

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**GIOVANI DA SILVA CORRALO**

**JANAÍNA RIGO SANTIN**

**MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo; Janaína Rigo Santin; Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-690-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



# XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

---

### **Apresentação**

A complexidade das relações sociais, políticas, culturais e jurídicas neste limiar do século XXI exige um novo olhar sobre o fenômeno estatal, sobre a gestão pública e, por consequência, sobre o Direito Administrativo. É preciso inaugurar uma ordem regulatória dialética, capaz de articular os elementos que conformam a sociedade política com os elementos da sociedade civil. E para tanto, as novas tecnologias de informação e comunicação podem ser um importante meio de ligação entre governantes e governados, aproximando-se uns aos outros e otimizando a gestão pública.

Nesse sentido, o XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrido em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, teve como tema: TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INOVAÇÃO NO DIREITO. Realizou-se nos dias 14/11/2018 a 16/11/2018, nas dependências da UNISINOS, congregando pesquisadores de instituições e programas de Mestrado e Doutorado das mais diversas partes do Brasil e do exterior.

Com 24 (vinte e quatro) artigos aprovados e 22 (vinte e dois) efetivamente apresentados no GT, observou-se que os trabalhos produziram empatia entre os participantes, especialmente porque retrataram, de forma fidedigna, as grandes preocupações da sociedade brasileira contemporânea, tendo ocorrido quase que um alinhamento perfeito em torno de dois eixos temáticos: o combate à corrupção na esfera pública e a questão da eficiência administrativa.

O sensível interesse despertado pelos temas, a revelar uma evidente sintonia entre a academia e a sociedade, estimulou a ampla participação do público, por meio de intervenções voltadas ao aprofundamento das análises e a contribuir para o aperfeiçoamento das mais de duas dezenas de pesquisas divulgadas no Grupo de Trabalho 35, do CONPEDI Porto Alegre. Para além disso, os encaminhamentos da coordenação democratizaram as discussões, permitindo que diferenças fossem apresentadas com urbanidade, na senda de valorizar a divergência e a crítica, essenciais ao desenvolvimento e ao aprimoramento da pesquisa científica.

Assim, é com grande satisfação que apresentamos a comunidade jurídica a presente obra. Que todos possam se valer dos valiosos ensinamentos aqui presentes.

Professora Doutora Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo

Professor Doutor Giovani da Silva Corralo – Universidade de Passo Fundo

Professor Doutor Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Centro Universitário Curitiba

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

# **A (DES)LEGITIMAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NA PÓS-MODERNIDADE: UM ESTUDO A PARTIR DA (IN)EFETIVIDADE DO ACOLHIMENTO FAMILIAR**

## **THE (DES)LEGITIMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN POST-MODERNITY: A STUDY FROM THE (IN)EFFECTIVENESS OF FAMILY RECEPTION**

**Bruna Agostinho Barbosa Altoé <sup>1</sup>**  
**José Sebastião de Oliveira <sup>2</sup>**

### **Resumo**

Diante das rupturas promovidas no último século toda atuação estatal passa a se fundamentar no aprimoramento o humano. De tal modo, a pessoa humana não é instrumento da gestão pública, mas sim o centro dela. No entanto, a era pós-industrial gerou uma sociedade onde o rompimento de premissas criou um ser humano fragmentado que demanda, em suas escolhas, imediatismos para a administração das incertezas, afetando a gestão das medidas administrativas aplicáveis aos valores essenciais, fundamentalmente no campo dos direitos sociais. Tal questão é analisada, neste trabalho, sob o prisma do instituto do acolhimento familiar de crianças em situação de risco.

**Palavras-chave:** Pessoa, Personalidade, Gestão pública, Pós-modernidade, Dignidade humana

### **Abstract/Resumen/Résumé**

From ruptures promoted in the last century, all public policy is aimed at human improvement. The human person is therefore not the product of public administration, but rather the center of it. However, the post-industrial created a fragmented human being. This human being demands, in his choices, immediate measures for the administration of his own uncertainties. This phenomenon generates an inevitable reflection on the management of public policies applicable to essential values, fundamentally in the field of social rights. This issue is analyzed in this work, under the prism of the institute of family care for children at risk.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Person, Personality, Public administration, Postmodernity, Human dignity

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pelo UNICESUMAR. Especialista em Direito Constitucional e em Direito Processual Civil. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Maringá. Titular do Tabelionato de Notas de Nova Esperança-PR.

<sup>2</sup> Pós-doutor pela Universidade de Lisboa-UL, Portugal. Professor do Mestrado em ciências jurídicas do Centro Universitário de Maringá-PR (UNICESUMAR) e de outros cursos de pós-graduação. Advogado.

## INTRODUÇÃO

No contexto da estrutura jurídica pública brasileira, ao serem elaborados programas de gestão voltados ao interesse público, deve-se sempre ter em vista a figura do homem, receptor final de toda e qualquer medida administrativa. Por esta razão, é de grande e central importância, como ponto de partida, conceituar a figura humana para a qual se faz política, bem como correlacioná-la ao conceito de personalidade.

É somente a partir desse estudo que se poderá, efetivamente, compreender a legitimidade de determinadas políticas que se voltem, mesmo que reflexamente, à efetivação do programa dirigente que permeia a Constituição da República, em tema de direitos essenciais.

Tal correlação, como mais adiante se verá, conduz à premissa teórica de que toda política pública na atuação administrativa, mesmo que de forma indireta, tem por fundamento de legitimidade o aprimoramento humano. De tal modo, a pessoa humana não é produto da política pública, mas sim o centro dela.

Ocorre, no entanto, que os dias atuais, marcados por grandes rupturas sociológicas surgidas a partir do desaparecimento das principais narrativas da modernidade, promovem um espaço para o desaparecimento da identidade do ser humano, implicando, como uma indesejável consequência, em um cenário de incertezas que redundam em novos desafios a serem absorvidos pela gestão pública.

A era pós-industrial, como mais adiante se verá, gerou uma sociedade onde o consumo e a emergência dão a tônica da rotina das pessoas. Soma-se a isso, ainda, o desaparecimento das fronteiras culturais, criando o que alguns estudiosos classificaram, no estudo da pessoa, como a existência do ser humano “fragmentado”, sendo um indivíduo composto por uma identidade bastante indefinida e turva. Sobressai, desde já, a dificuldade de se falar em política pública de aprimoramento humano, quando há intrincada problemática na própria definição daquilo que é, de fato, essencial, a esse ser.

Ainda, a superficialidade se torna protagonista da qualidade de vida das pessoas, já que os novos tempos exigem, a partir das marcas sociológicas atuais, o prazer imediato e uma desenfreada luta contra o tempo. Referido cenário conduz, inevitavelmente, à dificuldade de adoção de políticas públicas mais complexas e duradouras, voltadas ao aprimoramento, cedendo espaço, em realidade, para a adoção

de medidas pouco efetivas, mas voltadas à solução imediata (embora paliativa) de determinadas angústias.

É dizer: o ser humano fragmentado demanda, em suas escolhas individuais, medidas imediatistas para a administração das próprias incertezas. Isso implica em inevitável reflexo na gestão das políticas públicas aplicáveis aos valores essenciais, fundamentalmente no campo dos direitos sociais.

Há, então, um problema que pode ser traduzido na seguinte pergunta: qual o reflexo que o avançado estágio de incertezas, próprio da pós-modernidade, promove nas políticas administrativas e na gestão pública voltadas, em tese, aos direitos essenciais?

As causas desse problema são vastas e, por tal razão, não se limitam aos estritos objetivos deste breve trabalho. De toda maneira, serão apontadas, ainda que brevemente, algumas das razões que promoveram o atual estado de coisas em relação à crise de legitimidade das políticas públicas na pós-modernidade. Ao final, adotando-se o propósito de maior delimitação, a problemática será conduzida a partir da leitura do instituto do acolhimento familiar.

Para tanto, no primeiro capítulo se promoverá um resgate histórico e conceitual da definição de pessoa e de personalidade, e como tal evolução levou à conclusão de que o aprimoramento humano é, mesmo que em sentido geral, o fundamento de legitimidade da política pública. Se demonstrará, ainda, que tal afirmação, por mais que se traduza em aparente obviedade, traz consigo minúcias que merecem importante espaço no debate público, promovendo notórias repercussões práticas.

No segundo capítulo, por sua vez, serão apresentadas algumas das manifestações da pós-modernidade, incluindo a fragilização de conceitos e de identidades, e como isso tem impactado a estruturação clássica que emprestava legitimidade às políticas públicas. É neste capítulo, então, que serão abordados, mesmo que de modo superficial, a fragmentação da noção de pessoa e como sua incerteza se projeta para diversos ramos da atuação pública.

No terceiro e último capítulo, emprestando-se maior concretude e delimitação à problemática (que contempla incontáveis ramificações), propõe-se uma breve reflexão sobre como o fenômeno estudado tem afetado o campo da política pública de acolhimento familiar no Brasil, demonstrando-se, por exemplo, os perniciosos efeitos

causados pela crise de inefetividade das promessas constitucionais em relação aos direitos de crianças e adolescentes, fruto de políticas públicas ineficientes.

O trabalho se amparou no método teórico indutivo, promovendo-se consulta em textos importantes para a elucidação da problemática, em especial de textos que são referência no assunto, contando, ainda, com breves apontamentos com dados oficiais do poder executivo do Estado do Paraná.

## **1. PESSOA E PERSONALIDADE: O SER HUMANO COMO CENTRO DA ATUAÇÃO ESTATAL**

Os conceitos de pessoa e de personalidade, por muitas vezes se confundem. Etimologicamente, a palavra pessoa vem do grego *prósopon*, que no princípio significava a máscara que se usava no teatro grego e que representava o personagem em cena. Posteriormente, entretanto, o termo passou a ser sinônimo do próprio personagem representado. De personagem teatral, o termo *pessoa* “passa a designar cada indivíduo humano que, no palco da vida e da *polis* grega, representa o seu papel.”<sup>1</sup>

Juridicamente, por seu turno, a personalidade é o que dá vida e constitui o que há de mais essencial para ser pessoa no ordenamento jurídico brasileiro. Para o ilustre jurista Pontes de Miranda, pessoa é o titular de direito, o sujeito de direito, enquanto a personalidade seria a possibilidade de se encaixar os suportes fáticos, que, por meio da incidência das regras jurídicas, se tornem fatos jurídicos; trata-se, portanto, da possibilidade de ser sujeito de direito. Para o autor, personalidade é o mesmo que (ter) capacidade de direito, ou seja, poder ser sujeito de direito<sup>2</sup>.

Logo se percebe, então, que pessoa e personalidade, embora sejam conceitos que tenham inegável conexão, não se confundem para os propósitos do Direito. Calha realizar uma breve digressão histórica (sem propósitos de exaurimentos) que aponta a evolução dessa conclusão, até seu estágio contemporâneo.

---

<sup>1</sup> GONÇALVES, Diogo Costa. *Pessoa e Direitos da Personalidade: fundamentação ontológica da tutela*. Coimbra: Almedina, 2008, p. 21.

<sup>2</sup> MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Borsó, 1972, 279.



Os conceitos jurídicos de pessoa e personalidade resultam da construção histórica do Estado Moderno. Em meados do século XV, com a crise do sistema feudal, surge a burguesia, gênese do sistema capitalista em que hoje se vive. A partir de então, desenvolveu-se a ideia do Estado Garantidor que, no propósito de conter eventuais abusos, passou a proteger o indivíduo e a possibilitar a vida em sociedade (embora se saiba que no plano da realidade o próprio Estado se traduziu, em muitos casos, no próprio agente violador).

Foi nessa época que surgiram, também, as teorias contratualistas que sustentam ser o Estado um “mal necessário” já que sem ele viveríamos uma Guerra de todos contra todos, pois “o homem é lobo do próprio homem” (*homo homini lupus*), no entender de Thomas Hobbes. O Estado Moderno passa, então, a garantir uma sociedade aos indivíduos, por meio de um Contrato Social.

Pode-se afirmar, portanto, que a criação do Estado Moderno desencadeou o surgimento de Direitos Subjetivos, ou seja: indivíduos são capacitados pelo ordenamento a serem sujeitos de Direito e se relacionarem. Tal situação pressupõe autonomia da vontade, reconhecida pelo próprio Estado, que se traduz na base do liberalismo que se conhece hoje.

Em termos de evolução histórica de proteção ao indivíduo, não se pode olvidar do marco da Revolução Francesa, em 1789, que culminou com a criação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, e teve por base filosófica as ideias de Rousseau, Voltaire e Montesquieu, dentre outros<sup>3</sup>. Nesse sentido, Elimar Szaniawski explica:

Com a derrubada da monarquia absolutista dos Bourbons, pela revolução de 1789, a Assembleia Nacional instituiu o Estado liberal com base no individualismo. Promulgou-se, no mesmo ano, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, orientada de acordo com os princípios político-filosóficos instituídos pela revolução que foram adotados pelas constituições de 1791, 1793 e 1814, que se substituíram uma à outra, devido aos conflitos internos e à instabilidade política do país<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> SZANIAWSKI, Elimar. Direitos da Personalidade e sua tutela. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 39.

<sup>4</sup> *Ibidem.* p. 39.

Insta ressaltar que outras Declarações, posteriormente, continuaram propagando os ideais liberais de proteção ao ser humano, baseando-se na autonomia da vontade privada, com destaque para a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1949, fruto do contexto político social pós-Guerra, frente aos horrores causados pelo Holocausto.

Contudo, as definições jurídicas destes conceitos muito pouco ou nada servem para retratar a complexidade da condição humana da atualidade, diante de tamanhas rupturas encontradas na pós-modernidade.

Se a visão de mundo que nos foi dada pelas identidades culturais existentes até o momento permaneceu estável por muito tempo, sendo fruto de amplas produções e premissas da modernidade, tem-se hoje o surgimento de novas identidades culturais, o que causa, como já sugerido anteriormente, a fragmentação do homem moderno.

As causas dessa fragmentação da identidade, marcadas em uma era que algumas pessoas convencionam chamar de pós-modernidade<sup>5</sup>, são bastante complexas e, portanto, merecem, ainda que sem a pretensão do exaurimento, um tópico próprio.

## **2. GESTÃO PÚBLICA E PÓS-MODERNIDADE: A CRISE DE LEGITIMIDADE**

O professor e sociólogo jamaicano radicado no Reino Unido, Stuart Hall tratou da questão da identidade cultural na pós-modernidade que estaria atrelada às constantes mudanças na sociedade moderna; para ele, o sujeito moderno abre mão de suas identidades estáveis do passado e passa a criar novas identidades culturais<sup>6</sup>, formando um sujeito fragmentado<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Esclareça-se, no entanto, que nem todos os sociólogos da atualidade conceituam o presente momento como pós-modernidade. Embora compartilhem das mesmas premissas (v.g desaparecimento das principais narrativas da modernidade), alguns pensadores concluem que não é possível definir que o estágio da modernidade já se esgotou.

<sup>6</sup> A pessoa fragmentada também é estudada, sob outra perspectiva, pela noção de *liquidez*. Sobre o tema: ZENNI, Alessandro Severino Valler; MASHIBA, Glaciane Cristina Xavier. *Teoria crítica do direito e o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana*. In: Universidade Nacional da Costa Rica. Anais do VI encontro internacional do CONPEDI. 2017, p. 229-245.

<sup>7</sup> TEIXEIRA, Elisabeth. A identidade cultural na pós-modernidade. Texto contexto - enferm. [online]. 2006, v.15, n.1, pp.162-163.

Para o autor há, ainda, o fenômeno do descentramento do sujeito causado pela quebra nos discursos do conhecimento moderno. Afirma o sociólogo britânico: “(...) o sujeito do Iluminismo, visto como tendo uma identidade fixa e estável, foi descentrado, resultando nas identidades abertas, contraditórias, inacabadas, do sujeito pós-moderno”<sup>8</sup>.

Tal afirmação, como se nota, trata a pós-modernidade como uma condição. No entanto, o tema pode tomar múltiplas formas, passando por um diagnóstico a respeito de um estágio sociológico ou mesmo como critério de classificação artística e estética. Sobre o tema:

A pós-modernidade, neste momento, pode ser vista como expressão que tenta indicar traços individualizantes do estado sociológico contemporâneo, a partir da constatação da fragilização das relações interpessoais, do enfraquecimento das convicções (por vezes dotadas de conteúdo vazio), ampliados por um sentimento de angústia frente aos problemas atuais, cujas origens e soluções são pouco entendidas. A questão também conta com os traços da sociedade de risco, onde a multiplicidade dos fatores cotidianos incrementam os sentimentos mencionados. É marcada, ainda, pelo desaparecimento das fronteiras e pelo protagonismo do individualismo. Logo se nota que o conceito de pós-modernidade, e qual a sua extensão, sofre com bastante instabilidade, o que lhe dá, além de outras variáveis, o status de ser um termo polissêmico. Há quem diga, neste ponto, haver a possibilidade de existirem diversas versões da pós-modernidade. E há quem diga, naturalmente, não existir uma pós-modernidade. Muito utilizada no campo da estética, a projeção do conceito, por exemplo, se apresenta diferente quando visualizada no viés sociológico (como aqui se pretende), onde também se depara, ainda que internamente, com certo grau de inconstância. De acordo com Daniel Nery da Cruz, o termo pós-modernismo foi utilizado pela primeira vez na Espanha, na década de 1930, mas foi com Jean-François Lyotard que o conceito teve iniciada sua expansão na projeção sociológica, solidificando-se ao final de 1979. Na mesma linha, Perry Anderson reforça a afirmação de que a expressão pós-modernismo teve origem na Espanha na década de trinta, com vinculação ao campo estético. Teria sido a primeira vez utilizada por Federico Onís para novos referenciais estéticos. Foi só tempos depois, aproximadamente vinte anos, que tal expressão começou a ser enquadrada no campo da definição de uma nova era sociológica, e apenas na década de setenta é que passou a realmente se sedimentar em tal ponto<sup>9</sup>.

Para os propósitos desta investigação, que busca identificar a relação da pós-modernidade com as políticas públicas voltadas ao aprimoramento humano (especialmente em tema de direitos sociais), adota-se o segmento de estudo que

---

<sup>8</sup> TEIXEIRA, Elisabeth. A identidade cultural na pós-modernidade. Texto contexto - enferm. [online]. 2006, v.15, n.1, pp.162-163

<sup>9</sup> ALTOÉ, Rafael. *Política criminal e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017 p. 154-155.

detalhou, na compreensão da pós-modernidade, os problemas que a nova era sociológica proporcionou, em especial a fragmentação do homem e, de consequência, o elevado estágio de incertezas criado.

Lyotard, um dos mais proeminentes teóricos do tema, entende que a pós-modernidade é marcada pela constatação de que as metanarrativas da modernidade, amparadas em fronteiras culturais bem delimitadas, desapareceram. Por isso, o que caracteriza essa nova era é o traço da indefinição, do multiculturalismo e a inevitável carga de incertezas que surgem desse cenário<sup>10</sup>.

Tais incertezas se nutrem de múltiplas razões, dentre elas o fato de que a era pós-industrial promoveu a queda das clássicas fronteiras que marcavam, inclusive sob a perspectiva cultural, a identidade de cada país e de cada pessoa<sup>11</sup>.

A velocidade dá a tônica da vida hodierna e a noção de emergência passa a ser a força motriz de muita gente. Precisa-se ganhar tempo a todo instante, já que obrigações não essenciais passam a protagonizar a rotina da vida. É essa a fórmula que cria, no ambiente pós-moderno, um elevado estágio de angústia.

Não por outra razão Bauman, em uma de suas mais célebres obras, afirma que vive-se, hoje, o *mal estar da pós-modernidade*<sup>12</sup>, período em que tudo se fragiliza, tornando-se superficial e instantâneo. Como recurso de linguagem, o autor leciona que as relações se tornam líquidas, se misturando e se fragmentando de uma forma a não ter mais substância sólida. Um exemplo, para o autor polonês, estaria na própria forma de se relacionar com outras pessoas, sendo tudo rápido e efêmero.

É oportuno avaliar, agora, como essa fragmentação, criadora de um cenário de instabilidade, influencia o tema das políticas públicas.

Quanto ao tópico, é sempre salutar resgatar a noção de que o Estado constitucional serve, exclusivamente, à concretização do projeto que se fundamenta na promoção da dignidade humana. Daí porque toda política pública, em última análise, deveria ter por objeto a promoção humana e do bem estar alheio, medida que, em última análise, remonta ao imperativo categórico de Kant<sup>13</sup>.

É evidente, no entanto, que tal premissa teórica não corresponda plenamente com a realidade extraída da atual formatação social. Não se vive, no curso deste

---

<sup>10</sup> LYOTARD, Jean-François. *O pós-moderno*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1988, p. 69

<sup>11</sup> ALTOÉ, Rafael. *Política criminal e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017 p. 154 e ss.

<sup>12</sup> BAUMAN, Zygmunt. *O mal estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997, p. 25 e ss.

<sup>13</sup> KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa – Portugal: Edições 70 LDA, 2007

estágio sociológico, em uma sociedade consciente das bases materiais que emprestam legitimidade para a atuação pública. Como consequência, nem toda atuação da Administração Pública, seguindo o anseio popular imediato, se volta ao propósito emancipador acima citado.

A junção das diferentes faces da atual conjuntura sociológica cria pessoas sem identidade, dotadas de uma insuperável dificuldade de encontrar, na vida, a real satisfação, já que a emergência dos correntes tempos, a velocidade da rotina, e a equivocada assimilação da própria felicidade com a quantidade de consumo, proporciona inevitável carga de frustração<sup>14</sup>.

O ser pós-moderno, fragmentado que é, tem dificuldade de lidar com a frustração, e para isso substituiu a capacidade de produzir o bem-estar duradouro, pela necessidade de consumo instantâneo, ainda que do produto (v.g política pública) inadequado.

Vive-se o período em que o imediatismo é tão latente que todo conteúdo que exige tempo não se coaduna com os interesses individuais de cada pessoa e, por via de consequência, a política pública de longo prazo – aquela que efetivamente proporciona o aprimoramento humano – não localiza campo para florescer, já que não encontra aderência no tecido social.

Daí porque, vivendo-se em um contexto de superficialidade e individualismo (frutos das angústias da pós-modernidade), cada vez mais se apresenta desconectada da realidade a afirmação de que as políticas públicas servem, de forma direta ou indireta, ao aprimoramento humano.

As noções a respeito de pessoa e de personalidade, vistas anteriormente, conquanto representem importantes avanços no projeto de centralização do ser humano nas políticas Estatais, encontram dificuldades, na contemporânea sociedade pós-industrial, de se emancipar do plano teórico.

Essa posição é corroborada por Boaventura de Sousa Santos, quando identificou, em sua obra, que nessa era de incertezas há uma crescente noção de risco e de dúvidas que promovem inegável descrédito das políticas públicas<sup>15</sup> porque elas não conseguem administrar, com suficiência, as angústias dos atuais tempos (que nascem da pessoa fragmentada):

---

<sup>14</sup> ALTOÉ, Rafael. *Política criminal e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017 p. 154-155.

<sup>15</sup> BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. *O direito na pós-modernidade*. Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina, Revista Sequência n. 57, 2008, p. 135.

Esta dimensão, sem precedentes, do risco e do perigo desgastou a possibilidade de confiança proporcionada pelo Estado. Por um lado, como alguns dos riscos e perigos foram globalizados, o seu contorno é agora uma tarefa que está muito para além das capacidades dos Estados individuais e o sistema interestatal não foi, de modo algum, concebido para compensar as deficiências de regulação dos Estados através de ações internacionais concertadas.<sup>16</sup>

É preciso, destarte, encarar a forma de fundamentação atual da política pública como um verdadeiro problema. Entende-se, talvez com certa dose de pessimismo, que a discussão a respeito das políticas públicas, aplicáveis aos direitos sociais, merece um passo atrás na pós-modernidade: além de se cobrar maior implementação prática dos programas públicos, especialmente aqueles relacionados aos direitos fundamentais, é preciso, também, resgatar o fundamento de validade de tais políticas.

Em outras palavras, torna-se necessária a correção do atual curso de determinadas políticas públicas, que tratam o ser humano como seu *produto* ou *instrumento*, para que passe a considerá-lo seu fundamento.

Certamente, agora com boa dose de otimismo, o caminho a ser percorrido é bastante complexo, mas é possível. Não se pretende, com essas curtas reflexões, o esgotamento do problema (que, aliás, não comporta qualquer pretensão de finitude), embora desde já se possa propor que são essenciais políticas públicas que tenham por objetivo, como medida de resgate, assegurar que as futuras políticas públicas observem, o quanto possível<sup>17</sup>, o aprimoramento humano como fundamento de validade.

No entanto, tratar de tal tema apenas por sua expressão abstrata, enclausurada ao campo das ideais, faria da discussão até aqui conduzida uma medida de pouca utilidade. Daí porque se optou pela confecção de mais um capítulo onde se tentará demonstrar, sem a pretensão do esgotamento, como o problema manifesta seus inegáveis prejuízos no campo da política pública de acolhimento familiar no Brasil.

---

<sup>16</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002, p.181.

<sup>17</sup> Neste ponto, como exemplos, podem ser citadas políticas de educação que busquem criar tal consciência coletiva, bastante perdida na pós-modernidade, além de medidas de maior transparência e controle de eventuais desvios.

### 3. POLÍTICA DE ACOLHIMENTO FAMILIAR: UMA ANÁLISE DA (IN) EFETIVIDADE A PARTIR DA PROMESSA CONSTITUCIONAL

Como já visto nos capítulos precedentes, a pós-modernidade promove uma demanda cada vez mais crescente de medidas imediatistas, voltadas a amenizar os sentimentos de emergência que florescem nas incertezas desse tempo. Uma das consequências dessa manifestação sociológica é a falta de espaço para a adoção, em regra, de políticas públicas de longo prazo ou para a modificação de modelos de política há tempos estabelecidos.

Pode-se propor, neste ponto, que a política pública de acolhimento familiar, como uma alternativa ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes, encontra, nas razões acima apresentadas, parte da explicação de sua pouca aderência.

O Brasil é um país que ainda adota a institucionalização como medida prioritária dentro do sistema de acolhimento de crianças e adolescentes em situação de risco. Programas como acolhimento familiar, como visto, ainda são tímidos dentro das estatísticas. As razões pelo elevado número de acolhimentos são várias e merecem seu próprio espaço de estudo. Eis interessante lição a respeito:

Na atualidade, de acordo com a pesquisa intitulada Levantamento nacional de abrigos para criança e adolescentes (IPEA, 2003),<sup>7</sup> a institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil se perpetua motivada pela pobreza, delinquência, orfandade, abandono etc., fatores esses que justificam a retirada da criança e do adolescente da convivência familiar<sup>18</sup>.

No tema das políticas públicas voltadas para a infância e juventude, não são suficientes os conceitos de eficiência e eficácia. A eficiência, como princípio administrativo, se volta à noção de racionalização do tempo e dos recursos. Assim, é possível que a Administração Pública tenha *eficiência* em criar determinada política e realize boa gestão orçamentária com presteza. Mas isso, como visto, não é suficiente: é

---

<sup>18</sup> AVELINO, Denise Andreia de Oliveira. *Família e política pública: uma análise do serviço de proteção social às crianças e adolescentes na perspectiva da “família acolhedora”*. 2014. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Economia Doméstica, da Universidade Federal de Viçosa, p. 24.

preciso avaliar se a política, embora fruto da *eficiência administrativa*, consegue promover efetividade, isto é, produção de resultados concretos no tecido social<sup>19</sup>.

A partir dessa perspectiva, calha avaliar, a partir da visão orçamentária, se as políticas públicas destinadas ao acolhimento familiar são efetivas no Paraná.

Desde já é possível dizer, pelas pesquisas feitas, que não restam dúvidas de que a destinação de verbas para o programa de acolhimento familiar é insuficiente, o que se conclui, com bastante nitidez, a partir da estatística que atesta que o programa em questão ainda é francamente minoritário, e seu crescimento, certamente, demandaria mais investimento (em estrutura física, em treinamento e na contratação de pessoas habilitadas a promover o crescimento do programa).

De acordo com informação oficial, extraída do site do Governo do Estado do Paraná<sup>20</sup>, em 2017 houve o repasse, ao Fundo da Infância e Adolescente (FIA), de um total de 5 milhões de reais, para aprimoramento de *todo* programa de acolhimento familiar no Paraná. De acordo com a informação oficial, cada administração oficial “pode acessar no máximo R\$ 50 mil”.

Ainda que se tenha por referência o fato de que é a gestão municipal que implementa o programa de acolhimento familiar, não há como deixar de reconhecer que a verba ofertada pelo Governo do Estado é modesta, frente ao bem-jurídico que se encontra em jogo. Isso pode explicar, ainda que em parte, a razão pela qual o programa

---

<sup>19</sup> (...) incorporou-se na literatura especializada um terceiro conceito, mais complexo que eficiência e eficácia. Trata-se da efetividade, especialmente voltada para a administração pública. Dessa forma, a efetividade, na área pública, demonstra o impacto de uma ação, ou seja, em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Assim, ela é mais abrangente que a eficácia, à medida que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada (...). Na prática, quando a gestão pública busca incidir em suas ações, o princípio da eficiência está também incorporando os pressupostos da moderna teoria gerencial na administração pública. Portanto, passa a se instrumentalizar no sentido de proporcionar respostas efetivas à população e garantir a ela o acesso e comodidades das políticas públicas correspondentes aos seus anseios. Salientando que esses pressupostos podem e precisam ser adotados em todo âmbito e esfera de governo. Para entender o funcionamento dos Serviços de acolhimento familiar de crianças e adolescentes, não basta conhecer as instituições que executam esse Serviço. Tal conhecimento se mostra necessariamente mais amplo, posto que prescinde de análise apurada do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), em que estão contidas todas as ações que efetivamente suscitara a política de atendimento à criança e ao adolescente em medida protetiva.. (AVELINO, Denise Andreia de Oliveira. *Família e política pública: uma análise do serviço de proteção social às crianças e adolescentes na perspectiva da “família acolhedora”*. 2014. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Economia Doméstica, da Universidade Federal de Viçosa p. 36/37).

<sup>20</sup>Disponível em: <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=95517&tit=Municipios-tem-R-5-milhoes-para-acolhimento-familiar>



de acolhimento familiar ainda representa uma modesta fração de todo o sistema de acolhimento<sup>21</sup>.

Embora com inegáveis problemas, ainda há uma substancial prevalência da utilização do acolhimento *institucional*, tendo o acolhimento familiar, como adiantado, pequena representatividade dentro do amplo *Sistema de Acolhimento* (apenas 3,35%<sup>22</sup>). É o que concluiu Denise Andreia de Oliveira Avelino, em dissertação voltada ao tema das políticas públicas referentes ao programa família acolhedora:

O Relatório de Acolhimento de Criança e Adolescente no Brasil de 2013, responsável pelos dados descritos, traz também os dados brasileiros, corroborando a precariedade da política de acolhimento familiar no Brasil: nos 123 Serviços de acolhimento familiar visitados, de um total de 156, ou 78,8%, foram constatados 1.019 crianças e adolescentes atendidos. Já as 2.247 entidades de acolhimento institucional (abrigos e casas-lares) inspecionadas, que correspondem a 86,5% do total, tinham capacidade para receber 29.321 desses meninos. Dentro do universo pesquisado, o acolhimento familiar corresponde a apenas 3,35% do Serviço de acolhimento no país

Sem dúvidas, para que tais índices sejam melhorados, é preciso que ocorra uma mudança na atual política pública voltada ao acolhimento familiar, uma vez que o modelo atual, ao que consta, embora possua suas virtudes, não tem garantido o pleno desenvolvimento desse importante programa.

Quanto ao tema, embora a Constituição estabeleça que a proteção das crianças e dos adolescentes seja dever de todos os entes federados, por força do dever da proteção integral, é evidente que os Municípios possuem papel destacado, por terem a proximidade imediata com os infantes e com suas necessidades no local de seus domicílios.

Ocorre, porém, que muitos Municípios, marcados pelo isolamento e pelo baixo orçamento, encontram sensíveis dificuldades em tornar políticas públicas locais efetivas, demandando auxílio externo. No ponto, torna-se oportuno transcrever notícia divulgada no site do Governo do Estado do Paraná, em 11/10/2017<sup>23</sup>, em que se noticia

---

<sup>21</sup> É evidente que existem outras razões, além da financeira. Um exemplo que pode ser citado é a dificuldade de se encontrar famílias acolhedoras que concordem em receber infantes que tenham dificuldades de saúde.

<sup>22</sup> Relatório da Resolução no 71/2011 de Acompanhamento de Conselho Nacional do Ministério Público

<sup>23</sup> <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=95825>

o investimento de 117 milhões de reais para diversas ações e programas que se voltam ao atendimento da área da infância e juventude.

O valor em questão, em leitura açodada, poderia levar a crer que se trata de investimento substancial, de viés prioritário. No entanto, se for considerada a extensão do orçamento do Estado, e as múltiplas destinações que os 117 milhões receberiam (da estruturação de conselhos tutelares, até a compra de materiais), facilmente se constata que a quantia, embora importante, é bastante modesta. A própria notícia detalha que, além de outras destinações, o valor reestruturou 422 Conselhos Tutelares.

Por outro lado, não há igualmente como deixar de reconhecer que a sociedade civil também tem papel importante nesse tema. Primeiramente possui o dever, constitucionalmente estabelecido, de promover o acompanhamento dos valores e das medidas implementadas pela Administração Pública que se voltem ao acolhimento familiar. A visão atual da democracia é assentada na premissa de que os aprimoramentos sociais são deveres de todos, e não apenas do Estado, o que dá conteúdo à chamada *democracia participativa*. Neste ponto, igualmente são tímidas as medidas tomadas pela sociedade civil.

Por fim, ainda calha realizar uma breve reflexão a respeito da legitimidade ou não da omissão referente à plena implementação de políticas públicas voltadas ao acolhimento familiar, leitura esta que é feita a partir de uma possível tensão entre a cláusula da reserva do possível e o dever de proteção integral da infância e juventude, previsto no art. 227, da CF.

Quanto ao ponto, conforme ensina Rafael Altoé, a cláusula da reserva do possível é fruto da jurisprudência alemã, oriunda de um caso julgado na década de setenta (chamado de *numerus clausus*). A demanda pretendia que, a partir do direito à educação, fossem garantidas vagas em universidades públicas para determinadas pessoas que não conseguiram o acesso dentro do número de vagas existentes. O Tribunal Constitucional Alemão, entretanto, firmou a tese de que seria legítima a recusa do Estado, uma vez que impossível “que se assegurasse vaga a toda e qualquer pessoa, de modo a fixar a possibilidade de que as políticas públicas, embora exigíveis, devem ser implementadas dentro das reais possibilidades e sob a perspectiva daquilo que é razoável”<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> ALTOÉ, Rafael. *Reserva do possível, escolhas trágicas e a atual proteção constitucional das crianças*. 2018

O aludido raciocínio, todavia, foi importado para a realidade brasileira sem que fossem consideradas, primeiramente, as sensíveis diferenças sociais existentes, o que promoveu uma indesejada consequência: a teoria passou a servir de fundamento para que fossem obstadas políticas públicas que, em muitos casos, se relacionavam ao mínimo existencial. É o que defende a doutrina:

A cláusula da reserva do possível tem incontestável fundo de realidade, já que não é possível que o programa dirigente da Constituição seja implementado do dia para a noite. Mas igualmente não deve servir de lastro para que se postergue, indefinidamente, a implementação das políticas essenciais. Daí porque parece ser acertada a conclusão da Jurisprudência majoritária no sentido que a aludida teoria não deve servir de razão a obstar a concretização imediata dos direitos fundamentais ligados à infância e juventude. Deve-se evitar, por outra forma de dizer, que as palavras da Constituição não se traduzam em “*promessas constitucionais inconsequentes*”<sup>25</sup>.

É com esse pensamento que será possível o aprimoramento das políticas públicas voltadas ao âmbito da infância e juventude, tutelando-se, de maneira efetiva, os direitos prometidos aos infantes. Neste ponto, entende-se que o acolhimento familiar é uma dessas medidas, de moldes que eventuais óbices orçamentários, por representarem atos ideologicamente derivados de escolhas políticas, não devem servir de argumento a eternizar a falta de concretização dessa importante medida, notadamente porque a vigente Constituição da República, em seu art. 227, limita a discricionariedade administrativa ao prever o *dever* de proteção integral e efetiva das crianças e dos adolescentes.

## CONCLUSÃO

A evolução a respeito dos conceitos de pessoa e personalidade, na forma anteriormente vista, demonstram que o ser humano centraliza a atuação do Estado. No Brasil, por exemplo, a dignidade humana se emancipa como real vetor de interpretação na condição de principal fundamento da República.

---

<sup>25</sup> ALTOÉ, Rafael. *Reserva do possível, escolhas trágicas e a atual proteção constitucional das crianças*. 2018.

Portanto, conclui-se que o aprimoramento humano, como objeto de legitimidade de todas as políticas públicas, não é fruto de mera escolha ou discricionariedade. Trata-se, em realidade, de consequência obrigatória da própria natureza da política pública, que surge como manifestação do Estado, criado a partir de um projeto constitucional que reconheceu a pessoa humana como centro de todo um sistema<sup>26</sup>.

Assim, os desvios identificados na pós-modernidade – quiçá inevitáveis – precisam ser acompanhados de perto, por promoverem um estágio de fragilização da legitimidade de determinadas políticas públicas. É necessário, com o perdão da redundância, que se pense hoje em política pública para assegurar que as políticas públicas não se desviem da missão do aprimoramento humano.

Vale lembrar que o agir de maneira a promover o bem estar do outro é, acima de tudo, um dever universal, praticado no seio de todas as sociedades modernas.

Rememorando-se o imperativo categórico Kantiano, transportando-o para o âmbito das políticas públicas, toda ação é, em última análise, um meio pelo qual se busca a realização de uma finalidade. Mas essa finalidade, que se traduz na moral de cada atitude, não deve vir lastreada no prazer individual; em realidade, ainda que eventualmente por sacrifício do próprio prazer, é preciso que se atue – por imperativo e por dever – de acordo com os princípios que promovam o aprimoramento do ser humano, coletivamente considerado.

É assim que a política pública deve ser pensada na pós-modernidade, mesmo que o cenário sociológico dificulte essa missão.

## REFERÊNCIAS

---

<sup>26</sup> “Reconhecer o valor da pessoa humana passou o principal dever da Teoria do Direito. Nesta seara, emerge a importância do fenômeno da “repersonalização” do Direito, advindo na doutrina jurídica após as atrocidades cometidas sobre a pessoa humana principalmente na 2ª Guerra Mundial, porquanto se buscou restaurar o valor intrínseco do ser humano, que inclusive permitia o reconhecimento de direitos naturais antes do advento do constitucionalismo.” (OTERO, Cleber Sanfelici; RODRIGUES, Mithiele Thatiana. Eficácia horizontal dos direitos fundamentais sociais e solidários nas relações privadas. In: IOCOHAMA, Celso Hiroshi; DIAS, Bruno Smolarek (Coords). *Acesso à justiça e os direitos fundamentais em debate*. v.01. Umuarama: Universidade Paranaense-UNIPAR, 2014, p. 108-134).

ALTOÉ, Rafael. *Política criminal e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

AVELINO, Denise Andreia de Oliveira. *Família e política pública: uma análise do serviço de proteção social às crianças e adolescentes na perspectiva da "família acolhedora"*. 2014. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Economia Doméstica, da Universidade Federal de Viçosa

BAUMAN, Zygmunt. *O mal estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. *O direito na pós-modernidade*. Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina, Revista Sequência n. 57, 2008.

GONÇALVES, Diogo Costa. *Pessoa e Direitos da Personalidade: fundamentação ontológica da tutela*. Coimbra: Almedina, 2008.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa – Portugal: Edições 70 LDA, 2007.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Borsóí, 1972.

OTERO, Cleber Sanfelici; RODRIGUES, Mithiele Thatiana. Eficácia horizontal dos direitos fundamentais sociais e solidários nas relações privadas. In: IOCOHAMA, Celso Hiroshi; DIAS, Bruno Smolarek (Coords). *Acesso à justiça e os direitos fundamentais em debate*. v.01. Umuarama: Universidade Paranaense-UNIPAR, 2014, p. 108-134

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SZANIAWSKI, Elimar. *Direitos da Personalidade e sua tutela*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

TEIXEIRA, Elisabeth. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Texto contexto - enferm. 2006, v.15, n.1, p.162-163.

ZENNI, Alessandro Severino Valler; MASHIBA, Glaciane Cristina Xavier. *Teoria crítica do direito e o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana*. In: Universidade Nacional da Costa Rica. Anais do VI encontro internacional do CONPEDI. 2017, p. 229-245.