus Tullius. *Dos deveres*, São Paulo. Martin Claret, 2004.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo, Saraiva, 2005.
- DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. *Políticas públicas – princípios, propósitos e processos*, SP, Atlas, 2012.
- DURKHEIM, Emile. *A divisão do trabalho social – volume I*, Lisboa, Presença, 1989.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas - Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes*, Revista brasileira de ciências sociais, São Paulo, VOL. 18 nº 51, 2003, p 21-29.
- FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da filosofia do direito*, São Paulo, Martins Fontes, 1997.
- HOBBS, Thomas, *Do cidadão*, São Paulo, Martin Claret, 2004,
- LASWELL, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1958.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*, SP, Martin Claret, 2002.
- LOWI, Theodor. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. *Public Administration Review*, 32: 298-310. 1972.
- MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. SP, Martins Fontes, 1989.
- MILL, Stuart. *Ensaio sobre a liberdade*, SP, Editora Escala, 2006.
- RAICHELIS, Raquel. *Articulação entre os Conselhos de Políticas Públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil*, in: Serviço Social & sociedade. Ano XXVII, nº 85, março, SP, Cortez Editora, 2006.
- RIBEIRO, Cláudio Oliveira. MENEZES, Roberto Goulart. *Políticas públicas, pobreza e desigualdade no Brasil: apontamentos a partir do enfoque analítico de Amartya Sen*, RS, PUCRS, Revista Eletrônica, v. 7, n. 1, EDIPUCRS, 2008.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice – o social e o político na pos-modernidade*, SP, Cortez, 1997.
- SCURO NETO, Pedro. *Sociologia Geral e Jurídica*. São Paulo, Saraiva, 2010.
- SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura* in: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45
- SPINOZA, B. *Tratado Político*. São Paulo: Ediouro, Trad. José Perez, s/d.

A SUSTENTABILIDADE COMO NOÇÃO CONSTITUCIONAL QUE NORTEIA O ORDENAMENTO JURÍDICO E O SISTEMA ECONÔMICO

LIDIA ANDRADE LOURINHO⁵³
ROSA JULIA PLÁ⁵⁴
RODRIGO UCHOA⁵⁵

RESUMO

O termo “sustentabilidade”, quase sempre pronunciado quando se menciona o meio ambiente, precisa ser compreendido para além do discurso ambiental, mas também como princípio constitucional, interdisciplinar, social. Neste estudo, pretende-se discutir a compreensão jurídica da sustentabilidade numa perspectiva da noção constitucional que norteia o ordenamento jurídico. Para tanto, busca-se destacar o caráter sistêmico constitucional da sustentabilidade, que demanda um entendimento interdisciplinar desse fundamento primordial não somente no caráter ambiental, mas também no aspecto econômico e social, numa percepção que se integra a esses âmbitos quando encimado ao plano constitucional e ancorados nos princípios e direitos fundamentais que sustentam a dignidade humana, a inclusão e justiça social, com o objetivo de construir uma sociedade justa, igualitária, solidária e sustentável. Dessa forma, a pertinência se encontra em indicar a sustentabilidade como princípio do ordenamento jurídico.

PALAVRAS - CHAVE

Sustentabilidade. Noção constitucional. Ordenamento Jurídico.

ABSTRACT

The term sustainability, usually pronounced when the environment is mentioned, needs to be understood beyond environmental discourse, but also as a constitutional, interdisciplinary, and social principle. This study intends to discuss the legal understanding of sustainability from a perspective of the constitutional notion that guides the legal order. Therefore, it seeks to highlight the systemic constitutional character of sustainability, which requires an interdisciplinary understanding of this primordial foundation not only in the environmental character, but also in the economic and social aspects, in a perception that is integrated to these scopes when surpassed to the constitutional and anchored in the principles and fundamental rights that sustain human dignity, inclusion and social adjustment in order to build a just, egalitarian, supportive and sustainable society. In this way, the pertinence is to indicate sustainability as a principle of the legal order.

KEY WORDS: Sustainability; Constitutional concept; Legal order.

53 Pós-doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). Doutora em Saúde Coletiva (Uece/UFC/Unifor). Mestre em Educação em Saúde (Unifor). Fonoaudióloga. Psicopedagoga. Pesquisadora do Laboratório de Saúde nos Espaços Educacionais com foco na Educação em Saúde e na Formação em Saúde, ligado ao Doutorado em Saúde Coletiva da Universidade de Fortaleza (Unifor). É coordenadora de desenvolvimento pedagógico do Centro Universitário Farias Brito.

54 Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Universidade de Fortaleza (Unifor), Mestre pela Universidad de Santiago de Compostela (USC-Espanha). Professora de Direito Internacional Público da Unifor e do Centro Universitário Farias Brito. Advogada sócia de Plá Coelho Advocacia.

55 Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (1998), agraciado com a comenda “*Magna Cum Laude*”. Mestre em Direito (área de concentração: ordem jurídica constitucional) pela Universidade Federal do Ceará (2005). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Ceará - UFC (Ordem Jurídica Constitucional). Professor do Centro Universitário Farias Brito.

1. INTRODUÇÃO

O assunto da sustentabilidade, apesar de se encontrar presente continuamente na ordem do dia, ainda necessita de efetivação maior e o surgimento de uma recente e emergente fase cultural baseada por uma mentalidade sustentável, ainda não percebe-se uma consolidação do seu teor. Torna-se evidente, no atual momento de crise e quebras de paradigmas no qual estamos vivendo, mudanças nas ações e reações do homem contemporâneo diante de si e do mundo, que tem seu pensamento incitado por tais provocações.

A pretensão desse ensaio teórico não é esgotar o tema, nem mesmo expor julgamentos sustentados por uma única perspectiva, o aporte do nosso trabalho advém da identificação e discussão de alguns princípios sobre sustentabilidade e, a partir dos mesmos, fomentar reflexões que sejam sustentadas por visões diversas.

A compreensão sobre sustentabilidade deve ser abrangente, holística, recomendando uma concepção que permita o desvelamento de múltiplas leituras, e, ao mesmo tempo, recusando uma assimilação limitada, fragmentada e apriorística do tema. Assim, ao questionar as bases da produção da sustentabilidade, para além da preocupação ambiental, percebe-se que, na construção de um estilo de desenvolvimento, denominado de desenvolvimento sustentável, que tem como princípio ético atribuir ao ser humano o papel de sujeito central no processo de desenvolvimento, amplia seu escopo e permite que a problemática ambiental seja superada, ampliando seu alcance para as questões sociais, culturais, políticas e territoriais.

Tornar o homem a propósito do desenvolvimento é legitimar sua dignidade, e sendo a dignidade da pessoa humana um dos fundamentos da República brasileira, constata-se uma relevante associação entre o paradigma da sustentabilidade e a Constituição Federal.

Com isso, o estudo propõe, demonstrar que a sustentabilidade, conhecimento concebido no contexto das ciências sociais e naturais, não apresenta uma única dimensionalidade, não sendo apenas um discurso hegemônico que propaga a conservação ecológica alinhada ao crescimento econômico. A partir dessa visão, procura-se apontar que o entendimento do seu conteúdo deve ser otimizado de modo que possa determinar uma mudança de compreensão do ser humano em relação ao mundo que o cerca.

A sustentabilidade, conforme se apresentará, busca o equilíbrio nas mais diferentes áreas do desenvolvimento, seja ele econômico, político ou social. Além de ser concebida como uma preocupação para com as gerações futuras, já que está relacionada diretamente com a forma de desenvolvimento da sociedade e seus impactos, a sustentabilidade deve ser compreendida como uma direção necessária a uma percepção sistêmica de mundo.

Assim, busca-se detectar as repercussões que a referida discussão tem na Constituição Cidadã de 1988, com o princípio da dignidade da pessoa humana executando um papel protagonista nessa incumbência ante a sua estreita correlação com a ética proposta pela sustentabilidade. De tal correlação, se propõe que seja a sustentabilidade um princípio jurídico arauto de um direito fundamental.

Atenta-se, finalmente, sobre a importância de se conservar a unidade de sentido intrínseca do paradigma da sustentabilidade quando de sua propagação para o ordenamento jurídico, sendo inegável, para tal, ultrapassar a visão fragmentada das áreas do Direito com a construção de uma orientação que busque a interdisciplinaridade.

2. AS VARIÁVEIS DA SUSTENTABILIDADE CONSTITUCIONAL SISTÊMICA

A sustentabilidade, temática bem atual, rotineiramente alistada às questões ambientais, sobretudo no que se refere ao cuidado dos recursos naturais, ecológicos, possui de fato um significado bem mais amplo e abrangente, constituindo a questão ambiental, apenas um de seus fundamentos.

Em se tratando da questão ecológica, o meio ambiente institui direito fundamental de todos os cidadãos, que têm como necessidade e dever preservá-lo para si e para as gerações futuras. Desta forma, o Estado deve estimular tal procedimento de seus cidadãos. Alguns autores empregam o termo “sociedade sustentável” para dar ênfase a ideia de que para que exista mudança de atitude frente à preservação do meio ambiente, em concordância com os princípios da democracia participativa, a sociedade civil organizada tem uma atuação imperiosa nessa mudança. Tal pensamento encontra fundamento na crítica à sociedade capitalista, dando ênfase a equidade social e se opondo ao reducionismo econômico e tecnológico, alegando que não pode haver sustentabilidade se não houver a inserção das desigualdades sociais e políticas e de valores éticos de respeito à vida e às diferenças culturais ao termo (SACHES, 1986; DUARTE, 2013).

Durante vários anos a sociedade considerava somente o aspecto econômico derivado de sistema capitalista, que a qualquer custo e em detrimento do habitat das gerações presentes e futuras, apresentava uma ambição desenfreada. Dessa forma, Leite (2000, p. 22) destaca que:

[...] “tanto as ideologias liberais como as socialistas, não souberam lidar com a crise ambiental, considerando-se que o capitalismo industrialista, no primeiro caso, e o coletivismo industrialista no segundo, puseram em prática um modelo industrial agressivo aos valores ambientais da comunidade.

De acordo com Ruschinsky (2013), a “Sustentabilidade” é uma expressão que tem como berço o saber técnico na agricultura no século XIX, mas, que somente a partir da Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano em 1972, começou a ganhar destaque no contexto mundial, visto que a preocupação com os problemas ambientais, advinda da inquietação das nações industrializadas com o crescimento populacional e com a degradação do meio ambiente, provocada pelo crescimento econômico e com o desaparecimento dos recursos naturais.

Sustentado por uma visão econômica, Hawken (apud Ellis e De souz, 2009) define sustentabilidade considerando a capacidade de suporte do ecossistema e a descreve como sendo um sistema de entradas e saídas de energia e consumo de recursos e o ponto de equilíbrio seria o momento no qual o nível de recursos naturais usados fosse igual o nível de recursos produzidos pelo sistema.

Silva afirma que, dentre os numerosos conceitos de sustentabilidade existentes, a “sustentabilidade consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras” (SILVA, 2002, p.26-27).

Porém, a inserção do conceito de desenvolvimento sustentável no campo do direito internacional só aconteceu na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, que ficou conhecida como Rio 92, mais especificamente nos diversos princípios contidos na “Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”. Desde então, o Direito Ambiental associa-se a tudo que diz respeito aos termos “sustentável e sustentabilidade”, que vem sendo utilizados como estratégia para aprovar projetos econômicos,

como método para modificar políticas públicas e, principalmente, para arrecadar fundos e conquistar mercados.

De acordo com Freitas (2002, p. 7), o meio ambiente é, atualmente, um dos poucos assuntos que desperta o interesse de todas as nações, independentemente do regime político ou sistema econômico. É que as consequências dos danos ambientais não se confinam mais nos limites de determinados países ou regiões. Ultrapassam as fronteiras e, costumeiramente, vêm a atingir regiões distantes. Daí a preocupação geral no trato da matéria que, em última análise, significa zelar pela própria sobrevivência do homem.

Nessa mesma direção, Nascimento e Vianna salientam que:

“não existe ainda um consenso sobre as dimensões e a essencialidade do desenvolvimento sustentável”. No entanto, acreditam que as definições mais costumeiras destacam que a “eficiência econômica só tem valor se conservar a natureza e produzir equidade social” (2007, p. 8-9).

No entanto, reforçando o que foi descrito inicialmente, no que se refere à área do jurídica, o termo sustentável vai além do Direito Ambiental, expandindo-se para o Direito Constitucional, que garante os direitos fundamentais, quando nos referimos ao termo “Sustentabilidade Social”.

3. A SUSTENTABILIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Após compreendermos a conceituação de sustentabilidade e a diferenciação de desenvolvimento sustentável, percebe-se que os conceitos mencionados tratam sobre valores. Desta forma, podemos refletir sobre o entendimento do conceito de Sustentabilidade como forma de princípio Constitucional atrelado à tentativa da efetividade das ideias que orbitam em torno do Estado Democrático de Direito.

Por vários motivos que estão inseridos ao termo “sustentabilidade”, há a possibilidade de compreendê-la como um princípio constitucional interdisciplinar - social, econômico, político, jurídico, e não apenas ambiental. Tal percepção implica uma compreensão interdisciplinar, e, por vezes, transdisciplinar, desse fundamento principal não somente pela ótica ambiental, mas também na perspectiva econômico-empresarial e social.

De acordo com Canotilho (2010), os princípios são ordenações que se espalham e envolvem os sistemas de normas; são como núcleos de acumulações nos quais convergem valores e bens constitucionais. Na mesma direção, autores como Coelho e Araújo (2011) propõem a sustentabilidade como princípio norteador de nosso ordenamento jurídico, apontando que trata-se de conceito da ordem Constitucional democrática brasileira que apoia o seu entendimento como norma provida de supremacia sobre as demais normas do ordenamento jurídico.

Diante da concepção da sustentabilidade sistêmica como princípio jurídico que o sentido e alcance devem ser pertencentes à Constituição fundamental as diversas áreas do Direito, sentidas e refletidas como desdobramentos das disposições constitucionais em uma perspectiva infraconstitucional. Conceber a sustentabilidade como um princípio constitucional não somente ambiental, mas como princípio constitucional interdisciplinar, social, empresarial, administrativo e econômico, estabelece relevante tarefa da dogmática jurídica na atual conjuntura, no intuito de obter efetividade das ideias que gira entorno da solidariedade e da dignidade, marcos do Estado Democrático de Direito.

A partir dos conceitos de sustentabilidade apresentados anteriormente, constata-se que o conjunto de fundamentos da República, associado à lista de Direitos Fundamentais da Constituição, os quais compreendem na base de nosso ordenamento jurídico e do Direito Brasileiro, congregam-se as normas que têm como função estabelecer as condutas consideradas adequadas para a harmonia inclusiva das relações sociais. E, pelo fato da sustentabilidade está diretamente associada aos aspectos relacionados ao equilíbrio necessário à viabilidade da própria existência humana digna, ela pode servir de parâmetro para a análise de quaisquer situações sob o prisma jurídico-reflexivo.

Em conformidade com os autores, o conceito sistêmico de sustentabilidade ultrapassa a visão simplista da associação desse vocábulo apenas as questões ecológicas/ambientais ou a questões econômico-empresariais. A concepção apresentada pelos Autores para explicar a Sustentabilidade como Princípio Constitucional é a de que o conceito sistêmico de sustentabilidade vai muito além dos aspectos geralmente apresentados. A vista disso, o desenvolvimento sustentável como modelo de desenvolvimento, a sustentabilidade pode ser definida como um conceito relacionado à continuidade dos aspectos econômicos, políticos, sociais, culturais e ambientais da sociedade humana. Deste modo, para que um empreendimento humano seja sustentável, deve se basear nesses cinco alicerces, tendo de ser economicamente viável, politicamente adequado, socialmente justo, culturalmente aceito e ecologicamente correto.

Na Constituição Federal, a sustentabilidade se manifesta como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º) – que enfatiza que o respeito à dignidade humana é fundamental para se manter o equilíbrio de uma determinada sociedade. Permitir a todos uma vida digna é, seguramente, o ideal do Estado Democrático de Direito.

Destarte, no tocante ao aspecto social da sustentabilidade, a partir do que está declarado na apresentação da Constituição, constata-se que a sustentabilidade social é pensada, sob a ótica do paradigma constitucional atual, como forma de convívio social, no qual os valores acima relacionados, aconteçam de forma efetiva, no contexto de uma sociedade solidária e participativa.

4. A SUSTENTABILIDADE ORIENTADORA DO ORDENAMENTO JURÍDICO

Posteriormente a inserção da sustentabilidade no texto constitucional enquanto princípio, é imperativo que se pondere acerca de uma titularidade vasta dos direitos fundamentais, de modo que envolva as presentes e futuras gerações. Encontra-se firmemente, no compromisso de tutelar os direitos individuais, o direito ao meio ambiente equilibrado, que recai sobre o sistema inteiro e que irá repercutir na vida de um todo os cidadãos presentes e futuros.

A essência desta problemática é a profunda carência da tradição jurídica no que se refere à tutela de grande parte dos problemas emanados de uma sociedade em rede, sobretudo no que diz respeito à tutela efetiva dos novos direitos, associada as dimensões da sustentabilidade, em sua maioria de titularidade transindividual. Para Isaia (2012, p. 262): O “processo civil do século XXI carece de um pensar a partir do novo modelo de organização social que se apresenta”.

Portanto, sendo imperativo que a própria atividade jurídica tenha a capacidade de construir-se e

reconstruir-se alicerçada no tempo do direito, considerando presente e futuro, individual e no coletivo. Indispensável, por conseguinte, reestabelecer uma nova atividade jurisdicional, já que a antiga é essencialmente patrimonialista e individualista, características herdadas do modelo processual liberal (HOMMERDING, 2007).

Por esse ângulo, a sustentabilidade tem em suas entranhas, um procedimento basilar, a preocupação com o bem-estar das presentes e futuras gerações e, também, a preocupação com o compromisso com um desenvolvimento que garanta uma repartição igualitária de seus frutos.

Isto posto, é inquestionável a correlação existente entre princípio, decisão judicial, fundamentação e discricionariedade, os princípios não podem ser utilizados através do método da dedução, também não servem para materializar uma suposta completude axiológico dedutiva do sistema. Assim, advoga-se que é atribuída uma refundação de uma tradição jurídica já arraigada, pois não consegue mais dar conta dos novos contextos sociais e jurídicos (STRECK, 2012).

Na perspectiva de Canotilho (2010, p. 10):

O princípio da sustentabilidade aponta para a necessidade de novos esquemas de direcção propiciadores de um verdadeiro Estado de direito ambiental. Isto implica que, ao lado dos tradicionais esquemas de ordem, permissão e proibição vasados em actos de poder público, se assista ao recurso a diversas formas de “estímulo” destinadas a promover programas de sustentabilidade (exemplo: política fiscal de incentivo à tecnologia limpa, estímulo para a efectivação de políticas de energia à base de recursos renováveis). Nestes “estímulos” ou “incentivos” que, muitas vezes, se traduzem em preferências ou internalizações de efeitos externos, devem observar-se as exigências normativas do Estado de direito ambiental quanto às competências (legislador e executivo) e aos princípios (proibição do excesso, igualdade). Nesse sentido, a transformação do direito e da governação segundo o princípio da sustentabilidade não significa a preterição da observância de outros princípios estruturantes, como o Princípio do Estado de Direito e o Princípio Democrático.

A grande esfera global composta por “sociedades de paredes finas”, na visão de Sloterdijk (2004), demanda um direito inclusivo que considere os fenômenos atuais e que coloque em ordem a nova sociedade global, que carecerá de solidariedade e empatia, para se apoiar-se. Importante lembrar que a busca pela sustentabilidade, numa dimensão global, demandará um direito esférico, visto que, a globalização abala as estruturas do modelo de ordenamentos jurídicos autônomos que são guiados pela pirâmide de Kelsen, nos levando a pensar em sistemas jurídicos que devem ser representados por esferas concêntricas ou sistemas de esferas, numa interdependência constante, não sendo possível determinar seu início e o seu final.

Nessa lógica, a sustentabilidade como direito esférico implica que a vida seja garantida mediante a defesa do entorno do meio ambiente e que seja engrandecida por meio da inclusão dos aspectos sociais, adequada por um crescimento distributivo dos aspectos econômicos (FERRE, GLASENAPP, CRUZ, 2014; CHAVES, SANT’ANNA, 2016).

CONCLUSÃO

Foi possível identificar que a sustentabilidade, como elemento estruturante do Estado constitucional, como atual paradigma do direito na pós-modernidade, é impulsionadora de pautas axiológicas nos mais variados níveis. Tal constatação nos orienta à necessidade de melhorias e adequações ininterruptas das práticas dos diversos atores sociais, públicos e privados. Também, deve refletir no papel da empresa, entendida não mais como simples expressão de uma atividade econômica, mas sim, como um ator social que é responsável pela acomodação de interesses particulares e públicos.

A sustentabilidade é antes de tudo um paradigma que influencia as concepções e as práticas do direito moderno como discernimento normativo para a reconstrução de uma recente ordem econômica, um sistema econômico mais justo, equilibrado e sustentável da organização social, possibilitando a transformação da estrutura social e da forma de organização da sociedade, dando ênfase a equidade e justiça social do meio ambiente por meio da garantia da sobrevivência do homem em condições dignas, éticas e sustentáveis.

NACIONALIDADE, DIREITO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CEARÁ (1963-1970)

MARDÔNIO GUEDES⁵⁶
LIDIA ANDRADE LOURINHO⁵⁷
FERNANDA DERNADIM⁵⁸

RESUMO

No Brasil, durante a segunda metade do século XX, é notória a relação existente entre planejamento nacional da educação, direito e gestão pública estadual. De tal modo, o trabalho de pesquisa aborda a construção dos discursos sobre nacionalidade, planejamento educacional e direito à educação no Ceará, entre os anos de 1963 a 1970. Para tanto, utilizaremos prioritariamente fontes documentais sobre campo educacional que compõem o acervo do Arquivo Público do Estado. O uso da referida documentação permite uma inserção no universo de produção das políticas estaduais de planejamento educacional. Além disso, o acervo documental traz à baila inúmeras correspondências individuais que descrevem a problemática cotidiana do acesso à educação. Por este viés, o estudo focalizará a trama histórica que produziu conflitos sociais associados ao planejamento educacional e o direito à educação no Ceará.

PALAVRAS-CHAVES

Nação. Educação. Direito.

ABSTRACT

In Brazil, during the second half of the twentieth century, the relationship between national planning of education, law and state public management is well known. Thus, the research work addresses the construction of discourses on nationality, educational planning and the right to education in Ceará, between 1963 and 1970. To do so, we will primarily use documentary sources on the educational field that make up the archive of the Public Archive of State. The use of the mentioned documentation, allows an insertion in the universe of production of the state policies of educational planning. In addition, the documentary collection brings to the fore countless correspondences individuals that describe the daily problematic of access to education. Due to this bias, the study will focus on the historical plot that has produced social conflicts associated with educational planning and the right to education in Ceará.

Key words: Nation, Education, Hight.

56 Possui graduação em História pela Universidade Federal do Ceará (1995), mestrado em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1999) e doutorado em Educação pela Universidade Federal do Ceará (2010). Atualmente é professor do Centro Universitário Farias Brito (FB Uni).

57 Pós-doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). Doutora em Saúde Coletiva (Uece/UFC/Unifor). Mestre em Educação em Saúde (Unifor). Fonoaudióloga. Psicopedagoga. Pesquisadora do Laboratório de Saúde nos Espaços Educacionais com foco na Educação em Saúde e na Formação em Saúde, ligado ao Doutorado em Saúde Coletiva da Universidade de Fortaleza (Unifor). É coordenadora de desenvolvimento pedagógico do Centro Universitário Farias Brito.

58 Possui Graduação em Pedagogia pela Universidade de Fortaleza (2000), Mestrado em Educação em Saúde pela Universidade de Fortaleza (2003) e Doutorado em Ciências da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Chile (2009). Atualmente é Diretora Acadêmico - Administrativa do Centro Universitário Farias Brito e do Sistema Farias Brito de Ensino, em Fortaleza - Ceará

1. INTRODUÇÃO

*Precisamos educar o Brasil.
Compraremos professores e livros,
assimilaremos finas culturas,
abriremos dancings e subvencionaremos as elites.
Cada brasileiro terá sua casa
com fogão e aquecedor elétricos, piscina,
salão para conferências científicas.
E cuidaremos do Estado Técnico*

CARLOS DRUMMOND

No artigo abordaremos as concepções de planejamento educacional, nacionalidade, gestão pública e direito à educação, construídos, simultaneamente, pelo poder executivo e por correspondências de indivíduos que vivenciaram as problemáticas educacionais do Ceará, no período de 1963 a 1970. As fontes de pesquisa contidas no fundo documental Virgílio Távora são cruciais para a construção da análise proposta. Os referidos documentos fazem parte do acervo do Arquivo Público do Estado do Ceará. É válido destacar que o político cearense Virgílio Távora, durante o século XX, ocupou as funções públicas de Governador do Estado do Ceará, Deputado e Senador. De tal forma, podemos observar uma trajetória política intimamente associada à construção da gestão pública local.

A despeito da década de sessenta no Ceará é relevante mencionar a elaboração do Plano de Metas Governamentais (PLAMEG) em 1963, que serviu de base para os propósitos da primeira experiência de Virgílio Távora no campo da administração pública. A proposta em tela estava pautada pelo esforço de elencar diretrizes para o desenvolvimento econômico-social do Estado. Por outro lado, sobre a gestão pública no Brasil, podemos afirmar que a prática de elaborar planos governamentais é recente, conforme Freitag (1986: 99):

O uso da técnica de planejamento pela política estatal no Brasil é de data recente. Em períodos anteriores por nós analisados, somente foram elaborados quatro planos globais: O “Plano SALTE”, de 1948, para o governo do General Dutra; o “Plano de desenvolvimento”, elaborado entre 1951 e 1953 por uma comissão Mista/ Estados Unidos, para o Governo Getúlio Vargas; o “Programa de Metas”, baseado no plano anterior, elaborado em 1956 para o Governo Kubitschek e, finalmente, o “Plano Trienal” de Celso Furtado, de 1962, para o Governo Goulart. Somente este último contém uma primeira consideração sobre a necessidade da formação de recursos humanos para a promoção do desenvolvimento. Pela primeira vez chama atenção para a importância do planejamento educacional como parte integrante do planejamento global.

No que concerne o PLAMEG, é plausível inferir que o referido documento institucional possuía íntima relação com a lógica capitalista de modernização em voga no Brasil, em sintonia com o plano de metas de Juscelino Kubitschek, produzido durante os anos 50. Proposta sedimentada na perspectiva de planejar o crescimento da economia nacional e impulsionar a industrialização do país. Ainda sobre a década de 1960, no Brasil, convém observarmos que o “Plano Trienal” – produzido durante o Governo João Goulart em 1962 – atribuía relevância a formação de recursos humanos para promover o desenvolvimento econômico nacional. Além disso, considerava significativo o papel da educação na macro-política de planejamento estatal.

As políticas desenvolvimentistas dos anos 60, no Brasil, irão vislumbrar um papel para educação na efetivação do processo de crescimento da economia nacional. De tal modo, o campo educacional começa a ganhar relevo na preparação de indivíduos com qualificação técnica voltada para o desenvolvimento social. Portanto, havia a necessidade de identificar problemas da educação e propor soluções. O fortalecimento da relação entre ensino, direito à educação e mercado de trabalho em prol do crescimento da economia do país era emblemático. Assim, os referidos pressupostos influenciaram a composição do PLAMEG e a gestão do Estado nacional durante o período focalizado por esta pesquisa.

2. METAS PARA O MUNDO EDUCACIONAL

Durante o período Pós-64, no Brasil, sobre os modelos educacionais que norteavam as políticas federais e estaduais, podemos assinalar:

O regime militar enfatiza o planejamento como instrumento de governo que parte da esfera decisória central (União) para as unidades federadas (Estados e Distrito Federal). Ao planejamento global corresponde um planejamento setorial, por área de atuação. Assim, o planejamento educacional é um setor do Plano Setorial de Desenvolvimento (PND), daí a expressão Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (PSECD), utilizada em alguns dos documentos de planejamento educacional do período. (VIEIRA, 2002: 277)

Deste modo, as políticas públicas passam a ter o planejamento da educação com uma eficaz ferramenta de desenvolvimento social. No panorama local, o PLAMEG estabelece relevância para o setor educacional, por intermédio do diagnóstico das especificidades educacionais do Estado. Assim, problemas a serem enfrentados são delineados e objetivos que deverão ser alcançados para o quadriênio de 1963-1966 são apresentados. Discursos que foram apropriados no cotidiano da educação local. Portanto, nos anos 1960, os propósitos aludidos demarcaram a gestão pública estadual e as reivindicações descritas em correspondências enviadas a Virgílio Távora por indivíduos que vivenciaram o campo educacional cearense.

A fim de discutir aspectos da trama histórica que construiu a educação local no período, iremos, preliminarmente, lançar alguns questionamentos sobre a solicitação de um estudante para Virgílio Távora. A correspondência traz à tona elementos relacionados à qualificação profissional, emprego, acesso à educação e planejamento governamental. Um solicitante da cidade de Russas, em julho de 1968, afirmou a Virgílio:

Venho por intermédio de esta correspondência solicitar do ilustre político e homem público, um emprego para mim, a fim de que eu possa concretizar meus ideais. Sou um rapaz que a tempo venho com meus estudos paralisados porque minha situação não permite dar continuação (sic). Solicito a Vossa Excelência com este esclarecimento porque sei o que foi feito no Plano Educacional durante Vossa administração a frente do governo do Estado do Ceará. Sei o que Vossa Excelência acha do desenvolvimento educacional.

Há muito tempo venho desempregado e planejando para ver se consigo [...]; inclusive tenho solicitado a alguns deputados estaduais aqui no Ceará, mas até o momento só fizeram prometer, nada ainda pude obter.

Tenho um irmão aqui em Russas, funcionário dos Correios e Telégrafos, que passou a assumir esses cargos quando V. Excelência era ministro da viação. Encontra-se feliz e bem remunerado, isto graças a V. Excelência.

Sempre confiei em Vosso punho, como um político ideal, dinâmico a quem o Ceará e seus filhos muito devem. Confiando em Vossa excelência estarei certo de que serei bem sucedido e então poderei acreditar que agora me empregarei, mesmo depois de tanta luta.

Um detalhe da minha solicitação: desejaria que Vossa Excelência conseguisse um emprego para mim em Fortaleza porque o principal motivo deste apelo é a conclusão de meus estudos e lá é onde poderei continuar a me realizar. Estou atualmente aqui em Russas. Meu nome completo é [nome]

Certo de que serei atendido aqui finalizo.

Atenciosamente

[nome]

Este caso aponta múltiplos elementos expressos nas correspondências do Acervo Virgílio Távora: a busca de um emprego para dar continuidade às atividades educacionais e a apropriação de elementos associados às ações de planejamento da educação estadual, inauguradas pelo governo de 1963, são patentes. A carta foi escrita no momento em que Virgílio era deputado federal. O solicitante evoca a passagem do parlamentar pela administração do governo do Estado e considera que a referida gestão esteve pautada pelo desenvolvimento educacional.

O parlamentar é citado como um homem confiável, de habilidade política e sensível à problemática do desemprego que se tornava um grande empecilho para que os jovens continuassem seus estudos. Os referidos elementos contidos na fonte acima trazem à tona as relações entre ensino, planejamento, trabalho e práticas paternalistas a despeito da resolução das problemáticas do campo educacional.

O objetivo de superar os aludidos embates, por intermédio da intervenção parlamentar, destacado na fonte transcrita, compunha os discursos de vários solicitantes no universo de correspondências do acervo Virgílio Távora. A carta tratava da problemática do desemprego que afetava a vida de muitos jovens no período focalizado. Nesse caso, “não ter trabalho” era um grande empecilho para os indivíduos que desejavam obter formação escolar na rede de ensino pública ou privada. Devido o desemprego gerar incapacidade de garantir as condições mínimas necessárias para o desenvolvimento das atividades educacionais, a busca de proteção de um parlamentar ou o contato direto, por meio de correspondência, com o governador poderia possibilitar a superação das dificuldades vivenciadas.

Ademais, a confiança no papel de “protetor dos necessitados”, atribuído a Virgílio, emergia em diversas justificativas de solicitantes. Os correspondentes lhe definiam, muitas vezes, em suas narrativas, como um homem justo, competente, de diversas realizações administrativas. Esta primeira correspondência abre um leque de possibilidades de análise das questões relacionadas a planejamento, paternalismo e troca de favores no mundo da educação.

A investigação de cartas que tratam de solicitações educacionais e dos discursos governamentais – relacionados ao planejamento da educação estadual – constitui a pesquisa proposta. Focalizaremos, assim, tensões e conflitos que foram registrados em documentos oficiais do poder público, bem como fontes não institucionais que continham narrativas pontuadas por solicitações oriundas da área de ensino.

Na discussão suscitada, convém atentar para os propósitos governamentais de redefinição do modelo de administrativo da educação no âmbito da esfera pública:

Nesse mandato, Virgílio nomeou uma equipe para a Secretaria de Educação formada por educadores reconhecidos como de esquerda e recrutou economistas e engenheiros para a área de planejamento. Entregou a Secretaria da Fazenda um oficial do Exército, inovando em relação às administrações anteriores. Contudo, não abandonou práticas tradicionais da política, como nomeações para cargos administrativos de afilhados ligados a políticos do seu grupo e apoio a lideranças locais. (ALENCAR, 2006: 21)

Nessa perspectiva, o planejamento assumia um papel relevante na condução dos propósitos de desenvolvimento almejados pelo governo estadual. Entretanto, análises sobre a gestão pública do período assinalam que havia a permanência de práticas políticas relacionadas ao paternalismo e apadrinhamento na esfera administrativa e educacional do governo Virgílio Távora. Práticas sociais que, no discurso governamental, eram associadas ao atraso e consideradas um entrave à efetivação do planejamento estatal. Dessa forma, eram forjados os conflitos entre os propósitos de manter e/ou superar práticas clientelistas na gestão pública.

Sobre o PLAMEG, podemos afirmar que havia o esforço em destacar a necessidade de superação do caráter agropecuarista da economia do Ceará, na tentativa de atrelar o Estado à dinâmica da produção nacional, mediante o incremento do processo de industrialização local.

No campo educacional, o combate ao “atraso” encontrava eco na capacitação técnica de profissionais voltada para a industrialização. Segundo Melo, educação e desenvolvimento social estavam atrelados:

Não haveria desenvolvimento, leia-se industrialização, sem o preparo de uma mão de obra especializada para tanto. Ao mesmo tempo, essa mão de obra deveria ser dócil, obediente e entender o seu trabalho como uma contribuição para o desenvolvimento do Estado, da Região e da Nação. Para atingir seus objetivos, Virgílio Távora não mediu esforços para se inserir nos projetos internacionais norte-americanos capitaneados pela Aliança para o Progresso, estabelecendo desde os acordos com órgãos internacionais aos programas educacionais capazes de garantir a formação e disciplinarização dos trabalhadores (MELO, 2006: 44)

Nesse sentido, fazia parte das pretensões do Plano de Metas Estadual promover o desenvolvimento social, pelo viés do planejamento e investimento na formação educacional especializada, buscando recursos financeiros federais e internacionais. Além disso, expansão do setor educacional, melhoria do ensino e a capacitação técnica para o mundo do trabalho eram elementos que norteavam os discursos governamentais sobre a educação. O poder instituído proclamava, assim, a supremacia do discurso técnico-racional na gestão pública em detrimento da personalidade e do paternalismo.

Essas eram práticas culturais que – no modelo de desenvolvimento social propalado pelo PLAMEG – deveriam ser superadas. Haja vista, significarem “atraso” e ineficiência para o Estado. Portanto, o setor educacional estadual também era um componente que precisava passar por mudanças dentro do ideário proposto, a fim de contribuir para o desenvolvimento estadual.

De tal modo, na primeira seção do artigo, destacamos a produção de discursos sobre planejamento governamental, eficiência administrativa combate ao paternalismo e educação na gestão pública. Nesse sentido, consideramos necessário atentar para o ideário de modernização, educação e planejamento que o governador se intitulava representante, afinal:

A ideia de inserir o Ceará no projeto desenvolvimentista parte de um governador que já vinha de uma vasta experiência de articulações políticas e na administração federal onde já fora ministro por duas vezes. Era coronel do Exército, membro da Escola Superior de Guerra numa época em que os militares ganharam destaque diante do combate à “indisciplina” da sociedade e iniciaram a elaboração de uma pedagogia militarista nos quartéis “através de disciplinas a serem ensinadas como: a educação moral, a educação cívica, religiosa, familiar e a educação nacionalista. (Idem, 2006: 42)

Por sua vez, o acesso à documentação do Governo de Virgílio Távora possibilitou observar que os discursos produzidos pelo poder público destacavam os intuítos de construir um desenvolvimento sistematizado para o Estado do Ceará na área econômica, política, cultural e educacional.

No período de 1963 a 1966, o governo Virgílio Távora construiu práticas administrativas marcadas pelo conjunto de metas do planejamento da economia estadual. As ações visavam enfrentar os entraves para o desenvolvimento econômico, e conseguir adesão política das elites locais ao projeto de governo propalado. O enfrentamento das problemáticas educacionais, por meio do planejamento estatal, também era contemplado no programa de governo. A fim de melhorar as condições de infraestrutura do setor educacional e a capacitação técnica dos profissionais de ensino, o PLAMEG, em seu item: “Melhoria das Condições de Vida do Homem” apontava para a necessidade de se identificar problemas do setor educacional e estabelecia prioridades para o crescimento da educação local.

Por isso mesmo, já tivemos oportunidade de salientar que o aperfeiçoamento profissional do professorado, a motivação e o estímulo aos educadores, de par com o aumento do quadro de magistério público e sua melhoria salarial, foram medidas que, adicionadas à da expansão da rede escolar do Estado, constituem a tônica do nosso Governo na área da política educacional.

A melhoria das condições de trabalho do magistério e expansão da rede de ensino Estadual representavam sinônimos de desenvolvimento da educação local. No Plano de Metas estadual, os discursos elaborados pelo poder público estadual mencionavam a educação como um mecanismo de desenvolvimento social atrelada a um conjunto de normas, planejamento, procedimentos idealizados pelo Governo Virgílio Távora, no escopo de promover o desenvolvimento econômico e político local.

A industrialização e a construção de um modelo governamental baseado em parâmetros técnicos serviam de orientação à gestão pública de Virgílio Távora, a qual inaugura no Ceará um período que estabeleceu programas de desenvolvimento econômico e ações institucionais que ensejavam impulsionar o desenvolvimento da economia local com o apoio das elites cearenses. Mediante a força de um líder catalisador dos interesses políticos estaduais e com a eficiência do planejamento governamental, o Estado conseguiria alcançar o desenvolvimento econômico, assim:

Os anos sessenta representam um claro divisor de águas nas formas de gestão da coisa pública. É neste momento que, com efeito, se organiza uma burocracia estatal estruturada a partir de processos decisórios orientados para uma racionalidade técnica, onde o planejamento é adotado como instrumento de governo. (VIEIRA, 2002: 244)

Com base nos pressupostos apresentados, o governo estadual organiza comissões de especialistas e um conjunto de procedimentos burocráticos que visavam produzir um olhar técnico e minucioso sobre a educação. Programas educacionais, bem como diagnósticos sobre as problemáticas educacionais são produzidos e soluções são propostas. Assim, o planejamento da educação é referendado como um instrumento útil e eficaz para o desenvolvimento da educação no Ceará.

3. DEMOCRATIZAR A EDUCAÇÃO

O conjunto de documentos das secretarias de planejamento e educação que compõe o Acervo Virgílio Távora, no que tange aos anos 1960, contém diversos documentos, tais como: dossiês, reuniões sobre condições estruturais das escolas municipais, planos de governo, reivindicações do corpo docente e diretores de escolas, resumo de atendimentos a solicitações de municípios, convênios entre prefeituras e poder estadual, relatórios sobre reconstruções e funcionamento de estabelecimentos de ensino, orçamentos, projetos, editais e relação de professores contratados. Estes registros são representativos dos embates e percursos da gestação de uma política educacional para o Ceará.

Podemos identificar, nesta documentação, discursos produzidos pelo poder executivo sobre a política educacional do Ceará. Questões relacionadas ao cotidiano e reivindicações educacionais do período focalizado são recorrentes nas fontes de pesquisa examinadas. Tais documentos apontam que mecanismos de reforma e planejamento nutriam as ações governamentais. Assim, sobre as políticas públicas educacionais no Ceará, assevera Cavalcante (2002: 36-37):

Podemos inferir desse percurso preliminar pelo século XX, que, no Ceará e no Brasil, se os primeiros 50 anos foram o momento da edificação do sistema escolar, a segunda metade, conforma-se, em certo sentido, em mantê-lo, esticá-lo ou esconder as feridas deixadas por um processo político incapaz de efetivar a chamada promessa de democratização da escola, condição apontada pelos entusiasmados intelectuais e políticos do Império e da Primeira República, como fundamental para que o país se modernizasse, muito embora, passados séculos, sucessivas reformas e promessas não tenham sido capazes de fazer desse propósito uma realidade.

Durante a segunda metade do século XX, planos, projetos e ações educacionais do estado foram registrados pelo poder executivo local e compõem o acervo Virgílio Távora. Essas fontes documentais descortinam embates do cotidiano das instituições de ensino do Estado nos anos 1960 – num campo educacional marcado pelas dificuldades de democratizar o acesso à educação. Esse universo remonta às ações governamentais, às propostas educativas e aos planos de modificação do ensino e infraestrutura escolar, que visavam redefinir o cenário da educação estadual. Deste modo, percebermos tensões entre os discursos construídos pelo poder instituído para educação e o cotidiano da rede de ensino estadual, afinal:

O governador Virgílio Távora encontrou uma realidade educacional em que 725 mil crianças em idade escolar, das quais apenas 316 mil frequentavam a escola. A taxa de analfabetismo, inclusive entre adultos, chega a 66%, um das mais altas do país. O novo governo lançou o Plano de Metas Governamentais (PLAMEG) onde, no campo educacional, as ações voltam-se para a ampliação do atendimento à demanda pelo ensino, com ênfase na recuperação e construção de escolas. (FILIZIOLA, 2002: 205).

O Estado do Ceará possuía um reduzido número de alunos nas escolas, em muitos municípios inexistiam estabelecimentos de ensino, e havia uma grande carência de qualificação profissional dos professores. A documentação do Acervo Virgílio Távora, em diversos momentos, trata de práticas governamentais no intento de solucionar os problemas mencionados. Conflitos educacionais que demarcaram a gestão pública estadual na segunda metade do século XX.

4. O NACIONAL E O COTIDIANO DA EDUCAÇÃO NO CEARÁ

Em sintonia com a política educacional do país durante os anos sessenta, os programas e as ações do poder público local – alardeavam compromisso com o desenvolvimento econômico – atrelado à necessidade de reformular o modelo educacional vigente. Isso, mediante uma forte parceria entre “capital humano”, ensino e mundo do trabalho (SHIROMA, 2004.)

Freitag (1986) salienta o forte atrelamento entre as práticas de disciplina produzidas pelo regime militar e a política educacional que se buscava efetivar no período da ditadura militar pós-64. O Estado é apresentado como elemento catalisador do processo educacional, em diversas instâncias: na escola, na legislação, e nos aparelhos repressivos institucionais. Dessa maneira, cabe ao poder público conduzir e promover o desenvolvimento educacional.

As intervenções estabelecidas no setor deveriam ser assimiladas por aqueles que vivenciavam o cotidiano escolar, isto é, professores, alunos, pais, diretores e funcionários. Indivíduos que poderiam se apropriar das formulações propostas em múltiplos espaços da esfera pública, uma vez que criavam formas de inserção num Estado pontuado pelos auspícios do planejamento e da eficiência.

No Ceará, os referidos anseios governamentais são descritos nos discursos oficiais. Virgílio Távora, em publicação oficial do governo do Estado, intitulada “Uma experiência de administração planejada”, afirmava a relevância do planejamento governamental:

A aliança dos maiores partidos da terra, o PSD e a UDN, ao lado de outros menores, e o compromisso por nós assumido de executar um PLANO DE METAS GOVERNAMENTAIS – O PLAMEG que os senhores conhecerão dentro em pouco no decorrer dessa palestra – assegurou-nos, em princípio, a possibilidade de êxito na tarefa, por demais urgente, impulsionando o Ceará para uma nova forma de vida, dinamizada pela técnica, pela indústria, pela educação, pela saúde, melhormente (sic) distribuídas entre todos. Porque, a nosso ver, o único meio de evitar-se a continuidade do paternalismo estatal – o Estado pai de todos os cidadãos, que buscam os cofres como arrimo único ou principal de uma sociedade empobrecida pelo atraso mental e material – será, sem qualquer sombra de dúvida, a criação de novas riquezas, estimulando-se a iniciativa privada.

Este discurso governamental apresenta as ações iniciais do primeiro governo de Virgílio Távora. Além disso, ressalta o atrelamento do saber técnico às resoluções dos problemas estaduais no campo econômico, social e educacional. Havia, então, uma perspectiva de que o fortalecimento dos investimentos industriais, mediante suporte da iniciativa privada e o incentivo do crescimento do setor educacional, possibilitariam a inserção do Ceará nos padrões da modernidade capitalista na época propalada.

A conjugação entre trabalho, educação e técnica serviu, em muitos momentos, de lastro para as políticas desenvolvimentistas do Estado brasileiro, durante a segunda metade do século XX, tanto na esfera nacional, como estadual. Sobre ensino e qualificação dos profissionais da educação no Ceará, durante o primeiro Governo de Virgílio Távora, Veras (1990: 212) ressalta:

O programa governamental em relação ao ensino primário se dirigia a ampliar as condições de acesso do alunado à escola pública, a par de medidas voltadas para reequipamento e recuperação dos prédios existentes, melhorias das condições de administração, supervisão e fiscalização do ensino e suplementação de salários de professores municipais em convênio com as prefeituras, além do aperfeiçoamento do corpo docente, através de cursos regulares e de emergência, inclusive para a implantação das 5.^a e 6.^a Séries, aumento numérico de professores mediante contratação e difusão dos planos educacionais e de seus objetivos, visando a despertar o interesse público para a causa do ensino.

Por este prisma, as ações governamentais estavam pautadas pelo empenho de criar uma lógica estatal com base em intervenções sistematizadas que objetivavam investir na alteração das condições de infraestrutura e capacitação de recursos humanos para o campo educacional com o propósito de promover o incremento do setor. O planejamento deveria impulsionar uma atuação assertiva por parte do poder público na resolução das problemáticas educacionais. Propósitos que estavam relacionados com o aumento do acesso à escola, reestruturação física dos estabelecimentos de ensino, contratação de novos docentes, aumentos salariais e construção de planos educacionais afirmativos do valor da educação para o desenvolvimento social.

Além disso, com base no discurso de Virgílio Távora citado há pouco, podemos afirmar que o redimensionamento da gestão pública era foco central das preocupações do novo governo, imbuído de uma lógica antagônica às práticas políticas consideradas “tradicionalistas” e de “mentalidade atrasada”, pois estavam sedimentadas em mecanismos paternalistas de condução da administração governamental.

O personalismo na gestão do Estado permeava, entretanto, a resolução dos problemas sociais dos indivíduos que buscavam um canal de comunicação com o poder público. Por intermédio de correspondências enviadas a Virgílio Távora, muitos sujeitos buscavam a resolução de conflitos e faziam reivindicações no campo educacional. Não obstante, os discursos governamentais investigados pontuassem que cabia ao Estado, em uma nova etapa a ser construída, combater tais ações “inimigas” do desenvolvimento, econômico-social do Ceará.

Considerando-se essas questões, algumas indagações fundamentais surgem como norteadoras desse trabalho. São elas: numa sociedade marcada pelo paternalismo, o que significaria reforçar a ideia que essas práticas deviam ser abolidas? Existiria a necessidade de afirmar o não atrelamento da imagem do governador e do poder público ao paternalismo e a troca de favores? Se caso afirmativo, quais os significados dessa necessidade de desvinculação? Ademais, como esses embates se evidenciavam no campo educacional? Que discursos são construídos sobre educação e troca de favores num momento de acentuada valorização da “neutralidade” do Estado ao dialogar com os múltiplos segmentos da sociedade local?

No que tange às políticas de gestão do Estado, é plausível afirmar que o governo de Virgílio Távora era orientado pelos setores consagrados da política tradicional cearense. A coligação “União pelo Ceará”, proveniente da aliança entre o “Partido Social Democrático” (PSD) e “União Democrática Nacional” (UDN) garantiu a vitória de Virgílio para administrar o Estado:

As principais consequências da União pelo Ceará nas décadas seguintes foram: a centralização cada vez mais forte no executivo estadual, a queda de importância dos chefes políticos partidários, dos chefes políticos locais, o isolamento da esquerda, e uma perda política das regiões do Estado. O governador se tornou um chefe político incontestado do Estado. A capital do Estado assumiu maior posição estratégica na política do Estado (ALENCAR, 2006: 115).

Dessa forma, as forças políticas consideradas conservadoras, que contribuíram para eleição de Virgílio, enfatizavam a urgência de construir um governo centralizador das políticas públicas, que deveria ser guiado pela liderança catalisadora do dirigente do executivo estadual. Reforçava-se o atrelamento entre o carisma individual do governador e a eficiência administrativa do Estado. Algumas interpretações sobre o período consideram que o governo eleito mesclava elementos da cultura política tradicional e do discurso modernizador dos anos 1950 e 1960 no Ceará:

O quadro de transição está, desta forma, formado com o fortalecimento de duas lideranças que serão importantes na estruturação partidária cearense do período: Virgílio Távora e Carlos Jereissati. São, desta forma, dois tipos de lideranças diferentes, mas representativas de uma transição de uma ideologia conservadora para uma onda ideológica modernizadora. Como afirmando, a modernidade, entendida como uma racionalidade weberiana, técnica, já era uma estratégia de sobrevivência das elites cearenses, e essa ideologia, modernizadora, identificada com a industrialização, foi facilmente assimilada pelas elites cearenses. (PARENTE, 2000: 117)

Por conseguinte, a defesa da industrialização, de um aparelho estatal técnico, eficiente, desenvolvimentista e capitalista norteava os pressupostos da política local. O planejamento das ações governamentais – em parceria com a iniciativa privada – poderia combater o propalado atraso econômico, social e político.

Os investimentos na educação também alavancariam o desenvolvimento estadual. Trata-se de tarefa preponderante desta gestão pública, alterar o seu perfil administrativo e incorporar os desígnios de uma administração planejada. Havia, pois, a necessidade de construção de um planejamento macro das ações governamentais, “livres” das amarras partidárias que, durante o longo período, imperaram a agilidade e eficiência administrativa.

Buscava-se referendar a ideia de um Estado “neutro”, acima dos conflitos sociais, um Estado guiado pelo ideal de progresso e desenvolvimento econômico do Ceará. Metas, percursos e estratégias eram estabelecidos a fim de se consolidar as primícias norteadoras de um governo que se apresentava como modernizador.

Em suma, reforçava-se um entrelaçamento entre a capacidade de convencimento do governante e a proposta de desenvolvimento delineada. Ao Estado, atribuía-se a função de regulador dos conflitos sociais. É plausível imaginarmos que o poder público iria concretizar as principais ações de modernização do Ceará por meio do conjunto de propostas contidas no PLAMEG, apoiado, ainda, pelo potencial aglutinador de Virgílio. De tal modo:

O projeto desenvolvimentista do Ceará passou a ser “vendido” por Virgílio como se estivesse acima de todas as diferenças e interesses conflitantes, como se estivesse além de tudo e de todos, pairando sobre a realidade social e institucional. Esse projeto desenvolvimentista, configurado no PLAMEG, representava, na verdade, a implantação de uma atuação hegemônica do Estado sob o

comando de Virgílio que só se concretizaria se todos os segmentos da sociedade – mesmo aqueles estruturalmente antagônicos (empresários, trabalhadores, políticos (etc.) – concentrassem suas energias para sua realização. (NUNES, 1991: 152-153)

Nos anos iniciais da ditadura militar, o modelo político em construção no Ceará estava pautado por uma ampla reformulação do papel do Estado. Por outro lado, nos discursos governamentais produzidos, muitas vezes havia uma interpenetração de práticas políticas consideradas “arcaicas” associadas ao paternalismo e “inovadoras” relacionadas com o ideário técnico-racional capitalista, que também demarcaram o campo educacional:

O golpe militar de 1964 reforçou a tendência de centralização política e administrativa nos Executivos federal e estadual, facilitando os acordos de cúpulas. Decisões administrativas seriam tomadas de forma mais discricionária referente à alocação de recursos e investimentos para as diversas regiões do Estado. Estavam criadas, sob a liderança de Virgílio, as condições de implantação de um projeto de modernização conservadora. (ALENCAR, 2006: 200)

Nesse campo de estratégias discursivas, percebemos que o paternalismo estatal e a ineficácia administrativa são apontados como representantes de um modelo político discrepante do projeto desenvolvimentista estadual de então. Tornava-se, dessa maneira, responsabilidade do poder público criar mecanismos capazes de “abolir” esses empecilhos para a concretização dos pressupostos gerenciais almejados pelo governo.

Assim, podemos identificar no trabalho de pesquisa discursos oficiais – ao lado de solicitações educacionais enviadas a Virgílio Távora – que desvelam a relação entre paternalismo e papel do poder público na resolução das problemáticas educacionais. A análise das relações entre professores e políticos da época permite atentarmos para que:

O professor primário se desfigura como profissional, para configura-se como cliente dos políticos, bem à moda da “política dos governadores” instaurada no regime oligárquico. Recrutados no meio dos egressos das escolas normais, estas ainda privilégio da classe média, o salário para a maioria desses professores não tinha qualquer relevância, porquanto o trabalho representava mais uma relação de poder político, que uma relação profissional (VERAS, 1990: 218-219).

No campo educacional, as relações sociais, muitas vezes, foram balizadas pelo paternalismo estatal e troca de favores. Expressos em discursos do poder público e nos clamores de inúmeras cartas enviadas para Virgílio Távora. Estas correspondências tratavam de questões relacionadas a pedidos de bolsas de estudos, emprego, liberação de recursos financeiros para escolas e contratação de profissionais para o setor da educação, assim, contribuíam para a construção de um campo educacional marcado por antagonismos nas formas de lidar com as problemáticas da educação.

Sujeitos que vivenciaram o setor educacional, tais como, professores, diretores de escolas, estudantes, desempregados, pais, parlamentares, religiosos e profissionais do setor, reivindicavam o caráter protecionista e pessoal dos políticos locais na resolução das problemáticas educacionais. A rigor, os discursos oficiais investigados e o levantamento das solicitações educacionais feitas para Virgílio Távora, lançam luzes sobre os significados produzidos para planejamento estatal, nacionalidade, paternalismo e acesso à educação no Ceará.

BIBLIOGRAFIA

- ALENCAR, Júnior José Sydrião de. Virgílio Távora: *O coronel modernizador do Ceará*. Fortaleza: 2006. Tese (Doutorado).
- ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. *Inventário do Acervo VirgílioTávora*. Fortaleza: Secult, 2003.
- CAVALCANTE, Maria Juraci M. Bezerra. (Org.). *História e memória da educação no Ceará*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2002.
- CUNHA, Luiz Antônio e Góes de Moacyr. *O golpe na educação*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.
- FILIZIOLA, Júlio Neto. *O Liceu do Ceará e as políticas*, 1975. In: CAVALCANTE, Maria Juraci Maia (Org.). *História e memória da educação no Ceará*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2002, (pp. 212-213).
- FREITAG, Barbara. *Escola, estado e sociedade*. São Paulo: Editora Moraes, 1986.
- MELO, Francisco Egberto de. *A cultura cívica na educação cearense (1963-1973): na tapeçaria da história, entre o “livro da professora” e os festejos à pátria e ao progresso*. Fortaleza: UFC, 2006. Dissertação (Mestrado).
- NUNES, Márcia Vidal. *Imprensa e poder: O jornal O Povo durante os dois governos de Virgílio Távora (1963-1966 e 1979-1982)*. Fortaleza: UFC, 1991. Dissertação (Mestrado).
- PARENTE, Francisco. Josênio Camelo. *A fé e a razão na política: conservadorismo e modernidade das elites cearenses*. Fortaleza: Edições UFC, Edições UVA, 2000.
- SHIROMA, Oto Eneida (et ali). *Política educacional*. Rio de Janeiro: DPEA, 2004.
- VERAS, Maria Eudes Bezerra. *Estado e financiamento da educação*. Fortaleza: UFC, 1990. Dissertação (Mestrado).
- VIEIRA, Sofia Lerche. *História da educação no Ceará: sobre promessas, fatos e feitos*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

POLÍTICAS PÚBLICAS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

ALEXANDRE CARNEIRO⁵⁹
LIDIA ANDRADE LOURINHO⁶⁰
LIDIA VALESCA PIMENTEL⁶¹

RESUMO

O presente artigo aborda umas das expressões mais extremas da questão social na contemporaneidade, a saber, a relação entre Políticas Públicas e a pessoa em situação de rua, constituída por sujeitos que vivem em extrema precariedade social e violações de sua dignidade como pessoa humana. Historicamente excluída e invisibilizada, a população de rua teve rumo modificada quando o Estado brasileiro, no bojo da implementação das políticas sociais, garantiu, por meio do decreto lei 7.053, as bases de uma política pública própria, a garanti-lhes os direitos fundamentais. A pergunta que motivou a questão foi: Como se dar acesso e efetividade dessa política? Produto de uma reflexão bibliográfica e da observação empírica, descrita nos relatórios e no acompanhamento das discussões do fórum de rua de Fortaleza, o trabalho apresenta um panorama acerca da Política Nacional para População em Situação de Rua e das normativas legais que lhe configuram, a partir da reflexão acerca dos limites e possibilidade que, no atual cenário, se inserem às políticas públicas no Brasil, enquanto instrumentos de legitimação dos direitos sociais e consolidação da cidadania da população de rua no contexto da cidade de Fortaleza.

PALAVRAS-CHAVE

Políticas públicas. População em situação de rua. Direitos sociais.

RESUMEN

El presente artículo aborda una de las expresiones más extremas en la contemporaneidad, que es la relación entre las políticas públicas y la persona en situación de calle, constituida por sujetos que viven en un extremo de precariedades sociales y violaciones de su dignidad como persona humana. Históricamente excluida y tornada invisible, la población en situación de calle tuvo su rumbo modificado cuando el Estado brasileño, en implementación de las políticas sociales, garantizó por medio del Decreto nº7.053/09, las bases de una política pública propia, para garantizarles sus derechos fundamentales. La pregunta que motivó la cuestión fue: ¿Cómo es posible el acceso y la efectividad de esa política? Resultado de una reflexión bibliográfica y de la observación empírica, descrita en los relatos de acompañamiento de las discusiones del “Fórum de Moradores de Rua de Fortaleza”, el trabajo presenta un panorama de la Política Nacional para Población en Situación de Calle y de las normativas legales que la configuran. Eso a partir de la reflexión sobre los límites y posibilidades que, en el escenario actual, son inseridas las políticas públicas en Brasil como instrumentos de legitimación de derechos sociales y consolidación de ciudadanía de la población en situación de calle en la Ciudad de Fortaleza.

PALABRAS-CLAVE

Políticas públicas. Población en situación de calles. Derechos sociales.

59 Doutor em Sociologia – UFC; Professor do Centro Universitário Farias Brito.

60 Pós-Doutora e Doutora em Saúde Coletiva – UECE, Professora do Centro Universitário Farias Brito.

61 Doutora em Sociologia, Professora do Centro, Membro do Fórum de Rua de Fortaleza.

1. INTRODUÇÃO

A acesso e efetivação de direitos é o eixo que norteou o presente artigo sobre políticas públicas para a população de rua. Fruto da observação participante do fórum de rua de Fortaleza e da reflexão sobre os direitos fundamentais e políticas públicas, em bibliografias e estudos anteriores. O ponto de partida foi o decreto 7.053, que instituiu a Política Nacional para a população de rua e definiu as diretrizes para a ação da união, estados e municípios. Sua elaboração significou um marco histórico paradigmático para a superação de séculos de atrasos na atenção a pessoa em situação de rua e visibilizou-os perante ao Estado.

O envolvimento da sociedade civil, por sua vez, revelou a importância do protagonismo de representantes da população de rua, que conjuntamente com as ONG'S, tornou a elaboração, a implantação e o monitoramento da política, por meio de um comitê nacional, paritário e Inter setorial com representantes dos ministérios da saúde, assistência social ⁶².

No entanto, a efetivação dos direitos da população de rua, desde o seu decreto em 2009, é um desafio permanente que merece ser compreendido com as ferramentas da complexidade que a população de rua exige. Aprimorar os dispositivos constitucionais garantidores de direitos por meio de formulações de políticas públicas é o primeiro passo, mas nem sempre é garantia de sua efetivação. Como a política municipal vem sendo aplicada em Fortaleza? Como se dá a sua efetivação?

2. POPULAÇÃO DE RUA, INVISIBILIDADE E DESVINCULAÇÃO SOCIAL

Viver nas ruas não é um fenômeno novo, historicamente está associado a desapropriação de terras, transformação da terra em mercadoria, no capitalismo, a desagregação social advindas nas novas formas de solidariedade social (Durkheim, 1996) típicas da industrialização.

Os moradores de rua são sujeitos nômades, percorrem vários espaços da cidade. Tendo como ponto fixo, comumente, o lugar onde dorme, parte dele para outros espaços, principalmente, aqueles localizados no centro da cidade e nos bairros adjacentes. É o nomadismo da pessoa em situação de rua que faz dele um ator invisível na cidade. Sua “invisibilidade” não é uma condição em si, enquanto sujeito, mas parte dos processos de exclusão social, de não ter um espaço para permanecer, da violação do direito à habitação, que redundam em seu modo de viver na cidade.

A pessoa em situação de rua “aparece” e “desaparece”, pode ocupar num dia, uma praça, no outro, uma marquise. Em determinadas horas do dia, estão em um lugar, à noite, estão em outro. Comumente, fazem asseio em torneiras públicas, em rios e lagoas da cidade. Também frequentam restaurantes populares e locais de distribuição de comida, os transeuntes cruzam com eles, mas não os percebem, como se pertencessem a uma “cidade invisível” (CALVINO, 1997) subterrânea, onde as leis são impostas por quem “manda no pedaço”; onde é possível comer no chão; dormir sob papelões; andar sempre a pé; não trabalhar, mas ter garantia de alimentação diária; poder passar dias sem tomar banho; divertir-se em rodas de cachaça; fazer sexo no banco da praça ou embaixo dos papelões; caminhar um dia inteiro sem ter o que fazer e em outros dias passar o dia trabalhando em afazeres na própria rua, guardar carro, transportar mercadoria, vender artesanato, entre outros trabalhos (PIMENTEL, 2005).

⁶² O Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política, do qual faz parte o Ministério da Saúde.

Essa cidade invisível e subterrânea não é vista pelo simples passante, mas, quando menos se espera, aquele que mora na rua aparece em algum lugar, impondo-se como diferença. Teimam em aparecer com os seus utensílios, sua vestimenta, com o seu corpo desalinhado, em lugares não designados para eles. São notados por criar situações de transgressão, principalmente, se ocuparem marquises de instituições financeiras, locais reservados para uma determinada classe social, como os *shopping centers*, supermercados, aeroportos. Quando não são barrados nesses lugares, causam incômodo entre os passantes.

Um contingente populacional que não consta nos dados oficiais demográficos do IBGE e nas mostras por domicílio. Essa ausência de dados está relacionado a dificuldade de elaboração métodos para contagem e registro de populações nômades e fronteiriças, com características transterritorial. Sua evidência aparece em pesquisas específicas, entre elas a do IPEA, que estimou um número de 101, 854 mil pessoas morando nas ruas, concentrando a análise nas regiões Sudeste (48,9%) e nos municípios com mais de 100 mil habitantes (77%).

A invisibilidade é, sobretudo, da ausência do estado, que não lhes garante direitos. Assim, a desvinculação social da população de rua pode ser entendida sob diversos aspectos, e, numa perspectiva da sociologia crítica, nos apoiamos em Souza (2009) que nos diz que o modo foi formulada uma ideologia da pobreza no Brasil é determinante para sua justificação. Para o nosso autor, a separação entre o indivíduo e a sociedade foi determinante:

O ponto principal para que essa ideologia funcione é conseguir separar o indivíduo da sociedade. Nesse sentido, toda determinação social que constrói indivíduos fadados ao sucesso ou ao fracasso tem que ser cuidadosamente silenciada. É isso que permite que se possa culpar os pobres pelo próprio fracasso. É também o mesmo fato que faz com que todo o processo familiar, privado, invisível e silencioso, que incute no pequeno privilegiado as predisposições e a 'economia moral' — o conjunto de predisposições que explicam o comportamento prático de cada um de nós — que leva ao sucesso — disciplina, autocontrole, habilidades sociais etc. —, possa ser 'esquecido'.

Desse modo, podemos afirmar que a população de rua é fruto dos processos de exclusão social mais amplos, quando destacamos da pesquisa nacional o fato de fazer parte de um contingente populacional de extrema pobreza, de ausência de direitos e abandono do Estado. A perspectiva da transitoriedade de sua situação no contexto da rua é importante para percebê-los, não como moradores de rua em si mesmo, mas como sujeitos em que a situação de pobreza extrema, a fragilidade de vínculos familiares, o uso abusivo de drogas, os conflitos familiares, o desemprego, entre outras razões são definidores de sua permanência na rua.

A população de rua é um segmento populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (Brasil, 2009)

Ao longo da experiência na rua a pessoa vai construindo uma experiência própria de convivência entre sujeitos, práticas de sociabilidade que a distancia das instituições formais e as recria na lógica da rua, do imprevisível, de uma temporalidade própria, na recusa de um disciplinamento do corpo e da vida. Nessa perspectiva é que a população de rua ganha uma identidade como segmento social específico, se diferenciando de tantos outros miseráveis que vivem nas periferias das grandes cidades.

Quando focamos as políticas públicas para a garantia de direitos e a mitigação do problema da desigualdade social, nos impõe a reflexão acerca do papel do Estado no capitalismo e o princípio de bem-estar social como “alavanca” para redução da pobreza, como preconiza o artigo 3º da Constituição Federal: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I. construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II. garantir o desenvolvimento nacional;
- III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV. promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os dispositivos constitucionais são, para o direito, a norma, o dever da ação do Estado e de toda a sociedade alicerçado pelos princípios que os prescinde. O que está por trás das políticas públicas que promovem a igualdade é uma visão de mundo. Nesse caso, a constituição brasileira está na direção oposta a visão liberal, que enxerga a pobreza como fracasso pessoal e impõe ao Estado o dever de erradicar a pobreza, garantir o desenvolvimento, o bem-estar, a justiça.

3. EXCLUSÃO SOCIAL E OS DESAFIOS DA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Por que é desafiante a efetivação da política pública para a população em situação de rua?

A efetivação dos direitos da população em situação de rua converge para a efetivação dos direitos humanos, de modo mais amplo. Desse modo, a situação de exclusão e vulnerabilidade da pessoa em situação de rua complexifica a ação do estado e a garantia da universalidade e da particularidade é gerador de tensões, que Boaventura de Sousa Santos (2013) destaca três: tensão entre o universal e o fundacional; entre a igualdade e o reconhecimento da diferença; entre o desenvolvimento e a autodeterminação. Nogueira e Benevides (2016) a partir de Boaventura nos diz que a tensão entre universalidade e particularidade advém da postura de imposição de um determinado modelo civilizatório. Merece, nesse caso, uma reflexão mais apurada, visto que a situação de vulnerabilidade extrema e gerador de exclusão e abandono do Estado, que, focado em burocracias, não assimila o comportamento típico da sociabilidade das ruas. Não podendo “enquadrá-los em padrões normativos universais, o Estado, não dá efetividade aos direitos da população de rua. Na mesma direção, a tensão entre a igualdade e o reconhecimento da diferença.

A forma de condicionamento dos indivíduos que não se enquadram no padrão estético/comportamental impostos pelas elites dá de diversas formas, pelo desenvolvimento de mecanismos de controle (Nogueira e Benevides, 2016 p. 77).

É comum ouvir da população situações de discriminação, utilização dos espaços públicos da cidade, dificuldade de ser aceitos em escolas. Em postos de saúde a necessidade de endereço fixo para abertura de prontuários e fichas de cadastros são outros exemplos de não efetivação de direitos, além de atentar contra a dignidade da pessoa humana.

Os especialistas e militantes em favor dos direitos da pessoa em situação de rua vem alertando que a base para garantia de direitos está no direito a habitação. A ausência do direito à moradia digna reverbera na vulnerabilidade em outras áreas da vida, como trabalho, educação, saúde, entre outros. Esse tema foi debatido em seminário promovido pela Pastoral Nacional do povo de Rua, alertando que as ações do poder público para com a população em situação de rua costumam criminalizar e reprimir essas pessoas por meio de programas higienistas, que afastam a pobreza dos grandes centros urbanos, além de culpabilizar esses indivíduos por morarem nas ruas (CNBB, *online*). De acordo com a coordenação da Pastoral Nacional de Rua, as ações do poder público para com a população em situação de rua costumam criminalizar e reprimir essas pessoas por meio de programas higienistas, que afastam a pobreza dos grandes centros urbanos, além de culpabilizar esses indivíduos por morarem nas ruas (CNBB *online*).

Uma das soluções apontadas pela Pastoral e pelos movimentos de defesa dos direitos da população em situação de rua é o rompimento do modelos de albergues e abrigos, em direção à construção de programas de moradia com segurança, infraestrutura urbana consolidada e serviços públicos acessíveis, tais como o transporte coletivo e o ambiente saudável do povo de rua.

Não podemos dissociar políticas públicas de complexidade. Entendendo complexidade a partir de Morrin (2007) com a necessidade de interdisciplinaridade e de ligação entre as partes que convergem para atingir os objetivos necessários. Com a população em situação de rua, a complexidade vai convergir a atuação do gestor público entre os setores da gestão e os direitos a que o Estado deve assegurar, como o direito à saúde (Ministério da Saúde, Secretarias de Saúde Estaduais e Municipais, os postos de atenção básica, os serviços de emergências etc.), o direito a educação (Ministério da Educação, a Secretaria de Educação, as escolas), assim com os outros direitos.

A efetivação dos direitos da população de rua tem obstáculos de natureza macro estrutural e também locais, dependem de políticas públicas, de vontade política do gestor à observação dos princípios de direitos humanos e sociais; da superação das discriminações históricas. As determinações econômicas globais, que vem reduzindo o papel do Estado, num modelo neoliberal de atuação, são, nesse momento, o fator preponderante para a derrocada dos princípios da igualdade. Aliados à condição histórica de desigualdade vividas no Brasil, a efetivação de políticas públicas dependem de uma ação contrária e o comprometimento dos gestores públicos para uma atuação com as seguintes diretrizes.

Um segundo desafio para a efetivação é a superação do entendimento que a atenção que a população de rua está reduzida a ação da assistência social. É fundamental um diálogo entre as secretaria de governo, integrando as ações de educação, saúde, trabalho, renda e assistência social para a garantia de direitos. É importante salientar que o fato da assistência social, muitas vezes, atuar sozinha, gera o estigma do “assistido”, o “usuário” não percebendo o indivíduo como um sujeito de direitos, negando-lhe o direito à cidade, a utilização dos espaços públicos e a frequência na escola.

O higienismo, como modelo de atuação do Estado que exclui a pessoa em situação de rua, é um dos desafios no Brasil de modo geral, e em Fortaleza, especificamente, é como o “calcanhar de Aquiles” da gestão de Roberto Claudio⁶³, que vem se deparando com o crescimento do número de pessoas em situação.

63 Roberto Claudio, Prefeito de Fortaleza, na gestão municipal 2012/2016 e 2017 - atualmente.

Segundo o censo realizado pela Prefeitura, havia no ano de 2015, 1.718 pessoas em situação de rua⁶⁴; número que é contestado pelas entidades que compõe o Fórum de Rua. Com uma população de rua crescente, as regiões centrais atraem pessoas de outros municípios da região metropolitana e do interior do Estado, além de pessoas advindas dos bairros periféricos, que encontram, no Centro da Cidade, a única alternativa para a sobrevivência. Um contingente formado por pessoas com baixa ou nenhuma qualificação profissional, em situação de pobreza extrema e uso de drogas.

Ocupando importantes praças da cidade, a população em situação de rua é vista como um entrave para os setores de turismo e comerciantes do Centro da Cidade de Fortaleza, que, em parceria com a gestão pública, vem abordando o assunto sob o manto da assistência social, mas com o interesses claro de retirada da população de rua das praça, que, na prática, traduz em nossa análise, como medida higienista.

O higienismo, medida comum no século XIX, visou o banimento de sujeitos que não se enquadravam aos modelos de saúde propostos. Num modelo de segregação e exclusão social, os pobres da cidade eram retirados dos espaços públicos, como mencionou Ponte (2001) sobre o modo o disciplinamento urbano previa a retirada dos pobres e mendigos dos espaços públicos. Sebastião Rogério Ponte vai na direção de Michel Foucault (1996) que ressalta que o disciplinamento é um projeto de um tipo de poder que disciplina o corpo e enquadra o indivíduo, descartando aqueles que não se submetem as formas instituídas de vida.

A população de rua historicamente são os proscritos da modernidade, negando a reprodução do sistema econômico e burlando os esquemas de disciplinamento imposto. Sempre teimosos, criam formas de resistências para permanecer na cidade, garantindo a sua existência de modo livre, quase sempre com atividades relacionadas à própria rua, incluindo, nesse caso, a mendicância, os pequenos serviços e, as vezes, a ilegalidade do consumo e transporte de drogas.

Diante da complexidade da população de rua, a política de atendimento e garantia de direitos requer, do Estado, um olhar amplo, que, ao mesmo tempo, atuem a partir dos princípios da dignidade da pessoa humana, garantindo os seus direitos humanos e, ao mesmo tempo, garantam a equidade necessária para a inclusão isonômica.

4. A POLÍTICA PÚBLICA PARA A POPULAÇÃO DE RUA

No Brasil, até a década de 1990, a população de rua foi alijada das políticas públicas. Coube às instituições religiosas, com sua assistência, muitas vezes, motivadas pela benevolência fraterna e caridade, distante da perspectiva do entendimento da pessoa como sujeito de direito. Coube à Pastoral do Povo de rua que liderou, juntamente com outros movimentos sociais, especialmente em São Paulo e Minas Gerais, a organização de entidades civis por direito da população de rua. Nesse período, destacamos o Fórum Nacional sobre População de Rua, em 1993; o 1º Grito dos Excluídos, em 1995; o 1º Congresso de Catadores de Materiais Recicláveis; A 1ª Marcha do Povo de Rua, em 2001.

A Política Nacional para a População em Situação de Rua significou marco histórico, inaugura um modelo novo de atenção do Estado para a população de rua, constituindo um feito paradigmático,

não somente pelo seu conteúdo, como também pelo processo no qual foi elaborado. A construção da política ocorreu dentro de parâmetros democráticos, de engajamento e protagonismo da população de rua, representada por integrantes do movimento nacional de população de rua. Gestada por um Grupo de Trabalho Interministerial, instituído pelo Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006, e composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Defensoria Pública da União, além da fundamental participação de representantes do Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), da Pastoral do Povo da Rua e do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS), representando a sociedade civil organizada.

A consolidação do texto da política nacional mobilizou recursos e pessoas num esforço de refletir sobre o fenômeno do crescimento da população de rua; foram realizadas pesquisas, censo demográfico e por amostragem da população em situação de rua, promovida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Nos diz o documento da Política para a inclusão da população de rua (Brasil, MDS, 2008) que os critérios estabelecidos para a realização da pesquisa ou contagem da População em Situação de Rua foram orientados pelos objetivos de efetuar um levantamento, em escala nacional, o mais abrangente possível, partindo da premissa de que há tendência de maior concentração de pessoas em situação de rua em municípios mais populosos e nas capitais dos estados.

Desse modo, a Política Nacional foi instituída pelo Decreto 7053, de 2009 do então Presidente Luiz Inacio Lula da Silva, em 23 de dezembro de 2009, durante ato solene realizado na cidade de São Paulo, com a presença de significativa parcela de população de rua, catadores de material recicláveis e movimentos sociais envolvidos no processo. Os esforços empreendidos pelo MDS, conjuntamente com o Comitê Nacional, revelam uma concepção política, paradigmática da ação do Estado, delineada em diretrizes que redundam em garantia de direitos, já preconizados na CF, como dito anteriormente.

Seguindo princípios constitucionais de garantia da igualdade e equidade, o decreto condiz com valores inscritos na Carta Magna e determina ao gestor público a condução de ações seguindo as balizas:

Art. 5º São princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua, além da igualdade e equidade:

- I. respeito à dignidade da pessoa humana;
- II. direito à convivência familiar e comunitária;
- III. valorização e respeito à vida e à cidadania;
- IV. atendimento humanizado e universalizado; e
- V. respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.

Os artigos 2º, 3º e 4º ressaltam o pacto federativo para a execução da política pública, com a participação de estados e municípios, bem como as organizações não governamentais:

Art. 2º A Política Nacional para a População em Situação de Rua será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio.

Art. 3º Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população.

Art. 4º O Poder Executivo Federal poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua e estejam de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

A participação dos Estados e Municípios, dispondo de recursos e de suas ações locais, passaram a seguir os modelos de tipificação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), no que tange a orientações técnicas para os centros especializados de atendimento à população de rua, o abrigo, atenção básica de saúde etc.

Art. 8º O padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário deverá observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, respeitado o direito de permanência da população em situação de rua, preferencialmente nas cidades ou nos centros urbanos.

§ 1º Os serviços de acolhimento temporário serão regulamentados nacionalmente pelas instâncias de pactuação e deliberação do Sistema Único de Assistência Social.

No âmbito municipal e estadual foram determinados a instituir comitês locais com a finalidade de realizar o monitoramento da política pública, de forma paritária, com participação da sociedade civil e representantes das secretarias, aos moldes do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Como dito anteriormente, a política de atenção a pessoa em situação foi um passo fundamental do Estado brasileiro, que erigiu um novo olhar à população de rua, passando concebê-los como sujeitos de direitos, contudo, a sua existência como norma jurídica não garantem a sua efetivação. Importante salientar, no contexto da execução das políticas públicas no município de Fortaleza, a contribuição do Fórum da Rua de Fortaleza, que tem grande expressividade no diálogo, como membros da sociedade civil, com os setores governamentais que implementam a política.

Nos oito anos de publicação do decreto, a política para a pessoa em situação de rua ainda caminha a passos lentos, representando um desafio constante, comumente a mercê da vontade política dos governos, da alocação de recursos destinados para a sua implementação. Essa questão no âmbito do estudo do direito, matéria de direito constitucional, está relacionada à efetividade e à segurança social.

A Constituição Brasileira de 1988 está fundamentada nos princípios da segurança jurídica e do princípio do retrocesso social. Como uma espécie de mola mestra para a garantia dos direitos sociais, esses princípios impedem que o legislador infraconstitucional retroceda ou elimine a concretização dos direitos constitucionais, portanto, pautado como argumento para que os direitos fundamentais sejam assegurados no âmbito dos municípios. Por isso é relevante a atuação dos movimentos sociais, Ministério Público, Defensoria Pública, no seu papel fiscalizador dos interesses da sociedade e na defesa da população de rua.

Uma geração de autores constitucionalista, entre eles Sarlet (2001), que postulam que a efetividade do direitos fundamentais estão no seu próprio fundamento. Isto é os direitos sociais são fundamentais e cabe a obrigatoriedade do gestor público de aplicar. Noutra direção, estão aqueles que desqualificam os direitos fundamentais atrelando-o à vontade legislativa ou à “reserva do possível”. Tomados como direitos humanos, os direitos fundamentais são inerentes ao próprio cidadão (saúde, trabalho, educação, segurança etc.), o que impede que venham a ser ultrajados, seja pelo Estado seja por terceiros.

Na interface entre direitos humanos e direitos fundamentais, os direitos humanos se fundamentam por um fundamento ético, mas necessitam de gozar de uma proteção jurídica. É nesse perspectiva que está a positividade dos direitos fundamentais, mas, ainda assim, correndo o risco de sofrer retrocessos, o cabe ao direito, garantir a sua efetividade.

A política pública para a população de rua, que está fundamentada nos princípios da dignidade da pessoa humana, positivada por meio de decreto lei, ainda assim é atravessada pelos seguintes desafios jurídicos, político e social: a) quando está sujeita a interpretações sobre a reserva do possível e incapacidade orçamentária do Estado; b) Incapacidade do gestor público de compreender a complexidade da população de rua, suas especificidades como grupo social heterogêneo; C) quando a sociedade promove a exclusão social e discriminação da pessoa em situação de rua, impedindo a sua convivência nos espaços público.

5. CONCLUSÃO

Os moradores de rua são sujeitos nômades, percorrem vários espaços da cidade. Tendo como ponto fixo, comumente, o lugar onde dorme, parte dele para outros espaços, principalmente, aqueles localizados no centro da cidade e nos bairros adjacentes. O higienismo, como modelo de atuação do Estado que exclui a pessoa em situação de rua, é um dos desafios no Brasil e permeou as políticas durante muito tempo.

O plano nacional que instituiu a política pública para a população foi fruto de um processo de protagonismo das instituições e organizações da sociedade civil e do movimento nacional da população de rua. O Decreto nº 7053, de 2009, 23 de dezembro de 2009, foi um marco paradigmático para a redefinição dos rumos de atendimento da população de rua, mas sua efetividade é um desafio. Nos oito anos de publicação do decreto, a política para a pessoa em situação de rua ainda caminha a passos lentos, representando um desafio constante, comumente a mercê da vontade política dos governos, da alocação de recursos destinados para sua implementação.

Entendidos com direitos fundamentais, e, por tanto, gerais, de todos os cidadãos brasileiros, os direitos da população de rua estão assentados em bases éticas dos direitos humanos e do princípios da dignidade da pessoa humana. Sua condição de vulnerabilidade social necessita de atenção por parte dos gestores públicos de assistência social para a inclusão de estratégias que possam garantir a eficácia da lei no âmbito do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e transversalizado para as demais esferas de atuação dos serviços do Estado, para que possa atender os dispositivos contidos na lei.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Maria Neyara de Oliveira. *A miséria e os dias* – história da mendicância no Ceará. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1996.
- AUGÉ, Marc. *Não lugares*. São Paulo: Papirus, 1994.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. Política Nacional para a População de Rua. Decreto nº 7053 da Presidência da República. Acessado em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>.
- BRASIL. *Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República*. Diálogos sobre a população de rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres. Distrito Federal, 2013.
- DURKHEIM, Emille. Sobre a divisão do trabalho social. *Coleção Grandes Cientistas Sociais*. São Paulo: Atlas, 1996.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 1986.
- GUEDES, Mardônio. *Pelas ruas e pensões: o meretrício em Fortaleza (1930 1945)*. In: SOUZA, Simone de; NEVES, Frederico de Castro (Orgs.). *Gênero*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2002. *Coleção Fortaleza: história e cotidiano*.
- SOUSA, Jessé. *Ralé brasileira, como é e como vive*. Belo Horizonte. Ed. UFMG, 2009.
- PIMENTEL, Lidia Valesca. *Vidas nas ruas, corpos em percursos no cotidiano da cidade*. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará. Tese de doutorado.
- PONTE, Sebastião Rogério. *Fortaleza Belle Époque* – Reformas Urbanas e Controle Social 1860-1930. 3. ed. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2001.
- MARTIN, Alan Arias. Derechos Humanos: Utopia sin consenso? *Revista do Instituto brasileiro de Direitos Humanos*. Ano 16, vol. 16, n. 16. 2016.

NOVAS TECNOLOGIAS E EFICIÊNCIA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

SAMUEL MIRANDA ARRUDA⁶⁵
VITOR ALMEIDA DOS SANTOS⁶⁶
PAULO BENÍCIO MELO DE SOUSA⁶⁷

RESUMO

Este artigo trata do impacto de novas tecnologias para a prestação de serviços jurisdicionais e o seu reflexo no atendimento ao direito fundamental à razoável duração do processo. Instrumentos e ferramentas de tecnologia da informação podem tornar mais eficiente o processo de mediação, contribuindo para a solução abreviada e autocompositiva das controvérsias, desafogando o sistema de Justiça.

PALAVRAS-CHAVES

Mediação judicial. Processos. Modelagem de sistemas.

ABSTRACT

This article deals with the impact of new technologies for the provision of jurisdictional services and / or reflection without attention to fundamental directives in the durazoo do processo. Instruments and technology ferramentas da informação podem to make more efficient or mediation process, contributing to a short-term solution and autocomposites controvérsias desafogando or justiça system. Key Words : judicial mediation, processos, modelagem of systems.

1. INTRODUÇÃO

O sistema tradicional de resolução de conflitos, por meio do Judiciário, está sobrecarregado e consome recursos excessivos do orçamento público. O número de processos em tramitação segue aumentando continuamente, embora a capacidade de processamento do sistema de Justiça tenha também sido constantemente ampliada nos últimos anos. O congestionamento sistêmico da via judicial leva ao recorrente descumprimento do direito fundamental à razoável duração do processo, não sendo viável uma expansão estrutural ilimitada. A solução desse problema passa pela limitação da utilização do Judiciário, por meio do estímulo aos meios alternativos de solução de conflitos, e pela aplicação de ferramentas tecnológicas que tornem mais eficientes o sistema de Justiça e os processos utilizados para resolução de litígios.

65 Possui graduação em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Ceará, graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza, mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará e doutorado em Direito (Ciências Jurídico-Políticas) pela Universidade de Coimbra. Atualmente é procurador da República do Ministério Público Federal, professor e membro do Núcleo Docente Estruturante (NDE) do Centro Universitário Farias Brito e professor adjunto da Universidade Federal do Ceará. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional e Direito Penal, atuando principalmente nos seguintes temas: direito penal, tráfico de pessoas e direitos fundamentais.

66 Possui graduação em Bacharelado em Ciência da Computação pela Universidade Federal do Ceará, mestrado em Ciências da Computação pela Universidade Federal do Ceará e doutorado em Engenharia de Teleinformática pela Universidade Federal do Ceará. Professor do Centro Universitário Farias Brito.

67 Possui graduação em Bacharelado em Ciências da Computação pela Universidade Estadual do Ceará, mestrado em Ciência da Computação e doutorado em Engenharia de Teleinformática pela Universidade Federal do Ceará. Atualmente é analista de TI da SEFAZ-CE (2008) e professor do Centro Universitário Farias Brito. Tem experiência acadêmica na área de Ciência da Computação em instituições de ensino superior e profissional como desenvolvedor, analista e gerente de projetos.

A aproximação de profissionais das mais diversas áreas junto às possibilidades advindas do uso da tecnologia, principalmente por meio de ferramentas e técnicas, não é uma exclusividade das ciências exatas: ao contrário, a ascensão de novos modelos e paradigmas permitiram que processos e soluções pudessem se deslocar das análises quantitativas para modelos qualitativos, aplicáveis a múltiplos cenários da atividade humana.

O manual de mediação do CNJ (Souza, 2016) possui, logo na sua introdução, uma analogia interessante da sociedade com modelos computacionais: a cultura é interpretada como o “*software*” e as estruturas e vicissitudes do Judiciário como o “*hardware*”, sobre o qual o dilema das disputas opera. Uma questão interessante é o quanto a tecnologia atual pode transcender essa metáfora e se tornar de fato um instrumento para a operação de mediação, seja propondo modelos, seja permitindo automatizações e, em último nível, introduzindo uma inteligência computacional para a resolução de conflitos sob mediação jurídica.

2. O PROBLEMA DAS LIMITAÇÕES ESTRUTURAIS DO SISTEMA DE JUSTIÇA COMO ÓBICE À CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

O direito fundamental à razoável duração do processo teve constitucionalização expressa tardia no ordenamento brasileiro. De fato, apenas com a Emenda Constitucional 45, de 2004, inseriu-se o inciso LXXVIII no art. 5º da Constituição Federal. Contudo, este foi o único direito fundamental acrescido ao extenso rol previsto no capítulo dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos da Carta brasileira, o que enfatiza a importância que o constituinte derivado deu à matéria.

A par de dar cumprimento a obrigações assumidas pelo Estado brasileiro em diversos tratados internacionais, o reconhecimento explícito do direito fundamental nesse emblemático rol constitucional, sinalizou o transcendente papel que a eficiência do sistema de Justiça desempenha como pilar do Estado de Direito. Evidentemente, o constituinte estava também cômico das dificuldades de assegurar tal direito fundamental, que segue sendo um dos mais descumpridos direitos fundamentais processuais, apesar da existência formal da norma.

Embora se assemelhe a outros direitos fundamentais dessa categoria procedimental – que em regra constituem limitação ao poder de punir do Estado ou, mais genericamente, limitação à forma de exercício da jurisdição –, assegurar a razoável duração do processo exige uma prestação estatal, consubstanciada no estabelecimento de um sistema de Justiça eficiente e célere. Sob esta perspectiva, seria talvez possível aproximá-lo dos direitos sociais, como uma espécie de direito fundamental processual social, que está a exigir uma ação estatal e se limita pela finitude dos recursos econômicos e materiais.

Não há dúvida, pois, que a observância irrestrita e universal do direito à razoável duração do processo acha-se intrinsecamente ligada à capacidade de investimento do Estado brasileiro em um sistema de Justiça eficiente e moderno, capaz de atender à crescente demanda de seus cidadãos. Assim, tal norma fundamental tem como destinatários o Poder Legislativo, encarregado de elaborar leis compatíveis com a rápida prestação jurisdicional; o Poder Judiciário, o mais óbvio responsável por curar pela eficiência do exercício de suas atividades; mas, também, em certa medida, o próprio

Executivo, a quem incumbirá viabilizar a arrecadação e transferência dos recursos necessários ao funcionamento adequado da Justiça.

Ao analisá-lo sob essa ótica prestacional, é possível compreender melhor as dificuldades estruturais que impedem a concretização efetiva desse direito fundamental: muitas vezes não bastam leis processuais claras que estabeleçam ritos ágeis de tramitação, nem tampouco que haja uma atuação dedicada e comprometida dos membros e servidores do Judiciário; não há processo em tempo razoável se o Estado não estabelece e mantém um sistema de Justiça dimensionado para atender a demanda de seus cidadãos com qualidade e eficiência.

Compreendida essa premissa, não é difícil perceber a razão da dificuldade extrema de assegurar justiça célere a todos. Além disso, a própria noção de Justiça parece incompatibilizar-se com a referência a custos e prazos: fazer justiça é tarefa tão nobre e necessária que toda despesa é pequena e todo prazo largo. A realidade, contudo, é bem diversa.

2.1. EVOLUÇÃO CONTÍNUA DO NÚMERO DE NOVOS PROCESSOS E IMPOSSIBILIDADE MATERIAL DO INCREMENTO CONSTANTE DA ESTRUTURA DO JUDICIÁRIO

Segundo o relatório Justiça em Números 2017, editado pelo CNJ, o número de processos em tramitação no Brasil – considerados todos os ramos da Justiça – cresce constantemente desde 2009. Analisando-se a série histórica de movimentação processual, tem-se, ao final de 2016, um total de 79,7 milhões de processos contra 60,7 milhões ao final de 2009, verificando-se um incremento superior a 30% no período de 7 anos. Em todos os anos desse intervalo, frise-se, houve acréscimo do número total de feitos, sendo evidente a tendência crescente e ininterrupta.

Paradoxalmente, também o número total de sentenças de primeiro grau e decisões terminativas de segundo grau prolatadas experimentou um aumento semelhante no mesmo período, passando de 23,7 milhões em 2009 para 30,8 milhões de decisões em 2016. Vale dizer: embora a capacidade de processamento do sistema, medida pelo número total de decisões proferidas tenha crescido em 30%, o número total de feitos em tramitação aumentou também em 30% demonstrando a completa insuficiência desse incremento.

Também o número de casos novos, indicador valioso na predição de tendências futuras, registra aumento importante no período, de 24,6 milhões a 29,4 milhões, embora a um ritmo um pouco menor do que o registrado na evolução do número total de processos.

A análise desses números pode conduzir à conclusão de que o sistema de Justiça se acha estruturalmente subdimensionado. Sob o ponto de vista prestacional, seria razoável exigir-se uma contínua expansão da estrutura do Judiciário apta a ajustar a capacidade de resposta dos juízos e tribunais a esse crescente fluxo de demanda. Em larga medida, diga-se logo, esta foi a opção do Judiciário Federal nos últimos anos: as leis 10.772/03 e 12.011/09 criaram 403 varas federais, o que corresponde a quase a metade do total de varas federais atualmente existentes. Conclui-se, portanto, que a estrutura da Justiça Federal de primeiro grau foi quase duplicada nesse intervalo. Outros ramos do Judiciário seguiram a mesma trilha. Uma expansão contínua dessa estrutura já bem desenvolvida é, contudo, insustentável.

De acordo com os dados do CNJ (2017), o orçamento global do Poder Judiciário brasileiro em 2016 (aí incluídos todos os ramos da Justiça estadual e federal) chegou a R\$ 84,8 bilhões, contra R\$ 62,3 bilhões em 2013. Vê-se que nesse pequeno intervalo de 3 anos a despesa aumentou em R\$ 22,5 bilhões ou pouco mais de 36% em números absolutos não corrigidos pela inflação do período. A magnitude do montante orçamentário e a taxa de acréscimo contínua, em descompasso com o ritmo de crescimento do conjunto da despesa pública, por si, já seriam suficientes para demonstrar a inviabilidade da solução expansionista.

Uma análise mais aprofundada desses números torna bastante evidente a limitação da expansão estrutural. O Judiciário brasileiro consome 1,4% do PIB nacional, fração que tem se mantido em relativa estabilidade nos últimos anos⁶⁸. Segundo Da Ros (2015), quando se faz uma comparação internacional dessa proporção, verifica-se que a despesa do Judiciário brasileiro não tem paralelo no mundo: Estados Unidos e Inglaterra despendem 0,14% do PIB com seu Judiciário, proporção que alcança 0,21% e 0,22% do PIB em países latino-americanos como a Colômbia e o Chile, respectivamente. Nenhum dos diversos países pesquisados chega a gastar mais de 1/4 da proporção brasileira.

Outro parâmetro importante, o do número de servidores do Judiciário por habitante, mostra que a situação brasileira é igualmente discrepante: 205 servidores por 100.000 habitantes contra 41 por 100.000 habitantes na Colômbia e 42 por 100.000 habitantes no Chile, ainda segundo Da Ros (2015). Vê-se, daí, portanto, que não há fundamentação razoável a respaldar a expansão do sistema. A bem da verdade, a própria manutenção da estrutura na dimensão atual é questionável sobretudo se adotados os parâmetros internacionais de comparação do gasto com Justiça.

A recente edição da emenda constitucional 95, que estabelece um teto para o crescimento anual da despesa pública praticamente esgota a discussão do tema, pois foi estabelecido um impedimento constitucional à progressão da expansão contínua, que se tornara tradicional no Judiciário. A questão não será mais de escolha política: há norma constitucional expressa a vedar a mera ampliação da despesa do Judiciário com alargamento da capacidade de processamento do sistema de Justiça. Trata-se de um dispositivo de igual estatura constitucional-se comparado ao art. 5º LXXVIII, e que inclusive dá cumprimento ao princípio constitucional da eficiência da administração. Resta-nos, pois, indagar, como se dará efetividade ao direito fundamental à razoável duração do processo sem descumprir o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Ressalte-se que o problema dos cortes orçamentários e da necessidade de limitar os gastos com o Judiciário é global e comum a diversos países, embora especialmente mais agudo em países em desenvolvimento (Vapnek, 2013). Não é, pois, um desafio exclusivamente brasileiro.

Verificada a impossibilidade do aumento da estrutura de processamento, restam ao equilíbrio do sistema judicial duas alternativas: a diminuição do ritmo de entrada de demandas e os ganhos de eficiência. Será neste último aspecto que a adoção de novas tecnologias pode vir a apoiar um maior fluxo no atendimento e, adicionalmente, uma maior qualidade nos serviços prestados à população.

⁶⁸ Os números orçamentários referem-se unicamente ao Poder Judiciário, excluídos o Ministério Público, a advocacia pública e a Defensoria Pública, que, de certa forma, integram o conjunto do sistema de Justiça e são essenciais a seu funcionamento.

2.2. LIMITANDO A DEMANDA: O INCENTIVO AOS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS

Analisando as medidas adotadas por diversos países, com sistemas de Justiça peculiares, para diminuir os custos de seu Poder Judiciário, Vapnek (2013) elenca 21 medidas diversas, que vão da redução da massa salarial dos servidores e juízes à modificação dos fluxos de trabalho nas Cortes passando pela redução da corrupção no ambiente judicial. Um estudo aprofundado dessas diversas possibilidades refoge ao escopo do presente artigo.

De toda sorte, a existência de um contínuo crescimento na taxa de judicialização de demandas num ambiente, como visto, de estabilização da capacidade de processamento dos feitos ou mesmo de redução dessa capacidade no médio prazo, exige uma intervenção limitadora dos ingressos de processos. Com efeito, não há ganho de eficiência capaz de suplantar o abismo entre o crescente número de feitos em tramitação e a necessária estabilização estrutural do Judiciário. Mantido o ritmo de crescimento dos processos em tramitação, a tendência é de piora paulatina do serviço, até que a violação ao direito fundamental à razoável duração do processo seja maciça e generalizada.

Há razões diversas, de ordem histórica, cultural, política e econômica, a justificar essa tendência à litigiosidade. É mesmo possível explicá-la, ao menos parcialmente, a partir da explosiva proliferação de cursos jurídicos no Brasil: havia, em 2016, 1.240 cursos jurídicos, que formaram 105.317 bacharéis em Direito naquele ano. Comparando com os Estados Unidos, reconhecidamente um país de alta litigância com população superior em 50% à brasileira, a diferença é visível, pois há lá apenas 237 faculdades de Direito formando, em 2015, 24.961 bacharéis⁶⁹.

É bem verdade que essa atual propensão à litigância em uma sociedade historicamente marcada pelo desrespeito de seus direitos mais básicos pode ser vista sob pelo menos um viés positivo: as pessoas estão mais atentas e dispostas a buscar as reparações que entendem devidas. Adicionalmente, constitui também uma manifestação inequívoca de confiança no Judiciário como instituição, pois se não houvesse uma crença generalizada na possibilidade de solução judicial do litígio, outras formas de solução, ainda que ilícitas, violentas ou indesejadas, ou ainda, a mera renúncia à pretensão, seriam comuns e levariam rapidamente a um abandono da jurisdição.

Contudo, em que pese a existência dessa perspectiva mais positiva, a hiperlitigância é um fenômeno disfuncional, que revela graves distorções da sociedade – ausência de educação jurídica, responsável por um generalizado desconhecimento de seus efetivos direitos e deveres, o que acarreta a propositura de demandas infundadas e desnecessárias e existência de um sentimento de impunidade, levando à conclusão de que as normas são de cumprimento opcional, sobretudo para as pessoas e empresas com mais recursos. Para além disso, o excessivo recurso ao Judiciário – a ponto de torná-lo sistemicamente ineficiente e incapaz de cumprir suas imprescindíveis funções – coloca em risco a essência do próprio Estado de Direito.

⁶⁹ Os números norte-americanos são divulgados pela ABA – *American Bar Association* e podem ser conferidos no endereço eletrônico <www.americanbar.org>. Para o Brasil, ver o Censo da Educação Superior realizado pelo Inep e disponível no <portal.inep.gov.br>.

A interposição de filtros de acesso à Justiça, que nos parecem imprescindíveis em alguma medida, pode encontrar um inamovível obstáculo constitucional, pois o art. 5º, XXXV da Constituição Federal prevê que a lei “não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Com efeito, a interpretação dada a essa cláusula é sempre de quase irrestrita abertura, garantindo-se amplo recurso à jurisdição. Será, portanto, juridicamente descabido simplesmente estabelecer zonas de exclusão da jurisdição ou impor barreiras formais que atinjam objetivo equivalente. A solução passará pela utilização de desestímulos econômicos à hiperlitigância – a exemplo da imposição de custas diferenciadas aos utilizadores mais frequentes do sistema, além da imposição de multas à litigância temerária – o que ultrapassa a abrangência desse artigo, e, sobretudo, pela promoção de meios eficientes, rápidos e baratos de solução dos litígios sem recurso ou com recurso abreviado à jurisdição.

Felizmente, embora com algum atraso, o legislador já tem avançado para esta última solução⁷⁰. A estruturação dos juizados especiais, fundados na conciliação como forma de solução das demandas foi uma pioneira iniciativa que ajudou a quebrar o paradigma tradicional, abrindo espaço para a utilização de meios alternativos à tradicional tramitação do feito com prolação de decisão definitiva e impositiva pelo Poder Judiciário.

Duas décadas depois, veio a ser editada a lei 13.140/2015 que regula a atividade de mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares. No mesmo ano, foi editado o vigente Código de Processo Civil, que em seu art. 334 alçou a mediação e a conciliação a um novo patamar, prevendo no rito procedimental a existência de audiência de conciliação ou mediação a ser designada no início do processo. Ressalte-se, também, que já nos dispositivos iniciais desse Código (art. 3º) o legislador expressamente prevê que o Estado “promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” e que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução de conflitos deverão ser estimulados por juizes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

3. CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO PROCESSUAL COMO FORMA DE ABREVIÇÃO DO PROCESSO E RESOLUÇÃO EFICIENTE DO LITÍGIO

De acordo com o parágrafo único do art. 1º da lei 13.140/15, “considera-se mediação a atividade técnica exercida por um terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”.

Assim, e também conforme definido pelo Conselho Nacional de Justiça, o processo de conciliação e mediação envolve as partes interessadas, seus representantes legais, o próprio mediador e eventualmente o juiz, por meio de etapas que vão permitindo que a disputa ou conflito possa ir chegando à sua solução, com a participação dos envolvidos.

⁷⁰ Nos Estados Unidos, já em 1982, o então *Chief Justice Burger* publicou o relatório anual sobre o estado do Poder Judiciário com o provocativo título “*Não há um caminho melhor?*”, conclamando os advogados norte-americanos a fazerem uso de mecanismos alternativos de solução de conflitos. Embora reconheça que em alguns casos os tribunais são a única avenida que leva à Justiça, na maioria dos casos o melhor serviço que um advogado pode prestar a um cliente e mantê-lo longe do Poder Judiciário. BURGER, Warren E., *American Association Journal*, vol 68, n 3 (march 1982), p. 274-277.

As etapas envolvidas podem ser resumidas em:

- Início: Com apresentação das partes e explicação do processo de mediação;
- Reunião de informações: em que o mediador atua coletando as pretensões dos envolvidos e elaborando as questões que apoiem o processo;
- Identificação de questões: em que a apresentação de um resumo do conflito pelo mediador, ajudando ainda na visualização de soluções;
- Esclarecimento de controvérsias: parte ativa em que o mediador favorece as partes a reverem os detalhes dos diversos questionamentos previamente apresentados;
- Resolução de questões: etapa fundamentalmente voltada para a solução do conflito, com uma análise de diversas possibilidades de solução;
- Registro de soluções: Onde são documentadas as soluções encontradas pelos envolvidos.

É importante salientar que dois fatores decisivos são detalhados no material: a formação do mediador e a própria estrutura da seção de mediação. No primeiro aspecto, a capacidade de escuta ativa e postura no respeito às partes, bem como a análise crítica do problema em questão e seus detalhes, coroado pela capacidade de motivação e confiança. Por outro lado, as etapas de preparação, organização do ambiente, e logística são fundamentais para facilitar na fluidez do processo de mediação.

Questões aparentemente simples, no processo de mediação, ganham uma importância para aumentar as chances de sucesso, como, por exemplo, quem inicia as apresentações, os tipos e tons de perguntas a serem feitos, as maneiras de resumir e conciliar visões, o que reforça a necessidade de formação do mediador. Conforme será adiante mostrado, no processo que será mapeado adiante, isso será sumarizado nos processos das fases de iniciação, entendimento e resolução.

Por fim, deve-se evitar uma interpretação de que o processo de mediação é uma solução definitiva. Pinho e Alves (2015), por exemplo, destacam a possibilidade de que o próprio mediador apresente ao juiz as situações para as quais soluções consensuais não puderam ser encontradas.

4. A MEDIAÇÃO COMO ALTERNATIVA AO PROCESSO: DANDO EFICIÊNCIA E CELERIDADE À MEDIAÇÃO

A mediação judicial é um processo autocompositivo para resolução de disputas, isto é, trata-se de um mecanismo humanizado, com foco na participação ativa das partes e que procura, não somente, encontrar soluções que atendam aos diversos interesses, mas restabelecer relações.

Segundo Bundy (1992), a decisão obtida por meio da autocomposição – seja conciliação ou mediação – atende melhor ao interesse público por constituir-se, em regra, em uma solução mais perfeita e mais justa para o conflito do que a que poderia vir a ser obtida através da decisão judicial. Simultaneamente, tal solução beneficia o sistema de justiça, seja pela redução da carga de utilização, seja pela maior facilidade de fazer cumprir a decisão ou pela redução do custo político que a imposição unilateral da solução representa. Ao contrário do que em certos meios ainda se propaga, a solução autocompositiva é mais vantajosa para as partes e para o sistema de Justiça.

No mesmo manual do CNJ sobre o processo de mediação, a construção de acordo é, antes de uma alternativa de celeridade, um mecanismo de busca de solução “ganha-ganha”, onde os problemas do equilíbrio de Nash podem ser mais adequadamente solucionáveis sem os traumas de conflitos. Por conseguinte, a agilidade do processo surge como consequência natural do mecanismo de conciliação, sendo, nesse momento, considerado substancialmente importante o papel da formação, treinamento e postura do mediador.

É importante salientar que a mediação visa exatamente se propor como alternativa em que, se pensando em minimizar os envolvidos no processo judicial, com uma participação ativa da figura do mediador, um dos problemas mencionados na seção inicial, a saber, as limitações estruturais do aparato judicial nos processos litigiosos.

5. A INCORPORAÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS, APERFEIÇOANDO A AÇÃO DOS MEDIADORES ATRAVÉS DE SISTEMAS COMPUTACIONAIS

Não há dúvida de que a obtenção de ganhos de eficiência no sistema de Justiça passa pela incorporação de novas tecnologias, em um ambiente tradicionalmente refratário a tais mudanças. Abordando o tema das inovações tecnológicas na Justiça, Sourdin (2015) explica que há três espécies principais de impactos da tecnologia no ambiente judicial. O primeiro, de nível mais básico, seria o da tecnologia de apoio, quando a tecnologia funciona como uma ferramenta de suporte para a execução das tarefas. No segundo nível, tem-se a tecnologia de substituição, por meio da qual são incorporadas ferramentas que substituem funções anteriormente executadas pelas pessoas, o que tem ocorrido em larga medida no Brasil com a adoção do processo eletrônico, que mudou a rotina das varas suprimindo diversas tarefas tradicionalmente executadas pelos servidores do Judiciário. Finalmente, há a tecnologia disruptiva, que muda de forma significativa a forma de atuação do sistema de justiça, através da inteligência artificial e do uso de grandes bancos de dados. São essas reformas de terceiro nível que vão alterar de forma mais radical o sistema de judicial, podendo atingir a atividade de mediação através da incorporação do uso de sistemas computacionais.

Uma vez que envolve interesses e sentimentos humanos diversos, a mediação de disputas é uma tarefa desafiadora, de forma que a experiência adquirida através de mediações anteriores pode servir como ferramenta de apoio às ações de mediadores. Entretanto, para tal, é necessário classificar tais disputas, para que se possa inferir conclusões sobre disputas com mesmas características.

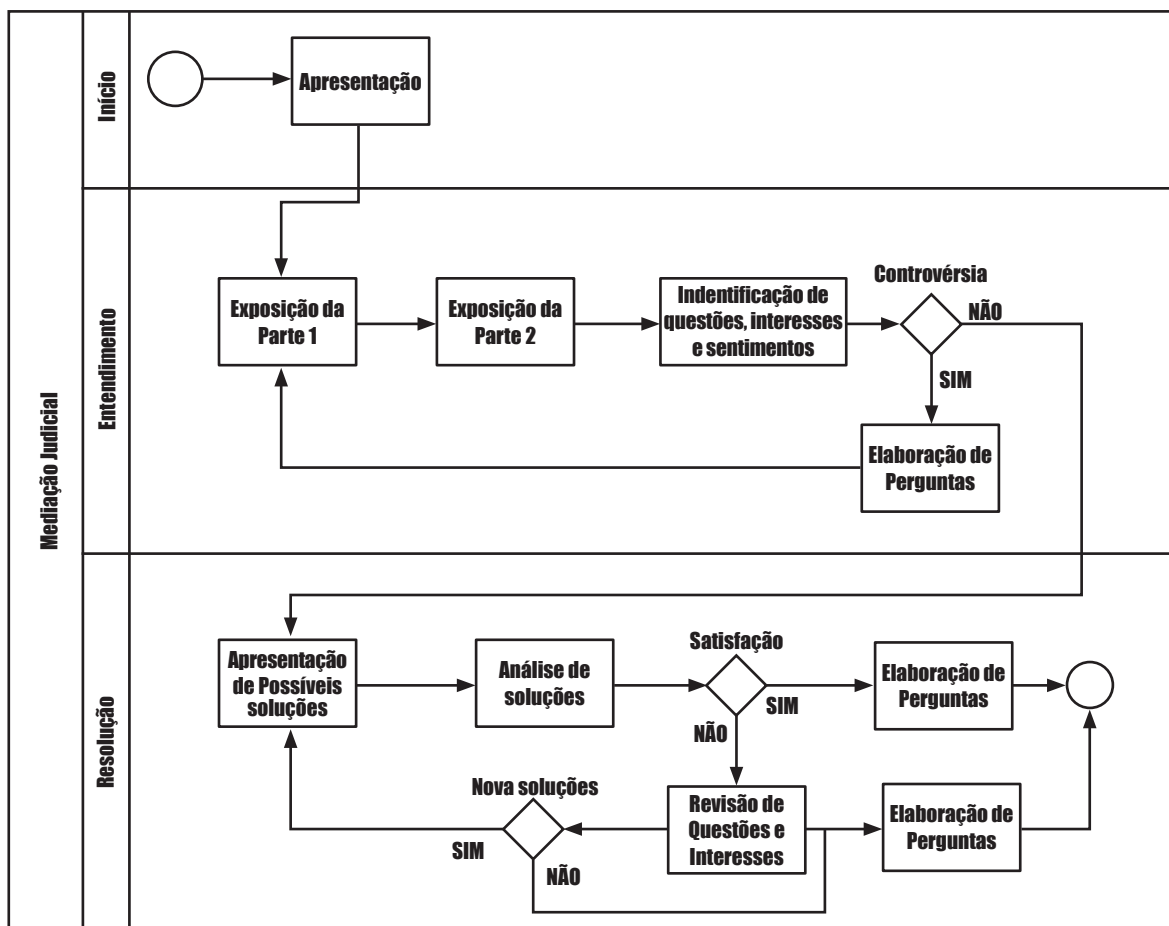


Figura 1: Processo de negócios de uma mediação judicial.

Apesar da aparente natureza subjetiva de disputas, há características objetivas que permitem modelar a dinâmica de uma mediação como um processo – através de atividades e ações –, bem como representá-la através de uma estrutura de dados tabular. Esta seção visa propor um modelo para o estudo e aplicação da atividade de mediação apoiada por inteligência computacional e mais recentemente influenciada pela abordagem das ciências de dados, que, como o nome indica, se baseia numa análise das informações, sua classificação e a correta manipulação das fontes de dados para aplicá-las ao cenário de estudo, neste caso, elementos subjetivos de grande importância no processo de mediação, como os interesses, os pontos de conflito e tomadas de decisão a serem considerados nesse mesmo cenário. Desta forma, mediações são analisadas aqui sob dois pontos de vista: funcional e de dados. O primeiro, discutido na subseção 5.1, trata da mediação como uma dinâmica com etapas bem definidas. O segundo, na subseção 5.2, preocupa-se em representar, de maneira formal, os dados de uma mediação.

5.1.A MEDIAÇÃO JUDICIAL COMO UM PROCESSO DE NEGÓCIOS

O entendimento da mediação judicial como uma sequência de etapas bem definida é essencial para a proposta de soluções de inteligência computacional. Particularmente, mediações judiciais podem ser convenientemente modeladas, do ponto de vista funcional, como um processo de negócios. Esta seção propõe um modelo de uma mediação como um processo, baseado nas etapas sugeridas no

Manual de Mediação Judicial do Conselho Nacional de Justiça - Souza et al. (2016). Este modelo deve fundamentar o mecanismo de auxílio ao recebimento de dados para análise, uma vez que um sistema computacional de auxílio deve seguir passos tais como adquirir os dados, organizar os dados, analisar os dados, entregar os resultados. A Figura 1 ilustra tal processo.

Nesta modelagem há três trilhas principais: **Íncio**, **Entendimento** e **Resolução**. A primeira trilha, composta de uma única atividade, representa a etapa inicial da mediação, quando o mediador apresenta o processo de mediação. Na trilha seguinte, de entendimento, as partes envolvidas expõem suas visões sobre o conflito. O mediador, em seguida, resume as questões e interesses percebidos, bem como identifica os sentimentos, essenciais para a condução do processo. As questões e interesses são apresentados pelo mediador para confirmação pelas partes. Se houver controvérsia, o mediador pode elaborar perguntas e as partes podem expor novamente suas visões. Este procedimento é repetido até que questões e interesses estejam plenamente esclarecidos. Não havendo controvérsias, a última trilha se inicia: a de resolução.

Na etapa de resolução, possíveis soluções são apresentadas para análise. Se houver uma solução satisfatória, o mediador a registra e o processo é encerrado. Não havendo soluções satisfatórias, o mediador revisa as questões e interesses, e nova etapa de proposta e análise de soluções é iniciada, no caso de existir ainda novas possibilidades de soluções. Se não houver, a mediação se encerra com um impasse.

As trilhas de entendimento e resolução são capazes de gerar informações relevantes para o detalhamento do conflito, incluindo questões, interesses e sentimentos envolvidos, além das propostas de soluções. A subseção 5.2 procura apresentar um modelo formal para estes dados.

5.2.A MEDIAÇÃO JUDICIAL AUXILIADA POR INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL

Soluções de inteligência computacional tem sido amplamente aplicadas em contextos com caráter determinístico, isto é, onde eventos com características semelhantes acarretam, com algum grau de certeza, resultados similares. Mais precisamente, a área da computação conhecida como *Aprendizado de Máquina* propõe algoritmos computacionais que são capazes de estabelecerem correlações entre parâmetros e resultados. Desta forma, quando adequadamente aplicados, tais algoritmos desempenham o papel de prever fenômenos. Na mediação judicial, essa capacidade pode auxiliar mediadores a escolherem ações mais adequadas durante o processo de mediação.

Já existem aplicações de inteligência computacional mesmo em áreas complexas do conhecimento humano. Algumas pesquisas utilizam inteligência computacional para auxílio a solução de conflitos. Perry (2013) aplica aprendizado de máquina à predição de conflitos internacionais. Sua abordagem combinou uma seleção de dados mais relevantes e aplicação de algoritmos adequados, proporcionando resultados bem sucedidos. Katz (2013) discorre sobre a área de *predição legal quantitativa*, baseando-se no fato de que, em sua prática diária, advogados estão frequentemente fornecendo previsões a seus clientes acerca de suas decisões estratégicas em seus negócios. Em seu trabalho, sugere que tais predições podem ser aprimoradas se houver modelagem adequada do contexto e aplicação da inteligência artificial, uma vez que muitas predições podem se basear em experiências passadas.

5.2.1. PROPOSTA DE UM MODELO DE MEDIAÇÃO

Esta seção propõe um modelo que possa representar formalmente uma atividade de mediação, de maneira a tornar possível a aplicação de algoritmos de aprendizagem de máquina para auxiliar a ação dos mediadores.

O modelo proposto inclui dados de entrada que descrevem a mediação e seus respectivos resultados. Os dados de entrada são compostos por cinco informações principais: tipo de conflito, questões envolvidas, interesses, sentimentos e ações do mediador. Os resultados podem ser medidos através da percepção das partes e do mediador. Desta forma, formulários de avaliação qualitativa podem ser aplicados.

Pode-se notar que tais elementos estão sutilmente presentes no modelo apresentado da Figura 1. De fato, durante a fase inicial e de entendimento, são desvendados os tipos de conflito presentes no processo, seguindo-se à identificação de questões, interesses e sentimentos. A partir dessa fase, as ações do mediador vão direcionando a proposta de solução de conflitos das partes, donde derivam as respostas das questões colocadas pelas partes e pelo mesmo mediador.

Sejam $T_u = \{t_1, t_2, \dots, t_{n1}\}$, $Q_u = \{q_1, q_2, \dots, q_{n2}\}$, $I_u = \{i_1, i_2, \dots, i_{n3}\}$, $S_u = \{s_1, s_2, \dots, s_{n4}\}$, $A_u = \{a_1, a_2, \dots, a_{n5}\}$, $RP_u = \{rp_1, rp_2, \dots, rp_{n6}\}$ e $RM_u = \{rm_1, rm_2, \dots, rm_{n7}\}$, os universos, respectivamente, de tipos de conflitos, questões de conflitos, interesses, sentimentos, ações de mediação, questões da avaliação qualitativa das partes e questões da avaliação qualitativa do mediador. Formalmente, o modelo M proposto para uma mediação é assim definido.

$$M = \{T, Q, I_1, I_2, S_1, S_2, A, RP_1, RP_2, R_M\},$$

onde:

- $T \in T_u$: define os tipos de conflitos envolvidos naquela mediação;
- $Q = (E_q(q_1), E_q(q_2), \dots, E_q(q_{n2}))$, é a tupla referente às questões do conflito, onde a função $E_q: Q_u \rightarrow \{0,1\}$, acusa a presença (1) ou ausência (0) de uma questão;
- $I_1 = (E_i(i_1), E_i(i_2), \dots, E_i(i_{n3}))$, é a tupla referente aos interesses da parte 1, onde a função $E_i: I_u \rightarrow \{0,1\}$, acusa a presença (1) ou ausência (0) de um interesse; I_2 refere-se à parte 2;
- $S_1 = (E_s(s_1), E_s(s_2), \dots, E_s(s_{n4}))$, é a tupla referente aos sentimentos da parte 1, onde a função $E_s: S_u \rightarrow \{0,1\}$, acusa a presença (1) ou ausência (0) de um sentimento; S_2 refere-se à parte 2;
- $A = (E_a(a_1), E_a(a_2), \dots, E_a(a_{n5}))$, é a tupla referente às ações do mediador, onde a função $E_a: A_u \rightarrow \{0,1\}$, acusa a presença (1) ou ausência (0) de uma ação;
- $RP_1 = (E_{rp}(rp_1), E_{rp}(rp_2), \dots, E_{rp}(rp_{n6}))$, é a tupla referente às respostas da avaliação qualitativa preenchida pela parte 1, onde a função $E_{rp}: RP_u \rightarrow \{1,2,3,4,5\}$ ⁷¹ representa a resposta dada a uma questão;
- RP_2 refere-se à parte 2; e assim sucessivamente⁷²;
- $R_M = (E_{rm}(rm_1), E_{rm}(rm_2), \dots, E_{rm}(rm_{n7}))$, é a tupla referente às respostas da avaliação qualitativa preenchida pelo mediador, onde a função $E_{rm}: RM_u \rightarrow \{1,2,3,4,5\}$ representa a resposta dada a uma questão.

71 A modelagem aqui apresentada simplifica as respostas qualitativas para valores discretos (1 a 5), mas, via de regra, conflitos levam a interesses ou valores não discretos (ex: indenizações financeiras), que, de alguma maneira, precisam ser discretamente classificados, a fim de simplificar este mapeamento.

72 Apesar de normalmente, estarem associados a duas partes conflitantes, existe a possibilidade do conflito envolver N partes interessadas.

O modelo M pode ser dividido de tal forma que $M = X \cup Y$, onde:

- $X = \{T, Q, I_1, I_2, S_1, S_2, A\}$ representa os dados de entrada de uma mediação; e
- $Y = \{RP_1, RP_2, R_M\}$ representa o resultado da mediação.

Em um modelo como este, é possível propor soluções de inteligência computacional seguindo diferentes abordagens, segundo James et al. (2014). Uma primeira abordagem consideraria um tipo de análise conhecida como *aprendizado supervisionado*. Nesta abordagem, seria necessário quantificar o resultado Y através de uma nota $n(Y)$. Desta forma, o objetivo seria encontrar uma função f , tal que $f(X) = n(Y)$. Esta seria uma função de predição da nota do resultado de uma mediação. Utilizando tal função, seria possível avaliar diferentes ações de mediação no intuito de se encontrar notas $n(Y)$ positivas.

Em uma segunda abordagem, o *aprendizado não supervisionado*, o interesse principal seria classificar as mediações de acordo com seus dados X ou, ainda, $X - A$. Nesta abordagem, mais qualitativa, um mediação pode ser previamente categorizada de forma que seus resultados possam ser estimados.

5.2.2. CENÁRIO HIPOTÉTICO

A fim de deixar mais claro o modelo apresentado, vamos supor uma situação hipotética, pela qual um cenário de mediação possa ser usado. A título de ilustração, supondo que haja um tipo de conflito de natureza trabalhista envolvendo questões como divergência de valores salariais e ainda indenização por imagem, existe, portanto, elementos de natureza financeira e ética, um de fácil avaliação quantitativa (salário) e outro de natureza subjetiva (imagem), para as quais são estimados valores a serem negociados entre as partes. Em ambos os casos, o interesse é de reparação – caso considerado injusto – da parte trabalhista em relação ao direito patronal. Os sentimentos associados pesam mais pela questão de uma busca por justiça trabalhista a ser revista com o apoio e assistência do mediador, donde derivam as suas ações, sob a ótica das questões por ele colocadas no processo.

No exemplo apresentado, os elementos apresentados são valores que indicam a presença (1) dos elementos citados, como o conflito de natureza trabalhista, as questões, os elementos de interesses, sentimentos e ações. As possibilidades de respostas, por exemplo, com uma eventual discretização de faixas de valores financeiros, envolvem mapeamentos que, no modelo, seriam categorizados para cada um dos valores possíveis.

Vale a pena lembrar que os processos internos de conflito e suas interferências tornam a etapa de mediação ainda mais complexa para que se chegue a um meio termo capaz de ser alcançado pelo mediador, diminuindo as possibilidades de haver riscos de aumento de escala dos conflitos e, ao mesmo tempo, avaliando as implicações (sempre existentes) da solução proposta, no cenário atual e para potenciais cenários futuros.

5.2.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE SOLUÇÕES PARA O MODELO

Uma maneira simplista de analisar a aplicação do modelo é, num primeiro momento, pensá-lo como um sistema linear de múltiplas restrições, comum na área de pesquisa operacional, sendo o algoritmo Simplex (Cormen, 2009) o método mais conhecido para soluções de sistemas dessa natureza, tanto pela sua facilidade de aplicação, quanto pela sua baixa complexidade média (normalmente cúbica)⁷³. Considerando ainda os cenários de mediações, percebe-se que, via de regra, a dimensão das variáveis e a quantidade de restrições relevantes favorece um valor de complexidade aceitável para a resolução do sistema de equações.

No entanto, do ponto de vista situacional, é importante destacar que a função objetivo dada por $f(X) = n(Y)$ anteriormente mencionada pode ser pensada num processo de solução retro-alimentada baseada num modelo computacional capaz de ajustar os pesos à medida que execuções e evoluções da mesma vão sendo desenvolvidos e usados para refinar as soluções previamente existentes. Isso amplia sobremaneira a capacidade dos algoritmos apresentarem soluções mais assertivas, por meio de inteligência computacional. Em tais casos, múltiplos critérios de parada (como quantidade de evoluções do modelo ou proximidade em torno de uma zona de confiança ou resultado esperado) são necessariamente definidos, a fim de limitar a complexidade computacional.

6. CONCLUSÃO

O direito fundamental à razoável duração do processo, ao contrário dos demais direitos fundamentais processuais, depende de uma prestação estatal, materializada na estruturação e manutenção de um sistema de Justiça que permita processar e julgar de forma célere às demandas que lhe são apresentadas. No Brasil, tal sistema tem sido continuamente expandido nos últimos anos e consome um percentual expressivo das receitas orçamentárias.

A despeito desse importante e ininterrupto crescimento, há uma crescente sobrecarga do sistema, que segue acumulando mais e mais demandas. A edição da EC 95, que limita o incremento de gastos da União à inflação corrente, impedirá a manutenção da expansão do Judiciário, que, de toda sorte, já se mostrava desarrazoada, já que o sistema de Justiça consome percentuais orçamentários incompatíveis com os parâmetros internacionais.

A manutenção da funcionalidade do sistema de Justiça e o respeito ao direito fundamental à razoável duração do processo passará pela limitação da demanda, o que não pode ser feito diretamente através da criação de zonas interditas de jurisdição. Resta ao legislador e ao próprio Judiciário estimular a utilização de soluções autocompositivas, o que já é feito no âmbito do Processo Civil. Tais soluções, a par de serem benéficas ao funcionamento do sistema de Justiça podem representar uma forma mais eficiente de solução do litígio com decisões mais perfeitas do que as proferidas unilateralmente pelo Judiciário. A eficiência do sistema de Justiça pressupõe o uso de ferramentas tecnológicas, inclusive aquelas classificadas como disruptivas, que tem a possibilidade de mudar radicalmente a forma como são tomadas as decisões.

⁷³ Apesar do caso médio, é importante salientar que o método pode degenerar para comportamento exponencial, como ocorre com algoritmos de programação dinâmica.

O presente trabalho focou na apresentação de um caminho de solução: o uso de ferramentas computacionais do cenário (e importância) de processos de mediação, bem como um mapeamento de seu processo e, finalmente, por uma apresentação de um modelo como alternativa para a modelagem em termos de equações lineares. A proposta de evoluções deste modelo e sua aplicação em termos de simulação para cenários de mediação são objeto para próximos estudos.

BIBLIOGRAFIA

- Bundy, Stephen McG. 1992. *The Policy in Favor of Settlement in an Adversarial System*. **Hastings Law Journal**, vol 44. p. 7-78.
- Burger, Warren E. 1982. *Isn't there a better way*. **American Association Journal**, vol. 68, n.3, p. 274-277.
- Conselho Nacional de Justiça (CNJ). 2014. *Justiça em Números 2014: Ano-Base 2013*. Brasília: Departamento de Pesquisas Judiciárias, Conselho Nacional de Justiça.
- Cormen, T. H., Leiserson, C. E., Rivest, R. L., Stein, C. **Introduction to Algorithms**, 3rd. edition. MIT Press, 2009.
- Da Ros, Luciano. 2015. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. *Newsletter: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil*. NUSP/UFPR, v.2, n. 9, julho. p. 1-15. ISSN 2359-2826.
- James, G., Witten, D., Hastie, T., and Tibshirani, R. (2014), *An Introduction to Statistical Learning: With Applications in R*. Springer Publishing Company, Incorporated.
- Katz, Daniel M. (2013). *Quantitative Legal Prediction—or—How I Learned to Stop Worrying and Start Preparing for the Data-Driven Future of the Legal Services Industry*, 62 EMORY L.J. 909, 936.
- Papadimitriou, C. H., Vazirani, U. V., Daguspta, S., **Algorithms**, 2006. <http://www.cs.berkeley.edu/%7Evazirani/algorithms.html>.
- Perry, C. (2013). *Machine Learning and Conflict Prediction: A Use Case*. *Stability: International Journal of Security and Development*, 2(3), Art. 56. DOI: <http://doi.org/10.5334/sta.cr>
- Pinho, H. D. B. e Alves, T. M., Novos desafios da mediação judicial no Brasil - A preservação das garantias constitucionais e a implementação da advocacia colaborativa. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 52, no. 205, Jan/Mar 2015. p. 55-70. Brasil, Senado Federal.
- Sourdin, Tania (2015), *Justice and Technological Innovation*. Access to Justice. Paper 42. <www.civiljustice.info>
- Souza, A. H. de, et al. (2016), **Manual de Mediação Judicial**, 6ª Edição, Conselho Nacional de Justiça.
- Vapnek, Jessica. 2013. Cost-Saving Measures For The Judiciary. **International Journal for Court Administration**, February 2013, p. 1-9.