

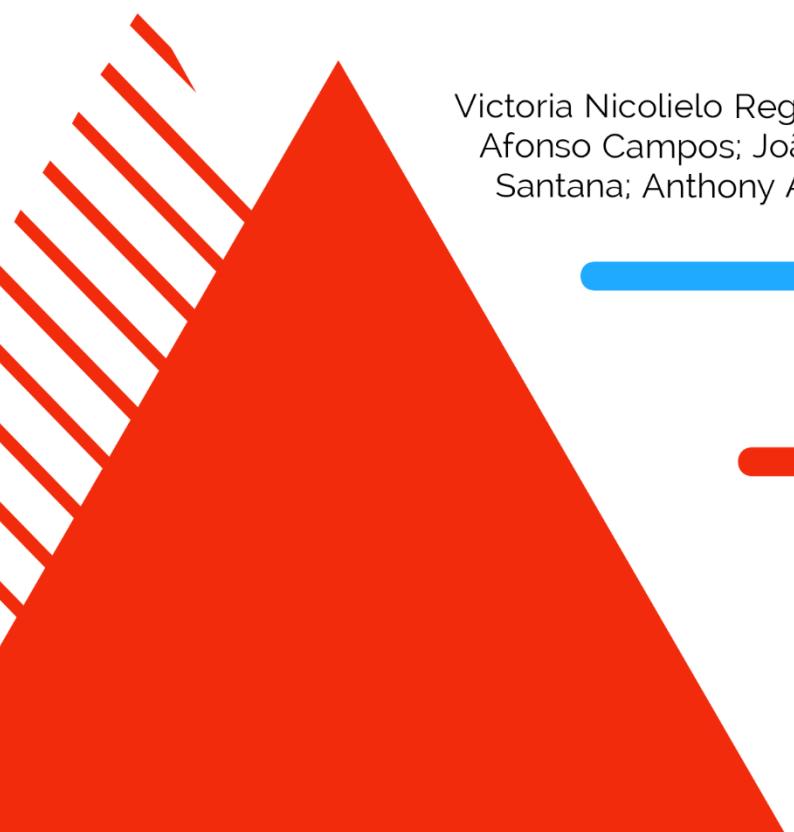


Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG  
**Belo Horizonte, 23 a 25 de abril de 2019**

# ANAIS DO 1º CONGRESSO ESTADUAL DE Ciências do Estado



## Organizadores



Victoria Nicolielo Reginatto; João Victor Moura de Medeiros; Gabriel Afonso Campos; João Pedro Braga de Carvalho; Henrique Ferreira Santana; Anthony Alves Rabelo; Yago Condé Ubaldo de Carvalho



Revista de Ciências do Estado

# **ANAIS DO 1º CONGRESSO ESTADUAL DE CIÊNCIAS DO ESTADO**

Belo Horizonte, 23 a 25 de abril de 2019

## **Organização:**

Victoria Nicolielo Reginatto

João Victor Moura de Medeiros

Gabriel Afonso Campos

João Pedro Braga de Carvalho

Henrique Ferreira Santana

Anthony Alves Rabelo

Yago Condé Ubaldo de Carvalho

1º CONGRESSO ESTADUAL DE  
**Ciências do Estado**



Belo Horizonte

## **COMISSÃO ORGANIZADORA**

David Francisco Lopes Gomes	Bruna Constantino de Freitas Amorim
Amós Silvestre dos Reis	Gabriel Afonso Campos
Julia Martins Freitas	Karine de Oliveira Andrade
João Pedro Braga de Carvalho	Luiz Gustavo Muniz Soares Valério
Victor Reis Ramos	Milton Gabriel Duque Pereira Leão
Marcelle Stephanie Ferreira Conegundes	Rafaela Guimarães Barreiro
Ana Carolina Araújo Grossi	Rayssa Fernandes Guimarães
Anthony Alves Rabelo	Stephane Bragança Amorim

## **AVALIADORES AD-HOC DOS TRABALHOS SUBMETIDOS**

Alice Castelani de Oliveira - Mestranda - Escola Superior de Guerra

Giselle Cristina Cruz Lobato - Mestranda em Direito UFMG

Luísa Fernanda Turbino - Doutoranda em Ciências Políticas e  
Relações Internacionais na University of Delaware

Pâmela Rezende Côrtes - Doutoranda em Direito UFMG

Gabriel Afonso Campos - Mestrando em Direito UFMG

Thelma Yanagisawa Shimoura - Mestranda em Educação UFMG

Lucas Parreira Álvares - Mestre em Direito UFMG

Bruna Camilo de Souza Lima - Doutoranda em Ciência Política PUC Minas

Rodrigo Badaró de Carvalho - Doutorando em Ciência Política UFMG

# ANAIS DO I CONGRESSO ESTADUAL DE CIÊNCIAS DO ESTADO

Copyright © desta edição [2020] Revice Editora.

Av. João Pinheiro, 100 - Centro, Belo Horizonte - MG, 30130-180  
[www.periodicos.ufmg.br/index.php/revice](http://www.periodicos.ufmg.br/index.php/revice)

Editora-Chefe: Victoria Nicolielo Reginatto

Revisão: Organizadores

Diagramação: Victoria Nicolielo Reginatto

Capa: Anthony Alves Rabelo

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial deste livro ou de quaisquer umas de suas partes, por qualquer meio ou processo, sem a prévia autorização do Editor. A violação dos direitos autorais é punível como crime e passível de indenizações diversas

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Congresso Estadual de Ciências do Estado (4. : 2019

:

Minas Gerais, MG)

Anais do 1º Congresso Estadual de Ciências do Estado [livro eletrônico] / -- 1. ed. -- Belo Horizonte :

Revice - Revista de Ciências do Estado, 2020.  
PDF

Vários organizadores.

ISBN 978-65-00-06822-1

1. Cidadania 2. Ciências sociais - Congressos  
3. Estado 4. Governança pública I. Título.

20-41341

CDD-300.06

## Índices para catálogo sistemático:

1. Ciências sociais : Congressos 300.06

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO AOS ANAIS DO I CONGRESSO ESTADUAL DE CIÊNCIAS DO ESTADO: PENSAR O BRASIL E O MUNDO, ENQUANTO SE PENSA SOBRE SI MESMO.....	8
GRUPO DE TRABALHOS CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO.....	12
A RESISTÊNCIA AO 3º PLANO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS: RUMO A UMA NOÇÃO CONSERVADORA DE DIREITOS HUMANOS?.....	13
O IMPACTO DA RELIGIÃO NO FENÔMENO BOLSONARO: UMA ANÁLISE À LUZ DE “O QUE FAZ DO BRASIL, BRASIL?” .....	22
ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DOS MOVIMENTOS DE PARALISAÇÃO NO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA SOB O CARGO DE AGENTE E SERVIÇOS ESCOLARES.....	28
VIOLÊNCIA DE ESTADO E SUBJETIVIDADES LGBT+ NA DITADURA CIVIL-MILITAR BRASILEIRA (1964-1985) EM MINAS GERAIS: UMA REFLEXÃO DO RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO DA VERDADE MINEIRA (COVEMG).....	35
A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA COMO MECANISMO PARA A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA: ANÁLISE, DESAFIOS E PERSPECTIVAS.....	42
GRUPO DE TRABALHOS POLÍTICA NACIONAL .....	49
O SISTEMA ELEITORAL PARTIDÁRIO NO BRASIL.....	50
O CONGRESSO NACIONAL E O “INFANTICÍDIO INDÍGENA”: PERSPECTIVAS CRÍTICAS.....	57
SUFRÁGIO UNIVERSAL: O BALUARTE DA DEMOCRACIA .....	66
O RESGATE DA CIDADANIA FRENTE AO EMPREENDEDORISMO NEOLIBERAL: DESAFIO DO ESTADO DE DIREITO NO BRASIL .....	75
ENSAIO ACERCA DA ATUAÇÃO POLÍTICA DA BANCADA RURALISTA CONTRAPOSTA À DEMOCRACIA HABERMASIANA.....	83
GRUPO DE TRABALHOS ESTADO E FORÇA .....	90
O ESTADO COMO FOMENTADOR DA MULTIPLICAÇÃO DA PROPRIEDADE .....	91
A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O CONCEITO BRASILEIRO DE RESPONSABILIDADE AO PROTEGER .....	97
A PARTICIPAÇÃO FEMININA NAS FORÇAS ARMADAS E SEUS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS..	104
CAMALEÃO DE UMA COR SÓ: A POLÍTICA SECURITÁRIA INTERNA BRASILEIRA E SEUS VÁRIOS INIMIGOS DENTRO DE UM MESMO PÚBLICO ALVO .....	112
GARANTIA DA LEI E DA ORDEM: PROBLEMA OU SOLUÇÃO? .....	119
A MILITARIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL: NOVA REPÚBLICA.....	127
GRUPO DE TRABALHOS POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DE RECURSOS.....	134
INSUFICIÊNCIA DO ECODESENVOLVIMENTO: DESAFIOS SISTÊMICOS DE UM CONCEITO MULTIDIMENSIONAL.....	135
IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL EM PAÍSES EMERGENTES: A IMPORTÂNCIA DE CRIAR REGULAÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	142

POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO DIGITAL: UMA ANÁLISE DO PLANEJAMENTO NO ÂMBITO DE AÇÕES DA REDE DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INFORMAÇÃO EM MINAS GERAIS.....	152
DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA EM NÍVEL LOCAL NO BRASIL .....	159
A APLICAÇÃO DE MÉTODO PARA ANÁLISE DO DESEMPENHO LEGISLATIVO DE 2017/18 DA CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS-MG .....	167
O CONSELHO TUTELAR NO ESTADO BRASILEIRO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: DIÁLOGO SOBRE AS ATRIBUIÇÕES LEGAIS PARA A DEFESA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E OS REFLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	174
GRUPO DE TRABALHOS CONSTRUÇÃO, GÊNESE E EFETIVAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO .....	183
DOM PEDRO II E AS CIÊNCIAS DO ESTADO: CULTURA, ACADEMIA E ARTE .....	184
MAQUIAVEL LEITOR DE POLÍBIO: NECESSIDADE, ANACICLOSE E AS FORMAS DE GOVERNO ENTRE A ANTIGUIDADE CLÁSSICA E O RENASCIMENTO ITALIANO.....	192
SEGURIDADE SOCIAL COMO ELEMENTO ÉTICO NECESSÁRIO DO ESTADO.....	199
PODER NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO OCIDENTAL.....	204
GRUPO DE TRABALHOS IGUALDADE E ACESSO À JUSTIÇA .....	210
A CONTRIBUIÇÃO DAS CONSTELAÇÕES SISTÊMICAS PARA O ACESSO À JUSTIÇA .....	211
TENSÕES NA TEMISFERA.....	219
RACISMO AMBIENTAL À LUZ DAS RELAÇÕES DE PODER .....	225
DISCRIMINAÇÃO E O RACISMO COMO INSTRUMENTOS DE MANUTENÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA E DO EQUILÍBRIO SOCIAL NO ESTADO BRASILEIRO .....	231
DEMOCRACIA E FEMINISMOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA IMPORTÂNCIA DAS DISPUTAS E DA APRENDIZAGEM SOCIAL COM O DIREITO.....	238
DIREITO E EFETIVIDADE: O ACESSO DAS MULHERES À JUSTIÇA.....	245
GRUPO DE TRABALHOS ESTADO E INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL .....	250
INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA: VOCações E DESAFIOS DE UMA LIDERANÇA BRASILEIRA SOB A ÓTICA DA TEORIA DO QUATERO.....	251
A CRIAÇÃO DE UM BLOCO REGIONAL LATINO-AMERICANO: SOLUÇÃO PARA A BALANÇA DE PODER EM UM MUNDO MULTIPOLAR?.....	258
PLANO DE AÇÃO CONJUNTA UNIÃO EUROPEIA-TURQUIA: A SECURITIZAÇÃO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NA UNIÃO EUROPEIA PÓS-CRISE DE 2015 .....	265
DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL EM PERSPECTIVA CAMBIANTE: OBSERVAÇÃO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO NA COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS SUBSAARIANOS E O BANCO MUNDIAL .....	272
GEOPOLÍTICA E GEOESTRATÉGIA DOS MINERAIS: EXAUSTÃO MINERAL E SEU ENFRENTAMENTO .....	280
GRUPO DE TRABALHOS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	288

GESTÃO DE ARQUIVOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, LEI DA TRANSPARÊNCIA E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: RELATO DAS IMPLICAÇÕES PARA O CENTRO DE MEMÓRIA DA ESCOLA DE ENFERMAGEM DA UFMG.....	289
CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE ATOS DISCRICIONÁRIOS E VINCULADOS.....	295
O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE APROFUNDAMENTO DA DEMOCRACIA.....	302
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA SAÚDE: UMA BREVE ANÁLISE DO ATUAL CENÁRIO BRASILEIRO .....	309
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL, PODER JUDICIÁRIO E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: UMA ANÁLISE SOBRE O USO DA COMPUTAÇÃO COGNITIVA PELO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E OS SEUS REFLEXOS NAS FUNÇÕES ADMINISTRATIVA E JURISDICIAL À LUZ DO PROJETO VICTOR.....	317
GRUPO DE TRABALHOS ESTADO ENTRE DIREITO E POLÍTICA.....	325
O GIRO DECOLONIAL E PERSPECTIVAS DE ENRIQUE DUSSEL .....	326
TEATROCRACIA: ENCENAÇÕES OPACAS DA POLÍTICA SEM COR .....	331
CRISE DA DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA LITERATURA INTERNACIONAL.....	340
O CONSTITUCIONALISMO E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O JUDICIÁRIO BRASILEIRO COMO ÓRGÃO DE CONTROLE POLÍTICO (LAWFARE) .....	346
OS FUNDAMENTOS DO CONTROLE JURISDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE DO PROCESSO DE IMPEACHMENT SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	351
O DESCOMPASSO ENTRE AS ESFERAS DE ACUMULAÇÃO E DE EQUIDADE NA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA ORDEM SOCIAL BRASILEIRA .....	358

# INTRODUÇÃO AOS ANAIS DO I CONGRESSO ESTADUAL DE CIÊNCIAS DO ESTADO: PENSAR O BRASIL E O MUNDO, ENQUANTO SE PENSA SOBRE SI MESMO

**David F. L. Gomes<sup>1</sup>**

---

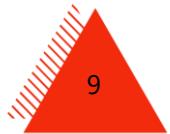
Entre os dias 23 e 25 de abril de 2019, a Universidade Federal de Minas Gerais sediou o *I Congresso Estadual de Ciências do Estado*. O evento havia sido pensado no horizonte de um conjunto de celebrações referentes ao décimo aniversário do Bacharelado em Ciências do Estado, curso criado pela mesma UFMG no contexto do REUNI.

Organizado por meio de uma parceria entre a Coordenação do Bacharelado em Ciências do Estado, o Centro Acadêmico de Ciências do Estado e estudantes em geral do curso, o congresso foi, do início ao fim, uma experiência democrática e plural extremamente significativa. Desde a concepção inicial até as reuniões posteriores de avaliação do trabalho que havia sido realizado, pontos de vista os mais diversos foram apresentados e debatidos, sugestões as mais variadas foram tomadas em consideração. O resultado foi, de partida, uma programação que procurava contemplar em pé de igualdade os distintos eixos temáticos em torno dos quais o curso de Ciências do Estado se organiza.

Este era, aliás, o maior desafio: qual cara dar ao *I Congresso Estadual de Ciências do Estado*? Completando seus 10 anos de existência à época, o curso permanecia – como ainda permanece – no processo de busca-encontro de uma

---

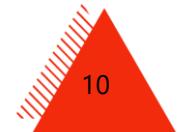
<sup>1</sup> Professor da UFMG, nos Bacharelados em Direito e em Ciências do Estado e no Programa de Pós-Graduação em Direito. Subcoordenador do Bacharelado em Ciências do Estado. Membro da Comissão Organizadora do *I Congresso Estadual de Ciências do Estado*.



identidade mais nítida para si. A decisão de mostrar o rosto multifacetado de uma identidade em construção não poderia ser mais acertada: afinal, a ruptura com fronteiras disciplinares rígidas e uma devoção primordial a problemas concretos não foi desde sempre um objetivo maior do curso de Ciências do Estado? Não pretende ele ser precisamente uma encarnação institucional do mantra da inter/transdisciplinaridade que se vem repetindo há anos no quadro das críticas epistemológicas e metodológicas? Se assim o é, faz-se necessário aprender a lidar com contornos algo mais fluidos, com definições menos engessadas, com uma abertura epistêmica e metodológica à qual convida a própria complexidade dos problemas sociais concretos sobre os que o Bacharelado em Ciências do Estado pretende refletir.

Ainda que justificada nesses termos, essa decisão não deixava de gerar apreensão na Comissão Organizadora: como seria a recepção do evento? Que público atrairia? A propósito, atrairia realmente algum público? O fato de Ciências do Estado existir como curso universitário apenas na UFMG – motivo constante de tantas críticas – não limitaria o interesse e acabaria esvaziando o congresso? O público amplo que assistiu aos painéis e às conferências já seria uma resposta suficiente para que aquele clima de apreensão desse lugar a uma gostosa sensação de dever cumprido. Mas nada se compara quanto a isso com as sessões de apresentação de trabalho.

Cerca de 50 propostas, apresentadas em 9 Grupos de Trabalho (GT) distintos. Se a quantidade já era um bom indicativo do sucesso alcançado pelo / Congresso Estadual de Ciências do Estado, a qualidade dos trabalhos só fazia consolidar essa percepção. À quantidade e à qualidade vinha somar-se, por fim, a pluralidade: mais uma vez, e agora sem que a Comissão Organizadora tivesse tomado nenhuma decisão prévia nesse sentido, emergia da reunião daqueles trabalhos algo como um perfil mosaico, que se deixa vislumbrar já nos títulos posteriormente apostos aos GT's:

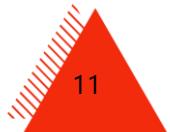


- Cidadania e Participação;
- Política Nacional;
- Estado e Força;
- Políticas Públicas e Gestão de Recursos;
- Construção, Gênese e Efetivação do Estado de Direito;
- Igualdade e Acesso à Justiça;
- Estado e Integração Internacional;
- Desafios Contemporâneos da Administração Pública;
- Estado entre Direito e Política.

Para além desses títulos, os trabalhos, mesmo internamente a um único GT, traziam enfoques múltiplos: a Ciência Política, a Ciência Jurídica, a Ciência Administrativa, a Sociologia, a Economia e a Filosofia eram corriqueiramente convidadas a uma aproximação para a qual não costumam encontrar nem tempo, nem espaço – físico e, principalmente, institucional.

Exatamente por seu caráter espontâneo, isto é, resultante de uma chamada bastante aberta em suas indicações temáticas, esse conjunto de trabalhos é uma amostragem privilegiada do que *efetivamente* tem vindo a ser *a formação em Ciências do Estado e os diálogos a partir do Bacharelado em Ciências do Estado*. A leitura desse rico material fornece um esboço de identidade muito melhor do que o que poderia ser feito com qualquer declaração formal ou discussão abstrata interna aos órgãos colegiados – não obstante, por suposto, a imprescindibilidade dessas discussões continuadas.

Sem dúvida, esse precioso substrato está longe de esgotar o problema – para quem quiser entendê-lo assim – da identidade do curso de Ciências do Estado. Apesar de seu valor inestimável, tal substrato não diz o que o curso é, mas apenas o que o curso *tem sido, vem sendo*. Logo, a melhor maneira de lidar com ele é como



um importante ponto de inflexão em um processo de discussão que lhe antecede e que continuará, como tem continuado, depois dele.

Mas, como ponto de inflexão de uma importância ímpar, ele deixa no ar a um só tempo a injunção para que outros pontos importantes de inflexão sejam construídos: em suma, que venham novos congressos de Ciências do Estado!

Por tudo isso, é com muita alegria que deve ser recebida a decisão da REVICE – que, diga-se ao menos de passagem, é outro dos grandes motivos de orgulho institucional desses mais de 10 anos de existência do curso – de publicar estes *Anais do I Congresso Estadual de Ciências do Estado*. O que a leitora e o leitor encontrarão a seguir é o testemunho incomensurável de um belo processo de aprendizagem em andamento: processo de formação de um curso já capaz de pensar fervorosamente o Brasil e o mundo, ao passo em que segue pensando sobre si mesmo.

Belo Horizonte, 23 de julho de 2020

199º da Independência

e, fundamentalmente,

132º da República



## **GRUPO DE TRABALHOS CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO**

---



# A RESISTÊNCIA AO 3º PLANO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS: RUMO A UMA NOÇÃO CONSERVADORA DE DIREITOS HUMANOS?

RESISTENCE TO THE 3RD NATIONAL HUMAN RIGHTS PLAN: TOWARDS A CONSERVATIVE NOTICE OF HUMAN RIGHTS?

**Gabriel Pereira Penna Andrade<sup>2</sup>**

Desde 1993, após o lançamento da Declaração e Programa de Ação de Viena, as nações soberanas são exortadas pela Comunidade Internacional a criar diretrizes programáticas para a consolidação de políticas públicas amplas de Direitos Humanos em seu território (ALVES, 1994). No Brasil, a recomendação encontrou ecos, levando a criação de três Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH), dois sob o governo Fernando Henrique Cardoso, nos anos de 1996 e 2002, e um sob o governo Lula, no ano de 2009 (BRASIL, 1996, 2002, 2009). A adesão à recomendação se deveu, segundo Silva (2014), não só devido ao desenho brasileiro de se tornar um *player* importante perante a comunidade internacional como por consequência de uma aliança entre governo e sociedade civil, em especial aquela ligada à Igreja Católica, que se desenvolveu após o fim da Ditadura Civil-Militar.

Apesar de representar muito mais uma continuidade do que uma ruptura com os PNDHs anteriores, o Programa lançado pelo governo Lula (PNDH-3) foi alvo de críticas conservadoras ou mesmo reacionárias por seu conteúdo, que iam desde desaprovação pontual até a acusação geral de que o decreto seria autoritário e teria pretensões de substituir a Constituição Federal (ADORNO, 2010). As afirmações ocorreram tanto dentro da esfera pública em geral, com destaque para os meios de

---

<sup>2</sup> Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Viçosa (UFV)

comunicação, quanto dentro do Congresso Nacional, onde foram apresentados sete Projetos de Decreto Legislativo para sustar o diploma administrativo.

O presente trabalho procura revelar de que forma ocorreram as críticas dentro do Poder Legislativo. Para tanto, o termo "Programa Nacional de Direitos Humanos" foi pesquisado dentro das bases de dados do Senado e da Câmara, selecionando todos os discursos e proposições sobre o tema. Posteriormente, esses documentos foram lidos e procurou-se isolar os pontos de crítica e agrupar as críticas jurídicas e políticas. Por fim, o *corpus* foi analisado tendo por referencial teórico a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, procurando responder a seguinte pergunta: em um contexto em que Direitos Humanos é um objeto hegemônico dentro da arena pública, quais as possibilidades de crítica conservadora aos Direitos Humanos?

## A TEORIA CRÍTICAS DOS DIREITOS HUMANOS

O referencial teórico utilizado parte de três pressupostos essenciais, a saber: (i) o que se chama Direitos Humanos é, na verdade, um conjunto bastante heterogêneo de Direitos de origens diversas agrupados sob um mesmo rótulo; (ii) na atualidade, é impossível a prática política sem passar pela temática, dada a sua franca hegemonia; e (iii) os Direitos Humanos são repletos de paradoxos internos, podendo ser usados tanto para a libertação de pessoas e grupos quanto para sua opressão.

O primeiro pressuposto, o de que os Direitos Humanos são um complexo de direitos de origem muito distinta agrupados sob um rótulo comum, é amplamente aceito dentro da literatura sobre o tema, e se manifesta principalmente na caracterização das "gerações ou dimensões dos Direitos Humanos" como modelo teórico para explicar o percurso histórico de formação desses direitos. Segundo esse modelo, os primeiros direitos a surgir são aqueles direitos negativos proclamados

pela Revolução Francesa e pela Revolução Americana, entre os quais se destacam a vida, a liberdade e a propriedade. Esses direitos seriam os Direitos de Liberdade. Após, temos com a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 a emergência dos Direitos de Igualdade, aquelas prestações positivas dadas pelo Estado como, por exemplo, os direitos sociais à educação e saúde. Por fim, a globalização e os movimentos pela descolonização acrescentaram ao conjunto de direitos identificado como Direitos Humanos os direitos difusos, como o direito ao meio ambiente equilibrado (MAZZUOLI, 2018).

Este conjunto variado de direitos agrupados sob um rótulo comum são, segundo Moyn (2010), a última utopia humana, um lugar inalcançado e por vezes abstrato que continua a interferir nas decisões políticas dos agentes públicos. Boaventura de Sousa Santos (2013) caracteriza os Direitos Humanos, nesse diapasão, como uma "frágil hegemonia": um objeto inafastável do ponto de vista retórico, porém que por vezes é esquecido dentro das relações práticas globais.

A hegemonia e heterogeneidade dos Direitos Humanos levam ao que Costas Douzinas (2009, 2013) caracteriza como os vários paradoxos dos Direitos Humanos. Dessa forma, o que antes era considerado uma forma de afirmação política da ordem nacional burguesa nascente se transforma em um conjunto jurídico de normas internacionais às quais o Estado Nacional deve obediência; as promessas de emancipação do indivíduo se transformam em um conjunto biopolítico de disposições que regulam todas as instâncias da vida; a razão universal proclamada pelas Declarações de Direito se dissolve frente à Descolonização; e o "Século dos Direitos Humanos", o prenúncio do próprio "Fim da História", é também o Século do Genocídio de Ruanda. O autor reflete que esses paradoxos podem levar à utilização dominadora e etnocêntrica dos Direitos Humanos, sendo necessário percorrer um caminho que não faça nem a opção cínica pelo Universalismo nem a opção perigosa do Relativismo, com a criação de uma nova gramática dos Direitos Humanos (DOUZINAS, 2009, 2013).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos dados revelou conformação conforme a tabela abaixo:

Frequência da crítica/Tipos de argumento	Predominantemente jurídicos	Mistas	Predominantemente políticos
Crítica recorrente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoiar a aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos</li> <li>- Reconhecer e incluir no sistema de informação do serviço público todas as configurações familiares constituídas por lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, com base na desconstrução da heteronormatividade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover o respeito aos Direitos Humanos nos meios de comunicação e o cumprimento de seu papel na promoção da cultura em Direitos Humanos.</li> <li>- Desenvolver mecanismos para impedir a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União</li> <li>- Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir os direitos trabalhistas e previdenciários de profissionais do sexo por meio da regulamentação de sua profissão</li> <li>- Garantia da participação e do controle social das políticas públicas em Direitos Humanos, em diálogo plural e transversal entre os vários atores sociais.</li> <li>- Reconhecimento da memória e da verdade como Direito Humano da cidadania e dever do Estado</li> </ul>
Crítica pontual	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituir código de conduta em Direitos Humanos para ser considerado no âmbito do poder</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar debate sobre o atual modelo de repressão e estimular a discussão sobre</li> </ul>

	<p>público como critério para a contratação e financiamento de empresas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acompanhar e monitorar a tramitação judicial sobre casos que envolvam atos relativos ao regime de 1964-1985</li> <li>- Garantir demarcação, homologação, regularização e desintrusão das terras indígenas, em harmonia com os projetos de futuro de cada povo indígena, assegurando seu etnodesenvolvimento e sua autonomia produtiva.</li> </ul>		<p>modelos alternativos de tratamento do uso e tráfico de drogas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comitê de monitoramento sem membros da sociedade civil</li> <li>- Apoiar a incorporação dos sindicatos de trabalhadores e centrais sindicais nos processos de licenciamento ambiental de empresas, de forma a garantir o direito à saúde do trabalhador</li> </ul>
--	--	--	--

Tabela I - Distribuição das críticas ao PNDH-3 conforme frequência da crítica e tipo dos argumentos.

Entre os argumentos jurídicos, foi encontrado um grande número de referências a Direitos Humanos e Fundamentais. No caso das disposições relativas aos direitos da população LGBTQ+, por exemplo, a quase totalidade dos argumentos apontava para a inconstitucionalidade de dar direitos a essa população, tendo em vista o artigo 226, §3º da Constituição, que caracteriza família como união entre homem e mulher. Em outros âmbitos, foram citados o Direito à Vida (para criticar a disposição que propunha projeto de lei para legalizar o aborto), à Propriedade Privada (contra proposta de lei para regulamentar o processo de

conflitos agrários) e à Liberdade de Imprensa (contra a proposta de *ranking* de emissoras que respeitam os Direitos Humanos).

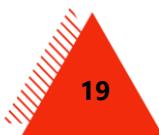
Mesmo quando não havia menção direta a dispositivos constitucionais, havia a tentativa de ligar o Programa a projetos tidos como amplamente violadores de Direitos Humanos. Assim, a proposta de criação de conselhos populares foi frequentemente caracterizada como "sovietização" do Brasil, enquanto as propostas que diziam respeito à regulamentação da mídia foram comparadas a ações chavistas. Da mesma forma, houve frequentes tentativas de desassociar o PNDH-3 aos outros PNDHs ou mesmo a defesa dos Direitos Humanos em geral, como exemplificam os trechos:

O PNDH-3, todavia, não é digno do título que ostenta. Trata-se, com efeito, de uma peça legislativa que se notabilizou, desde sua apresentação, apenas por provocar rumores e inquietação em diversos segmentos da sociedade brasileira. O Plano planta incertezas quanto a preceitos constitucionais muito caros, tais como a liberdade de expressão e o direito de propriedade (HEINZE, 2010).

A minha convicção, logo à leitura do texto, foi muito clara, cristalina, começando pelo fato de que das páginas daquele plano vazavam, fluíam vapores extremamente malignos, especialmente os da matança de inocentes no ventre materno. (...)

Nada que atente contra a vida é considerado programa de direitos humanos. A vida é o mais sagrado dos direitos e é um dos direitos fundamentais insculpidos sem restrição no art. 5º da Constituição da República, o artigo dos direitos e das garantias fundamentais. Um programa governamental que atente contra a vida do mais indefeso de todos os seres humanos, que é um nenzinho no ventre materno, lugar que deveria ser seu recôndito de proteção, onde seria mantido até que seu desenvolvimento o permitisse vir à luz, não é e não pode ser considerado um programa de direitos humanos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Apreende-se, dessa maneira, que as críticas conservadoras ao 3º Programa Nacional de Direitos Humanos seguem um padrão importante, decorrente da própria conformação dos Direitos Humanos como hegemonia: o que ocorre é uma disputa entre quem é o verdadeiro arauto dessa classe de direitos, que projeto político representa melhor os desígnios dos Direitos Humanos. Para isso, os



parlamentares utilizaram uma série de argumentos que variava segundo o objeto: no caso dos Direitos LGBT, por exemplo, o principal argumento foi a letra fria da Constituição, com pouco aporte no real. Isso se deu provavelmente pela dificuldade em colocar a retirada ou negativa de direitos de minorias dentro de uma linguagem pública, levando a necessidade de uma citação acrítica da lei. Já no caso das críticas a criação de novos modelos participativos, a dificuldade no uso de normas jurídicas dentro de um ordenamento jurídico pautado pela supremacia do povo (cf. art. 1º, parágrafo único da Constituição) levou à necessidade de utilizar argumentos políticos como o da "sovietização". Ressalta-se, entretanto, que mesmo este argumento continua no campo linguístico invocado pelo objeto "Direitos Humanos", uma vez que se trata de um regime que, no imaginário coletivo, perpetrou grandes violações de direitos.

Um ponto fora da curva e que não se encaixa no modelo proposto é as críticas relativas à Anistia e à Comissão da Verdade. Embora houvesse argumentos de que a proposta traria insegurança jurídica, grande parte das críticas se concentraram em invocar um revanchismo e desqualificar o trabalho da Comissão e dos membros do governo, alguns dos quais anistiados políticos. Isso provavelmente se deu por uma impossibilidade absoluta de colocar esse objeto dentro da noção conservadora de Direitos Humanos apresentada, levando ao uso de outros tipos de argumentos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa concluiu que, ao formular críticas ao PNDH-3, os deputados e senadores precisaram recorrer a uma construção do conceito de Direitos Humanos, que se diferencia e se contrapõe, por óbvio, à ideia construída no decreto. Desta maneira, começa a se desenhar uma noção conservadora de Direitos Humanos que, embora bastante fragmentada, insípiente e sem a lógica necessária para criar uma "gramática" reacionária, já adianta técnicas que seriam usadas na Comissão de

Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados em 2013, sob a presidência do Deputado Pastor Marco Feliciano, conforme relatado por Pereira et. al. (2018).

A Teoria Crítica revela, assim, como a disputa política contemporânea por Direitos Humanos não é simplesmente uma disputa entre pessoas contrárias ou favoráveis a esses direitos, como foi durante a história (LACROIX; PRANCHÈRE, 2016): antes, é uma disputa entre noções de Direitos Humanos, de que forma esse objeto, que aporta credibilidade instantânea ao falante, pode ser utilizado dentro da agenda de diferentes grupos.

Em um contexto em que tanto o Executivo quanto o Legislativo estão submetidos à lógica da nova direita conservadora, essas conclusões são importantes para explicar o comportamento dos diferentes atores que, mesmo ao levar a cabo uma agenda de retirada de direitos, em especial de minorias, tendem a fazê-lo em nome dos Direitos Humanos.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo , n. 86, p. 5-20, Mar. 2010 .
- ALVES, J. Direitos humanos: o significado político da conferência de Viena. **Lua Nova**, São Paulo , n. 32, p. 170-180, Abr. 1994.
- BRASIL. **Decreto nº 1.904, de 13 de Maio de 1996**. Brasília, 1996.
- BRASIL. **Decreto nº 4.229, de 13 de Maio de 2002**. Brasília, 2002.
- BRASIL. **Decreto nº 7.037, de 21 de Dezembro de 2009**. Brasília, 2009.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Notas taquigráficas da sessão 003.4.53.O.**
- realizada em 04 de Fevereiro de 2010. Brasília, 2010.
- DOUZINAS, C. **O fim dos direitos humanos**. Tradução de Luzia Araújo. São Leopoldo: UNISINOS, 2009.
- DOUZINAS, C. The Paradoxes of Human Rights. **Constellations**, [s.l.], v. 20, n. 1, p.51-67, mar. 2013.
- HEINZE, Luís Carlos. **Projeto de Decreto Legislativo 2.552 de 2010**. Brasília, 2010.
- LACROIX, J.; PRANCHÈRE, J. **Le procès des droits de l'homme**: Généalogie du scepticisme démocratique. [s.l.]: Le Seuil, 2016.
- MAZZUOLI, V. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Forense, 2018.

MOYN, S. **The Last Utopia:** Human Rights in History. [s.l.]: The Belknap Press Of Harvard University Press, 2010. 337 p.

PEREIRA, L.; VANDERLEI, A.; ANDRADE, G. Direitos humanos e conservadorismo: o caso da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados em 2013. In: **Anais do Encontro de Pesquisadoras e Pesquisadores pela Justiça Social 2017: Diásporas e Migrações Contemporâneas.** Aracaju: UNIT, 2018. v. 1. p. 164-165.

SANTOS, B. Human Rights: A Fragile Hegemony. In: CRÉPEAU, F; SHEPPARD, C. (Ed.). **Human Rights and Diverse Societies: Challenges and Possibilities.** Newcastle Upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2013. p. 17-26.

SILVIA, K. Da resistência à violência de Estado a um novo projeto de formação nacional: genealogias das políticas de Direitos Humanos no Brasil. Anuário Antropológico, [s.1.], n. , p.39-71, 1 jun. 2014.



# O IMPACTO DA RELIGIÃO NO FENÔMENO BOLSONARO: UMA ANÁLISE À LUZ DE “O QUE FAZ DO BRASIL, BRASIL?”

THE IMPACT OF RELIGION ON THE BOLSONARO PHENOMENON: AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF "WHAT DOES BRAZIL, BRAZIL?"

**Natália Andrade Arantes de Oliveira<sup>3</sup>**

**Pâmela Cirino Fernandes<sup>4</sup>**

---

## INTRODUÇÃO

Depois do período de redemocratização, é a primeira vez que o Brasil elege um governo baseado totalmente no conservadorismo. As eleições de 2018 foram marcadas por acontecimentos atípicos e momentos de insegurança – com as chamadas *Fake News* e discursos completamente distintos entre os candidatos -. A religião interfere atualmente no cenário político de forma que há muitos anos não se observava.

Dessa forma, essa pesquisa utiliza-se dos estudos de Roberto DaMatta para basear sua hipótese. DaMatta é um antropólogo brasileiro, nascido em 1936, que em suas obras analisa a sociedade brasileira e seus fenômenos. Este presente trabalho busca comparar o ponto de vista do autor em relação aos atuais acontecimentos político-sociais no Brasil, e principalmente, explicar como a religião permitiu o acontecimento do Fenômeno Bolsonaro.

---

<sup>3</sup> Graduanda em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais e em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara.

<sup>4</sup> Graduanda em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais.

## METODOLOGIA

Este trabalho possui como procedimento base a pesquisa qualitativa, e por isso é utilizado um referencial teórico às pesquisas do mencionado “Fenômeno Bolsonaro”, além de uma revisão literária do livro “O que faz o brasil, Brasil?” de Roberto DaMatta. A partir disso, foi possível aliar essas duas ideologias de maneira análoga.

## O FENÔMENO BOLSONARO À LUZ DE DAMATTA

Em 2016, durante o processo de impeachment da até então presidente, Dilma Rousseff, uma grande parcela da população foi às ruas para protestar não só a favor do afastamento da presidente, mas também contra a corrupção no país. Neste necessário de indignação, surgiram murmurios no Congresso, e consequentemente na população, que o deputado Jair Messias Bolsonaro se candidataria à presidência e quebraria a conservação do Partido dos Trabalhadores no comando do poder executivo.

A partir desse momento, o que se passou até a candidatura oficial de Bolsonaro, e depois seguiu até a sua vitória nas eleições de 2018, foi o processo que os sociólogos e cientistas políticos - assim como Rodrigo Constantino aborda em seu texto - denominaram de “Fenômeno Bolsonaro”. O deputado quebrou paradigmas diversos que ocasionou em um ambiente instável na política brasileira: Ele anteriormente se lança na corrida presidencial sem um partido definido, logo depois oficializa sua candidatura abordando temas considerados antidemocráticos, nega-se a conceder entrevistas e não participa de debates. Quanto mais críticas da oposição ele recebia, mais seus números nas pesquisas cresciam.

No dia 6 de setembro de 2018, Bolsonaro sofre um atentado contra a sua vida, e confirma ainda mais as teorias dos estudiosos: O ideário religioso - tão



presente na sociedade brasileira, como explica DaMatta - de "Messias", Salvador da pátria e justiceiro contra a corrupção cresce ainda mais. O "mal" que tenta abafar com violência, a luta do "bem". Como Bolsonaro, se autodeclarando inexperiente em questões como economia e políticas públicas, conseguiu o apoio da população?

## A RELIGIÃO NO AMBIENTE POLÍTICO NO BRASIL

No período Imperial, a Igreja Católica representava um dos pilares do Estado, e todas as atividades administrativas concordavam com os dogmas da Igreja. Mesmo após a proclamação da República, resquícios da cultura cristã continuaram a fazer parte do ambiente estatal. Depois da redemocratização, a população brasileira ainda se mostra com o pensamento de que o Estado e a religião devem andar juntos, elegendo cada vez mais candidatos que compõem a chamada "Bancada Evangélica" no Congresso.

Por isso, há uma preocupação em torno de ser representado, assim esse termo vem sendo utilizado como parâmetro e requisito na escolha de um candidato, grande parte da população almeja ser retratado através de uma política na qual possa exprimir suas ideologias e crenças valorativas. Desse modo, é mais coeso eleger alguém que se manifeste como grande parte da sociedade para que dessa forma seja possível criar um laço. Nesse sentido, Jair Messias Bolsonaro antes mesmo de ser dado o início das eleições já era o candidato mais mencionado dentre os eleitores tanto de maneira admirável quanto repudiável.

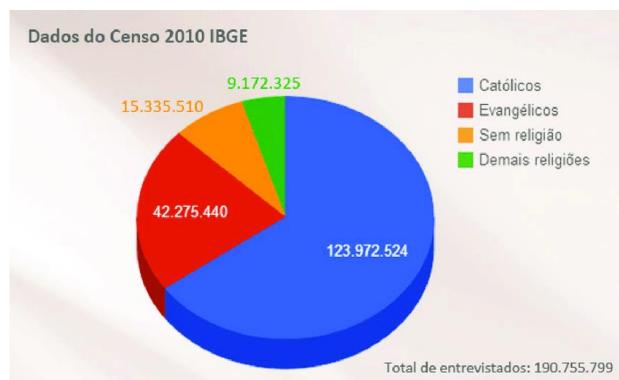
Através disso, o atual presidente fez de seu lema "Brasil acima de tudo, Deus acima de todos", o que proporciona uma contradição à laicidade do país, em contraponto é coerente tendo base que a grande parte da população brasileira crer em Deus e se afirma cristão, como mostra os dados do censo feito em 2010, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como observado na figura 1, em consonância na figura 2 é expresso a diminuição do catolicismo e o crescimento dos



evangélicos. Logo, esse lema traz à baila um entendimento de ordenar e exaltar sua religiosidade durante seu mandato, esse fator para Roberto DaMatta é muito claro em seu livro “O que faz o brasil, Brasil?”: “Desse modo, os rituais religiosos partem de igrejas e locais sagrados, pretendendo ordenar o mundo de acordo com os valores que são ali articulados como os mais básicos. O mundo de Deus [...]”

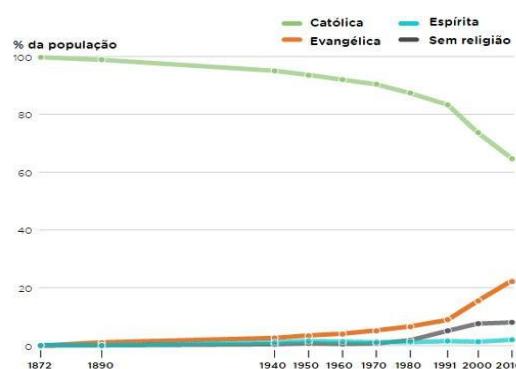
Nesse sentido, Roberto consegue associar a ordem com a religião, o que é muito explícito na campanha do Bolsonaro, aspectos esses que criam um vínculo entre os eleitores e o atual eleito, devido à questões valorativas que se entrelaçam.

Figura 1: Distribuição religiosa do censo 2010 IBGE



Fonte:[https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Distribuicao-das-religioes-no-Brasil-numeros-absolutos-Fonte-IBGE-Instituto\\_fig1\\_323330139](https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Distribuicao-das-religioes-no-Brasil-numeros-absolutos-Fonte-IBGE-Instituto_fig1_323330139).

Figura 2: Histórico das religiões no Brasil



Fonte:<https://www.nexojornal.com.br/grafico/2017/11/06/A-expans%C3%A3o-evang%C3%A9lica-no-Brasil-em-26-anos>

## A RELIGIÃO E A SOCIEDADE BRASILEIRA PARA ROBERTO DAMATTA

Em seu livro “O que faz o Brasil, Brasil?”, Roberto DaMatta aborda no último capítulo a relação existente entre a sociedade brasileira e a religião. Ele interpreta o que a história comprova: A religião é um dos pilares de criação do Estado Moderno pois auxilia no processo de justificação - e aceitação - das mazelas sociais e das hierarquizações trazidas pela desigualdade. O trecho a seguir sintetiza o pensamento:

Falamos também de religião quando estamos pensando no modo pelo qual a sociedade precisa legitimar ou justificar a sua organização, a sua maneira de ser e os seus estilos de fazer. Assim, a religião pode explicar também por que existem ricos e pobres, fortes e fracos, doentes e saudáveis, dando sentido pleno às diferenciações de poder que percebemos como parte do nosso mundo social. (DAMATTA, 1986, p.74)

Ademais, ele explica que o fenômeno espiritual no Brasil ocorre de maneira contrária aos outros países. Devido à formação social do Brasil ser baseada totalmente no processo de miscigenação, a sociedade brasileira também une diversas formas de espiritualidade. O que para a sociedade europeia ou asiática significa um processo formal e ritualístico, no Brasil a religião é tratada de formas ambíguas: a formalidade e a informalidade traçam a comunicação dos indivíduos com o divino, cada uma sendo usada no momento necessário. Todo esse processo permite que não haja barreiras delimitadas claramente na sociedade brasileira: católicos podem adotar princípios kardecistas, e realizar ritos de religiões afrodescendentes, como pular ondas no Ano Novo e agradecer Iemanjá.

## CONCLUSÃO

O que DaMatta não aprofunda em seu capítulo é um desdobramento dessa característica única do Brasil: a falta de barreiras entre um credo e outro acaba por banalizar muitas vezes religiões específicas, e no cenário atual, revelar interpretações errôneas da própria religião. O cristianismo, principalmente o protestantismo em questão, tem um caráter conservador e segregador que há muitos anos não se observava no Brasil, além de adotar diversas contradições quando ligamos esses valores com a atuação de representantes religiosos no ambiente político.

Portanto, conclui-se que a obra de DaMatta muito representa o recente Fenômeno Bolsonaro, e as raízes dos processos religiosos no Brasil, assim como no estudo do autor, são base fundamental para entender os rumos em que a política e os movimentos sociais se encontram.

## REFERÊNCIAS

CONSTANTINO, RODRIGO. “**O fenômeno Bolsonaro.**” Gazeta do povo. 07 de out. 2018. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/o-fenomeno-bolsonaro-28wcdvyckt4miedabe14zmxl/>>. Acesso em: 04 de mar. 2019

DAMATTA, Roberto. **O que faz o brasil, Brasil?** Rio de Janeiro, 1986. Ed. Rocco. Disponível em: <[http://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Da\\_Matta-O\\_que\\_faz\\_Brasil\\_Brasil.pdf](http://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Da_Matta-O_que_faz_Brasil_Brasil.pdf)> Acesso em: 17 de mar. 2019

ECCO, Clóvis e FILHO, José Reinaldo Filho Martins. “**Contemporary Cultures and Atheism**”. Fev. 2018. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Distribuicao-das-religinstituto\\_fig1\\_323330139](https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Distribuicao-das-religinstituto_fig1_323330139)>. Acesso em: 09 de mar. 2019.

MARIANI, Daniel e DUCROQUET, Simon. “**A expansão evangélica no Brasil em 26 anos**” . NEXO JORNAL LTDA. 06 de nov. 2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/grafico/2017/11/06/A-expans%C3%A3o-evang%C3%A9lica-no-Brasil-em-26-anos>>. Acesso em: 10 de mar. 2019



# ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DOS MOVIMENTOS DE PARALISAÇÃO NO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA SOB O CARGO DE AGENTE E SERVIÇOS ESCOLARES

ANALYSIS OF THE INFLUENCE OF STOPPING MOVEMENTS IN THE LAGOA SANTA CITY UNDER THE POSITION OF AGENT AND SCHOOL SERVICES

*Rafaela Campos Duarte  
Simone Dias Carvalho*

## INTRODUÇÃO

Busca-se neste artigo aprofundar a discussão sobre os movimentos de paralisação realizados no Município de Lagoa Santa/MG, região metropolitana de Belo Horizonte, no ano de 2014, envolvendo trabalhadores da educação, com foco sobre os (as) Agentes de Serviços Escolares. A investigação foi realizada a partir da metodologia de observação participante, de forma que todo os movimentos de paralisação foram acompanhados pelos pesquisadores.

As paralisações foram uma estratégia utilizada pelos trabalhadores para reivindicar melhores condições de trabalho, reajuste salarial e reconhecimento. Após um longo processo de embate político com o prefeito de lagoa Santa e a Secretaria de Educação, os trabalhadores conquistaram a criação do plano de carreira do município, documento que tem como objetivo legitimar os direitos da categoria.

No caso específico dos agentes de serviços escolares, os movimentos alavancaram a construção de uma luta conjunta em prol da visibilidade e legitimidade do cargo perante a comunidade escolar e a prefeitura.



## **A CONSTRUÇÃO DOS MOVIMENTOS DE PARALISAÇÃO PELOS SERVIDORES DA EDUCAÇÃO DE LAGOA SANTA**

A deflagração dos movimentos de paralisação dos trabalhadores da educação, do município de Lagoa Santa, iniciou-se a partir do acirramento de insatisfações dos servidores, que questionavam o reajuste salarial de 50% concedido aos diretores e pedagogos da rede, em detrimento dos demais cargos. Outro ponto de não concordância consistiu na ausência de materiais nas escolas, desde os de finalidade pedagógica e até os de limpeza. Também ganham destaque problemas relacionados à saúde pública do município, especialmente em relação ao alto índice de escorpiões que apareciam nas escolas, se caracterizando como um risco a vida da comunidade escolar e seu entorno. Percebeu-se que havia uma grande apreensão em relação a essa situação, tendo em vista que essa espécie de escorpião possui um veneno que pode vir a matar uma criança em questão de horas.

Os trabalhadores reivindicavam ainda melhorias no plano de carreira e concessão de benefícios, tendo em vista que nem mesmo o auxílio transporte era concedido pela prefeitura, fato que causava grande descontentamento, tendo em vista que muitos residem fora da cidade.

Em meio a tantas insatisfações com a gestão desempenhada pela prefeitura, zeladores, serventes escolares, agentes de serviços escolares, professores, auxiliar de serviços gerais, secretários escolares e motoristas de ônibus escolares, aderiram aos movimentos de paralisações, com o intuito de conseguir melhorias e mais dignidade para que o trabalho pudesse ser desenvolvido com qualidade.

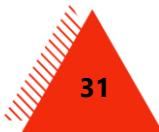
## **A PROBLEMÁTICA ACERCA DAS ATRIBUIÇÕES DO CARGO DE AGENTE DE SERVIÇOS ESCOLARES: A CONSTITUIÇÃO DE SUBCARGOS NA EDUCAÇÃO**

Destacamos que tal cargo, antes do último concurso público realizado no município, no ano de 2012, era denominado “auxiliar de turma”. Entretanto, mesmo com a mudança nominal do cargo para agente de serviços escolares, a prefeitura não esclarece em qual quadro (administrativo/magistério) o mesmo é inserido. Essa indefinição afeta diretamente o trabalho desses servidores, principalmente no que diz respeito aos seus direitos. Um questionamento feito pelos servidores é sobre o período de férias, sendo que anteriormente as paralisações os mesmos eram obrigados pela direção a acompanhar o calendário letivo, mesmo fazendo parte do quadro administrativo do município, o que gerava incômodo.

De acordo com o Edital do último Concurso Público nº001/2012 realizado pela Prefeitura do Município de Lagoa Santa, as (os) Agentes de Serviço Escolares têm a seguinte função:

Cuidam da segurança do aluno nas dependências e proximidades da escola e durante o transporte escolar. Ispencionam o comportamento dos alunos no ambiente escolar e durante o transporte escolar. Orientam alunos sobre regras e procedimentos, regimento escolar, cumprimento de horários; ouvem reclamações e analisam fatos. Prestam apoio às atividades acadêmicas. Controlam as atividades livres dos alunos, orientando entrada e saída de alunos, fiscalizando espaços de recreação, definindo limites nas atividades livres. Organizam ambiente escolar. Executam cuidados básicos de atendimento às crianças da educação infantil (LAGOA SANTA, 2012, p.38).

Dentre outras questões, é possível perceber a falta de clareza no edital quando é especificada a função do cargo Agente de Serviços Escolares. A partir das observação e de conversas com os agentes de serviços escolares, percebe-se que estes (as) trabalhadores (as) estão vinculados não apenas à Educação Infantil, mas também ao Ensino Fundamental, além de atuarem para além do espaço da escola. Tais questões, associadas a outras, mostram a complexidade do cargo e a importância dos questionamentos feitos pelos servidores.



A fim de fundamentar a investigação aqui proposta, aportam-se bibliografias que discutam a busca da legitimação de trabalhadores da educação que não compõem a carreira do magistério, mas são parte ativa do processo pedagógico desenvolvido nas escolas. Essa situação é agravada pela criação de "subcargos" no serviço público, o que impacta diretamente a organização e a gestão das escolas. Os subcargos são criados na educação com o objetivo de suprir demandas que surgem no decorrer do trabalho desenvolvido na escola, principalmente no interior da sala de aula.

No caso de Lagoa Santa, o cargo de agente de serviços escolares, segundo as servidoras mais antigas, foi criado com o objetivo de auxiliar nos trabalhos administrativos e pedagógicos nas escolas de educação infantil e ensino fundamental. Entretanto, tais profissionais são lotados no quadro administrativo da educação, mesmo assistindo diretamente o trabalho desenvolvido pelos professores em sala de aula.

A invisibilidade dos sujeitos do cargo de agentes de serviços escolares é reafirmada a partir da fala da Secretaria de Educação de Lagoa Santa na assembleia realizada com os trabalhadores no ano de 2014. Em resposta a pergunta feita por uma servidora acerca da opinião da Secretaria de Educação a respeito do cargo, a então secretaria disse que o mesmo não deveria nem ao menos existir, tendo em vista a precarização e o sucateamento da educação. Tal fala é compreendida pelo coletivo de trabalhadores do cargo como uma reafirmação dos problemas vivenciados diariamente, tendo em vista a indefinição de suas funções, sendo um cargo "flutuante" no quadro administrativo e atuante no magistério.

Conforme aponta Lira (2013, p. 108) a visibilidade da classe docente, geralmente, é maior nas mobilizações coletivas, mesmo essas envolvendo profissionais de outros cargos.

Esses profissionais têm ficado a reboque das negociações e da elaboração

das estratégias de luta, embora tenham estado presentes em todas as grandes atividades históricas da categoria. Ocorre que o caráter simbólico do magistério e sua maior tradição de luta têm prevalecido em todas as atividades mobilizatórias e no atendimento (ainda que parcial) das pautas apresentadas ao governo, criando profundos ressentimentos por parte dos funcionários em relação aos professores, tidos por aqueles como insensíveis às suas necessidades profissionais. (*op.cit.*, p.108)

MONLEVADE (2009, p. 341) afirma que quase não há pesquisas sobre estes sujeitos que compõem o “corpo de educadores” das escolas, deixando claro como os estudiosos não consideram a importância desses trabalhadores e sua contribuição para a Educação. Para o autor, “A visão reducionista dos estudiosos da educação escolar, que só conseguem perceber em cena, nas escolas, professores e alunos, torna os demais ‘invisíveis’. A realidade, entretanto, é que sempre estiveram presentes nas escolas outros trabalhadores”.

Ainda em relação a visibilidade desses sujeitos, LIRA (2013) aponta a falta de interesse do Estado, dos professores e do próprio sindicato perante suas reivindicações, uma vez que o foco é dado nas demandas suscitadas pelos docentes. Todo esse processo de legitimação levanta a discussão da construção da própria identidade deste trabalhador.

Pensando nestes “outros sujeitos” trabalhadores que atuam nas escolas, no ano de 2004 o Ministério da Educação elaborou um documento com o Programa *“Por uma política de valorização dos trabalhadores em educação. Em cena, os funcionários de escola”*, com o objetivo de levar para estes profissionais formação, propostas de implementação de planos de carreira, valorização da identidade e a discussões sobre a importância desse trabalhador no ambiente escolar. Salienta-se que a falta de formação continuada para esses trabalhadores em educação é uma deficiência, o que confirma o desinteresse pelos profissionais que não compõem o

magistério.

Em relação ao amparo legal nota-se que ao mesmo tempo que os documentos reconhecem alguns aspectos, não há uma valorização dos profissionais que não desempenham a função de docentes. Através de portarias e resoluções, as leis deixam a cargo dos municípios delinear os rumos dos direitos trabalhistas e a criação de planos de carreira que atendam esses trabalhadores.

## **RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após os movimentos de paralisações, a função dos agentes de serviços escolares começou a ser questionada, e regulamentações passaram a serem reivindicadas pelos mesmos, demonstrando a conscientização acerca da importância da luta pela construção de direitos. O objetivo passou a ser a inserção da categoria na composição do quadro de servidores do magistério. Um ponto citado nas conversas realizadas com os agentes de serviços escolares é a falta de reconhecimento do cargo, resultando assim em baixa autoestima e na falta de motivação desses trabalhadores para o exercício do cargo.

A discussão sobre os direitos do cargo agente de serviços escolares é relativamente nova na rede de ensino público do município de Lagoa Santa. Neste sentido, a luta iniciada por esses trabalhadores é de grande importância, pois internalizou as reivindicações e necessidades do cargo, contribuindo para a legitimação e reconhecimento de seus direitos, trazendo possibilidades de inserir demandas junto ao plano de carreira que está sendo construído. A construção do plano de carreira no município é uma oportunidade dos agentes de serviços escolares reivindicarem direitos trabalhistas e trazerem para a discussão a invisibilidade dos atores que compõem a equipe escolar.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 dez. 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Diário Oficial, Brasília, 1996

BRASIL, Ministério da Educação. Conselho nacional de educação. **Parecer CNE/CEB nº 2/2011.** Brasília. 2011. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=7708&Itemid](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7708&Itemid)>. Acesso em 11 ago. 2015.

BRASIL, Ministério da Educação. **Por uma política de valorização dos trabalhadores em educação: em cena, os funcionários de escola /** Secretaria de Educação Básica. – Brasília : MEC, SEB, 2004. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/em\\_cena.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/em_cena.pdf)>, Acesso em 14 ago. 2015

BRASIL, Senado Federal. **Emenda Constitucional Nº 53, de 19 de Dezembro de 2006.** Brasília: 2006.

CARDOSO, M.E. **Trabalhadores da educação.** In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM. Disponível em: <<http://www.gestrado.org/pdf/212.pdf>>, Acesso em: 20 out. 2016.

LIRA, Jailton Souza. **A valorização da Educação e a busca da Unidade: O que dizem os atores.** Trabalho & Educação, v.22, n. 1, 107-116, jan/abr.2013. Disponível em: <<http://www.portal.fae.ufmg.br/seer/index.php>

p/trabedu/article/view/1100/1207>, Acesso em: 20 out. 2016.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. **História e construção da identidade: compromissos e expectativas.** Retratos da Escola, Brasília, v.3, n.5, p.339-352, jul./dez.2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br/index.php/sestral/article/view/27/321>>. Acesso em: 20 out. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA/MG. Lei nº. 2.767, de 22 jan. 2008. **Institui o plano de carreira e vencimentos do poder executivo do Município de Lagoa Santa.** Diário Oficial do Município, Lagoa Santa, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA/MG. *Edital nº001/2012. Concurso Público para provimento de cargos efetivos do quadro de servidores do Município de Lagoa Santa/MG.* Disponível em: <<http://www.lagoasanta.mg.gov.br/index.php/listoffiles0/file/4462>> Acesso em: 20 out. 2016.

TROJAN, Rose Mari e TAVARES, Taís Moura. **O funcionário escolar como educador: formação dos trabalhadores em educação da rede estadual de ensino.** Extensão: Revista

Eletrônica de Extensão, Florianópolis, v. 4, n. 5, ago. 2008. ISSN 1807-0221. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/extensao/article/view/5766/5292>>. Acesso em: 20 out 2016.

# VIOLÊNCIA DE ESTADO E SUBJETIVIDADES LGBT+ NA DITADURA CIVIL-MILITAR BRASILEIRA (1964-1985) EM MINAS GERAIS: UMA REFLEXÃO DO RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO DA VERDADE MINEIRA (COVEMG)

STATE VIOLENCE AND LGBT+ SUBJECTIVITIES IN CIVIL-MILITARY DICTATORSHIP BRAZIL (1964-1985) IN MINAS GERAIS: A REFLECTION OF THE FINAL REPORT OF TRUTH COMMISSION IN THE MINAS GERAIS STATE (COVEMG)

*Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia<sup>5</sup>*

*Rafael dos Reis Aguiar<sup>6</sup>*

---

## TEMA-PROBLEMA E CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A pesquisa abraça, com o devido recorte, o desafio de reconhecer o movimento político LGBT+ nos trabalhos de memória coletiva realizados pelas Comissões da Verdade, como movimentos heterogêneos de insurgência contra o regime ditatorial militar brasileiro (1964-1985). Marcada por uma interdisciplinaridade (discurso jurídico, médico, pedagógico, psicológico, etc), a repressão atuou em prol de uma domesticação dos corpos, apolitizando-os para então abjetificá-los, facilitando sua remoção do convício sócio-político, bem como da memória coletiva.

Tendo em vista demandas de reestruturação estatal de um desenho institucional primordialmente autoritário para um modelo alinhado aos preceitos de um Estado Constitucional Democrático de Direito, o Estado brasileiro foi obrigado a repensar os regimes de transição de ditaduras a democracias face às subjetividades

---

<sup>5</sup> Doutor em Direito (UFMG). Professor Adjunto do Departamento de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto e do IBMEC-BH. Coordenador do Núcleo de Direitos Humanos da UFOP.

<sup>6</sup> Mestrando em Direito da Universidade Federal de Ouro Preto.

dos cidadãos, estes enquanto sujeitos de direitos constitucionais, em busca de reconhecimento, bem como partes dessa história. Partes também das violações massivas e sistemáticas de direitos humanos da repressão e perseguição, legitimadas pelo discurso moralizador, fundamentado na "doutrina da Segurança Nacional e em valores conservadores do ponto de vista dos costumes" (QUINALHA, 2015, p.110) algumas vozes continuam sem serem ouvidas.

A Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei 314, de 13 de março de 1967, e o Decreto-Lei 898, de 29 de setembro de 1969) funcionou como uma forma normativa de disciplinarização, ocultação, apolitização dos corpos LGBT+. Até recentemente o pensamento majoritário entre pesquisadores e entre os sobreviventes da ditadura brasileira era no sentido de que a somente perpetrava-se graves violações aos direitos humanos à seus opositores partidários no sentido estrito: pessoas eram perseguidas porque acusadas de serem comunistas, e por isso, consideradas perigosas para a sociedade. A realidade é que a Ditadura, inegavelmente, atingiu toda a sociedade brasileira. Reconhece-se que a perseguição recaiu, contudo, de forma diferenciada sobre alguns setores que exerciam oposições dissidentes, sobre os quais foram impostas inúmeras e graves violações de direitos humanos, conforme afirma Renan Honório Quinalha:

O autoritarismo também se valeu de uma ideologia da intolerância materializada na perseguição e na narrativa de controle de grupos sociais tidos como desviantes da moral então vigente, destacando-se as violências cometidas contra lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBTs) (QUINALHA, 2015, p. 110)

Como se sabe, a propaganda do Regime Militar caminhava no sentido de criar um inimigo externo, oculto, porém sempre presente, a fim de manter toda a sistemática de controle sócio-político que buscavam. Assumindo muitas vezes este espectro a forma não só de subversão política, mas também moral, a repressão

encontrou solo fértil numa sociedade com traços conservadores, coloniais, oligárquicos e patriarcais como a sociedade brasileira.

Ademais, tendo em vista que o discurso de moralização dos costumes ser marcado pelo protagonismo normativo da esfera federal, através dos Decretos-Leis, a articulação repressiva município-estado-União contribuiu para a sistematização da repressão “em rede”, trazendo a relação de complementaridade entre local e global, tanto para a perpetuação do regime, quanto para a organização da resistência. Tendo isso em vista, analisar as “Operações Limpeza” (1969) em Belo Horizonte, Minas Gerais, é fundamental uma vez que o ocultamento do caráter LGBT+fóbico facilitou, instrumentalizou, a violência sistematizada pelo próprio aparato de justiça (polícias militar e civil, o Ministério Público e o Poder Judiciário) contemporaneamente.

## **REFERENCIAIS TEÓRICOS**

A Lei de Segurança Nacional teve efeitos difusos e a presente investigação se dará na sua incidência no município de Belo Horizonte – MG, como na articulação das “Operações Limpeza”, em janeiro de 1969, deixando transparentes os preceitos da ideologia de Segurança Nacional e do famigerado Ato Institucional nº 5 (AI-5), como no fechamento do “Entend’s Bar” (GREEN, QUINALHA, 2015, p. 209), dentre inúmeros outros sabidamente freqüentados por “invertidos sexuais”. Nota-se um recrudescimento do discurso policial de vigilância e controle social após a LSN. Tendo isso em vista, repensar as opções feitas pela Comissão da Verdade em Minas Gerais (COVEMG) é uma demanda emergente para a consolidação da transição esfera local para a democracia na esfera nacional, identificando essa matriz cis-heteronormativa na repressão para, quem sabe, reformular os institutos que as legitimam hoje. O Direito, tal como as institucionalidades, aprisionam a realidade (BAHIA, 2017, p. 488), patologizando, quando não criminalizando, as adversidades



existenciais que escapam aos moldes postos, reduzindo ainda mais a estima social que tais identidades discriminadas moral e juridicamente detém.

A investida aqui se pretende como resposta ao trabalho de memória intrínseco às atuações das Comissões da Verdade após regimes autoritários. No contexto da Comissão da Verdade em Minas Gerais (COVEMG), especialmente, o tratamento diz muito sobre o que se pretendeu com a transição: um esquecimento forçado, um perverso silêncio. No relatório final da COVEMG a questão LGBT+ é colocada somente como mais uma camada atingida pelo processo de exclusão vigente no período ditatorial:

(...) hoje, pobres, negros, moradores em situação de rua e das periferias; população LGBT; prostitutas; um sem-número de crianças, jovens, homens e mulheres que, sem acesso à Justiça e limitados em seus direitos de cidadania pelos terríveis mecanismos de exclusão, ainda são vítimas de todo o tipo de arbitrariedade cometida por agentes públicos. (MINAS GERAIS, 2017, p. 28)

Não se pode mensurar a extensão das violações de direitos humanos perpetrados pelo Estado sem um profundo trabalho de investigação local, tanto em razão da ausência de uma “documentação sistemática da violência (que tentou apagar seus próprios rastros) quanto pela ausência de denúncias (em virtude da autoculpabilização tão recorrente)” (QUINALHA, 2015. p. 110). Nesse sentido, um minucioso trabalho por parte da COVEMG, por exemplo, seria fundamental para revelar e compreender como a LGBT+fobia do regime atuou bem como identificar as formas de resistência articuladas em Belo Horizonte e Minas Gerais. Contudo, nota-se que uma vez mais as questões tangentes à diversidade sexual e gênero caminham para um segundo plano de atuação. Sobre isso, afirma Olsen:

Toda vez que mulheres ou minorias sexuais demandaram igualdade e tentaram trazer aos debates questões de diversidade sexual e de gênero, nos disseram para esperar, que alguma outra questão era mais importante. Nos disseram que questões de diversidade sexual e de gênero dividem os movimentos; em vez de avançar egoisticamente nos nossos pequenos interesses individuais, nós deveríamos olhar para o quadro geral e nos unir

aos outros para atingir nossos interesses comuns de justiça social. [...] Foi isso que disseram, mas nós estamos cansados de esperar e de que nos digam que nossas questões são periféricas. Elas importam para nós e afetam nossas vidas. Ademais, esses críticos, que querem que esperemos, geralmente ignoram os efeitos corrosivos que o sexismo e a homofobia têm na maioria das lutas por justiça social (OLSEN, 2017, p. 149)

Em Belo Horizonte, por exemplo, a perseguição a travestis; especialmente nos pontos de prostituição, onde eram muitas vezes enquadradas por "crime de vadiagem (...), ou de perturbação da ordem pública, censura ao teatro e às artes que simbolizavam de forma aberta as sexualidades dissidentes"; não foi o único exemplo de prática discriminatória: testemunhos indicam traços LGBT+fóbicos em torturas, lavraturas de autos de infração, arbitrariedades face à locais sabidamente freqüentados por LGBT+ dentre outras (GREEN, QUINALHA, 2015, p. 210).

## **ALGUMAS CONCLUSÕES PRELIMINARES**

Inegável é que, por ser, reiteradamente, no Brasil e no mundo, uma camada social mais marginalizada, a população LGBT+ foi um alvo privilegiado da repressão e das políticas de controle social do Regime. Sobre o papel fundamental das Comissões da Verdade na construção de um luto público, e com isso, realizar um trabalho de memória coletiva inclusivo, afirma Katherine Forbear:

Além de fornecer uma plataforma para as pessoas falarem sobre crimes ocorridos, comissões da verdade são necessárias para identificar um padrão de violência dirigida contra um grupo marginalizado. Ao mostrar um padrão de violência por estado e atores locais contra um determinado grupo social, casos de violações dos direitos humanos contra essas comunidades não podem ser julgados como aleatórios ou baseados em desejos pessoais. Em vez disso, identificar essas violações passadas e contínuas é um componente vital da agenda geral para tratar os erros e fornecer reparações necessárias ou justiça para reparação social. Nas sociedades em transição, homofobia e violência ant唧eer é frequentemente ignorada ou colocada fora outras violações dirigidas por estado e local, como em instâncias de grupos étnicos ou violência política.

Isto não só exclui as minorias sexuais e de gênero dos processos de justiça, mas permite novas violências e violações contra essas minorias a serem cometidas em situações de períodos pós-conflito. Também interrompe a averiguação sobre como a violência e as violações contra minorias sexuais e de gênero ocorre ao lado de outras violações de direitos humanos. (...). Para abordar um tipo de violência sem o outro limita a compreensão global das causas e mecanismos subjacentes que permitem a ocorrência de padrões específicos de abuso, e impede a sociedade de investigar maiores questões sociais, religiosas, econômicas, políticas, e ideologias nacionais das quais esses tipos de violências se originam. (FOBEAR, 2017, p. 54, Tradução livre).

Nesse viés, contrariamente à Comissão Nacional da Verdade que insistiu em incluir em seu relatório final um capítulo específico sobre as violações de direitos humanos das pessoas LGBTs, apesar da resistência pública de alguns de seus componentes, a Comissão da Verdade de Minas Gerais fez a opção institucional por alinhar-se ao encobrimento da violência às subjetividades LGBT+ durante a ditadura militar brasileira no contexto mineiro. A Comissão Nacional da Verdade, em sede da recomendação 23, especialmente contra a discriminação das homossexualidades, na qual admoesta para a imprescindibilidade de: "supressão, na legislação, de referências discriminatórias das homossexualidades". A falta de orçamento e infraestrutura definitivamente contribuíram para esse ocultamento, contudo, ignorar a transversalidade das violências é homogenizá-las, ocasionando uma reparação e um trabalho de memória incompleto e despreocupado com a historicidade das subjetividades e a inclusão de lutas dissidentes no escopo do Direito à Memória e à Verdade.

## REFERÊNCIAS

BAHIA, Alexandre Gustavo M. Franco de Moraes. **Sobre a (in)capacidade do direito de lidar com a gramática da diversidade de gênero.** Revista Jurídica da Presidência. Brasília - DF. Vol. 18, n. 116. Out. 2016./Jan. 2017. p. 481-506.

BRASIL. **Relatório final da Comissão Nacional da Verdade.** Brasília: Imprensa Nacional, 2014.

FOBEAR, Katherine. **Queering Truth Commissions.** Journal of Human Rights Practice, Volume 6, Issue 1, março de 2014, p. 51–68, 2012, p. 51 – 68.

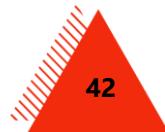
GREEN, James N.; QUINALHA, Renan (org.). **Ditadura e Homossexualidades: repressão, resistência e a busca da verdade.** São Carlos: EdUFSCar, 2015. 330 p.

MEYER, Emilio Peluso. **Ditadura e responsabilização:** Elementos para uma

justiça de transição no Brasil. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

OLSEN, Frances. **Diversidade sexual e de gênero em tempos de crise política.** In: RAMOS, Marcelo Maciel; NICOLI, Pedro Augusto Gravatá; ALKMIN, Gabriela Campos (orgs). Gênero, sexualidade e direitos humanos: perspectivas multidisciplinares. Belo Horizonte: Initia Via, 2017.

QUINALHA, Renan Honório. **Contra a moral e os bons costumes: a política sexual da ditadura civil-militar brasileira.** 2017. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-20062017-182552/pt-br.php>>.



# A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA COMO MECANISMO PARA A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA: ANÁLISE, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

THE PERFORMANCE OF BRAZILIAN CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS AS A MECHANISM FOR CITIZENSHIP EFFECTIVENESS: ANALYSIS, CHALLENGES AND PERSPECTIVES

*Henrique Ferreira Santana<sup>7</sup>*

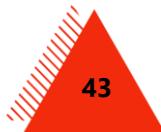
---

## INTRODUÇÃO

O conceito de cidadania passa por diversas interpretações, de forma que altera o seu conteúdo de acordo com os interesses dos atores de cada momento histórico. Nessa perspectiva, a partir da redemocratização brasileira e a consequente Constituição de 1988, notou-se um período de esforços pela garantia de cidadania, que foi ampliada. Paralelamente ao retorno democrático e de preceitos cidadãos, foi possível vislumbrar o fortalecimento das organizações da sociedade civil. O presente trabalho busca, dessa maneira, abordar a importância da sociedade civil organizada para a efetivação da cidadania, como um conceito de concretude da democracia. Nesse sentido, averigua apresentar como a atuação do terceiro setor cumpre papel imprescindível para a efetivação de direitos da sociedade brasileira, procurando analisar como que somente a partir de uma atuação ativa e radical da sociedade é que os direitos, como a cidadania, são possíveis de serem conquistados, manifestando a importância desse ator na concretização da democracia brasileira. Outrossim, faz-se necessário analisar como os impasses, principalmente financeiros, para o desenvolvimento das atribuições desse setor, impossibilitam a sua atuação,

---

<sup>7</sup> Graduando em Ciências do Estado na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).



exprimindo forte necessidade de reversão desse quadro, a fim de dar continuidade ao impacto social gerado por esse.

## METODOLOGIA

Foram estudadas para a elaboração do presente trabalho, pesquisas documentais e bibliográficas que concernem aos temas da democracia brasileira, da atuação do terceiro setor e da cidadania. Ainda, fez-se necessário a análise jurídica da regulamentação da sociedade civil, a partir da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, como também o estudo das leis de incentivo fiscal federais, municipais e estaduais, além da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Cidadania, por se tratar de um conceito fundamental na história do pensamento político e jurídico e, portanto, um conceito alvo de disputas por diversos atores e forças político-sociais, possibilita as mais diversas significações e interpretações sobre o termo. Nesse sentido, a partir das práticas sociais e dos diversos tipos de interesses, faz-se possível novas interpretações da cidadania, que alteram o conteúdo da expressão durante o tempo histórico. Nessa perspectiva, nota-se que a cidadania sempre esteve em disputa na sociedade brasileira, de maneira que, a partir das lutas sociais, ampliou seu sentido no seu processo histórico de construção. Constatata-se, dessa forma, que após um período de cidadania restrita durante a ditadura brasileira de 1964, com a retomada da democracia no contexto brasileiro, a sociedade se colocou como ator de construção democrática, buscando que o conceito de cidadania abarcasse as mais diversas demandas, alicerçando direitos sociais e econômicos.

Entendendo a cidadania como o reconhecimento do indivíduo como ente que deve ter garantido os direitos sociais, como o direito ao trabalho, à educação,

a previdência, a moradia ou a saúde e os direitos econômicos, participando radicalmente das decisões econômicas que o afeta, caracterizando-o, desse modo, como um sujeito de direitos civis, políticos e sociais, é impossível não relacionar o conceito a democracia. Nota-se, dessa maneira, que não há democracia sem cidadania e não há cidadania sem democracia. Para além disso, é mister que essa totalidade de direitos só é possível a partir de uma participação radical e ativa dos cidadãos em todas as esferas que o atingem na vida em sociedade, garantindo, assim, uma cidadania plena.

Ao falar sobre democracia e cidadania, portanto, é impossível não relacionar os conceitos à sociedade civil, que de forma forte e atuante cumpre um papel imprescindível para a efetividade dos preceitos democráticos. Verifica-se que, sem a luta social, não houve nunca na história a conquista de direitos, que garantissem cidadania plena. Dessa maneira, a partir de uma atuação que se move, reivindica e luta pelo progresso social e, portanto, pela existência real de direitos, a sociedade, para além da atuação do Estado, ineficiente na garantia das normas constitucionais, é protagonista em ações que fortalecem o sistema democrático, na perspectiva de uma sociedade mais justa e sustentável. Nesse sentido, ações que fortaleçam a fundamentabilidade das organizações da sociedade civil são de enorme importância para garantir avanços do desenvolvimento social, de forma que é fundamental que iniciativas se articulem com essas organizações, a fim de transformar a vida em coletividade.

De fato, o terceiro setor organizado, forte e autônomo, é importante mecanismo para a manutenção da democracia e da cidadania. Em momentos de crise econômica e política, como o atual momento do contexto brasileiro, a organização da sociedade civil, configurada de forma autônoma e estável, é basilar para subjugar ações e práticas que coloquem em riscos os valores democráticos conquistados a partir de tanto esforço e luta. As OSCs (organizações da sociedade civil), dessa maneira, são elementos essenciais para o fortalecimento da democracia

brasileira. Todavia, as suas ações só podem ser efetivadas na vivência de um ambiente regulatório, político e econômico, que propicie os aparatos necessários para sua atuação independente e fortalecida.

Nessa perspectiva, ao vislumbrar a sustentabilidade das organizações da sociedade civil, nota-se que, ao mesmo tempo que possuímos organizações fortes, atuantes e necessárias para o desenvolvimento da vida em sociedade, essas sofrem com crise de financiamento, e, ainda que menor escala, de reconhecimento, prejudicando o seu funcionamento. Exemplifica-se, nesse ponto de vista, a queda, em 2016, de quase 10 bilhões de reais de recursos públicos federais transferidos para as organizações, segundo dados do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Para mais, segundo dados do Censo GIFE 2016, elaborado pela Associação dos Investidores Sociais do Brasil, constata-se que há desconhecimento e dificuldade da utilização de incentivos fiscais atualmente existentes, principalmente por parte de pessoas físicas, que poderiam ser investidos em projetos sociais. Para além disso, ainda que as empresas reconheçam as importâncias das OSCs, em sua maioria, não estão dispostas a se conectar com causas que não se alinhem a estratégia do próprio negócio. Todavia, faz-se notório reconhecer que, ademais de recursos públicos, os investidores sociais privados funcionam, contemporaneamente, como imperioso agente para a sustentabilidade do terceiro setor.

Nessa lógica, como se observa, destarte, existe esse recurso disponível na sociedade, que, todavia, não é alocado. Dessa maneira, mecanismos de financiamento privado se mostram como uma alternativa de extrema importância, de forma que empresas, institutos e fundações, a partir de suas iniciativas, devem funcionar como atores na prática de ações de investimento social, operando projetos próprios ou viabilizando projetos de terceiros, que busquem gerar impacto social, transformando a realidade do coletivo. Além disso, as iniciativas governamentais das leis de incentivo fiscais são importantes e imprescindíveis



fontes de recursos que podem ser utilizados para o financiamento das OSCs e a consequente promoção de impacto na sociedade, que podem ser utilizados por pessoas físicas e jurídicas.

Por esse ângulo, portanto, esses atores privados, como também a atuação governamental, fortalecem o processo de desenvolvimento social e, consequentemente, o processo democrático, funcionando como agentes de impacto, contribuindo na transformação e na efetividade de direitos e melhorias coletivas. A partir do investimento, esses agentes, aliados as iniciativas da sociedade, geram valor compartilhado, tornando-se, assim, parte do processo de construção do desenvolvimento social, colaborando diretamente na construção e solidificação das garantias constitucionais. Não há, assim, espaços para ações isoladas, mas complementações, que funcionam como fatores de transformação. O ganho, dessa forma, é mútuo.

Ademais, para além das ações desenvolvidas, quando se trata de investidores sociais privados, esses têm, ainda, a sua marca institucional fortalecida. Para mais, conseguem visualizar, diretamente, ao repassar uma verba que iria para o fisco às entidades sociais, por meio de doações espontâneas ou realizando suas próprias iniciativas, por exemplo, a possibilidade de acompanhamento dos projetos apoiados, como também, a possibilidade de destinação a projetos aliados as propostas do investidor. O contato com a comunidade é melhorado, permitindo um melhor relacionamento. Da mesma maneira, o Estado, em suas mais diversas esferas federais, municipais e estaduais, ao dedicar esforços de investimento a sociedade civil organizada, permite o cumprimento de suas obrigatoriedades constitucionais. Nessa lógica, integra-se a sociedade, em busca do desenvolvimento social de seu território.

Indubitavelmente, portanto, nota-se que a organização da sociedade civil, fomentada pelo investimento social e sendo reconhecida por toda a comunidade

brasileira, é imprescindível para a democracia e a vida em coletividade, sendo, dessa forma, elemento necessário para a constante construção e ampliação da cidadania no Brasil. Em cenários de crises, ademais, a sociedade civil se mostra de extrema necessidade e importância para que preceitos democráticos não sejam perdidos, a partir de muita luta e do desenvolvimento de projetos que gerem impacto social.

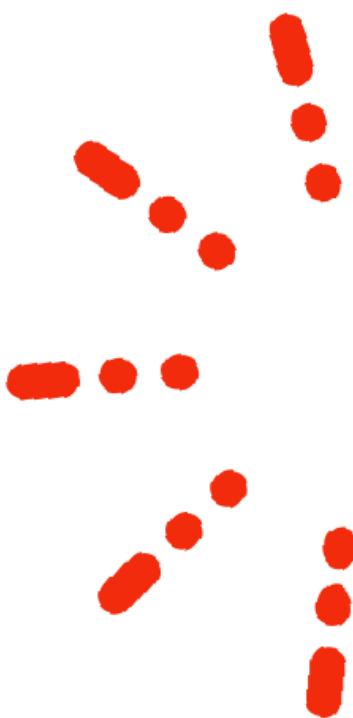
## **CONCLUSÕES**

A prática efetiva da democracia, portanto, só é possível a partir da conquista e da plenitude, por parte da sociedade civil, da cidadania. Não há como falar, contemporaneamente, nos dois termos de forma separada, entendendo, dessa forma, que são inerentes as suas definições. Para além disso, é inverossímil não conectar ambos os termos a atuação do terceiro setor, de maneira que esse funcione como principal mecanismo para a concretude da democracia e da cidadania no Brasil e no mundo. A partir de uma participação ativa e radical, que requer muita luta, seguida de projetos que geram transformação social, a organização da sociedade civil é vital para o funcionamento da sociedade brasileira. Faz-se, necessário, dessa maneira, reconhecer e incentivar mecanismos que fomentem as suas ações, a fim de dar continuidade a relevância que o terceiro setor representa para o país e para a democracia e a cidadania.

## **REFERÊNCIAS**

- ANDRADE, Sergio. **A difícil arte da mudança: construindo estratégias para gerar transformações sociais em parceria com o setor público.** São Paulo: GIFE, 2017.
- FONTES, M; VIOTTO, A. **Desafios regulatórios e a ampliação das doações no país.** São Paulo: GIFE, 2017.
- LIMA, Ana Lúcia D'Império Lima. **Abrindo o caleidoscópio para melhor compreender a**
- atuação dos investidores sociais privados no Brasil.** São Paulo: GIFE, 2017.
- Portal OSCs. **Mapa das organizações da sociedade civil.** Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/index.html>> Acesso em 06 de abril de 2019.
- SAEZ, E.; SANTIAGO G.; ZACCHI, J. **Censo GIFE 2016.** São Paulo: GIFE, 2017.

SILVA, R; VARGAS, A. **Avaliação e investimento social privado: acúmulos, limites e disruptão.** São Paulo: GIFE, 2017.



## **GRUPO DE TRABALHOS POLÍTICA NACIONAL**

# O SISTEMA ELEITORAL PARTIDÁRIO NO BRASIL

THE PARTY ELECTORAL SYSTEM IN BRAZIL

***Esther Tebaldi Dias Faria***<sup>8</sup>  
***Ravena de Souza Zanon Dellatorre***<sup>9</sup>

---

O debate sobre o sistema eleitoral partidário sempre foi associado a dois elementos: de um lado a estrutura institucional como sua determinante, isto é, o sistema eleitoral, e de outro lado, o funcionamento dos partidos políticos e como a estruturação do voto e comportamento político como outra determinante do sistema partidário. Dois elementos devem ser considerados para retomar o debate dos sistemas partidários.

De um lado, pensar o sistema partidário e eleitoral, considerando as nuances sociais, tais como: a dimensão socioeconômica, esquerda X direita, religioso, étnico X cultural, urbano X rural; apoio do regime, política externa ou pós materialismo (Mair 1996; Dalton & Wattenberg 2000; Sartori 1982) e de outro lado, as instituições políticas enquanto regras de convivência, modus vivendi e operandi dos atores políticos podem determinar a estrutura do sistema partidário (Rothestein 2001; Steinmo & Thelen 1992).

Ainda há pouco tempo a literatura sobre competição eleitoral estava dividida entre um ponto de vista no qual os eleitores votariam em partidos que estivessem mais próximos à sua posição ideológica e outro ponto de vista onde os eleitores escolheriam partidos com os quais teriam estabelecido uma ligação de natureza

---

<sup>8</sup> Graduanda em Ciências Sociais – UENF, Bolsista de Iniciação Científica FAPERJ: esthertebaldi.98@gmail.com

<sup>9</sup> Mestranda do Programa de Pós Graduação em Políticas Sociais – UENF, Bolsista CAPES. Email: ravena\_zanon@hotmail.com

psicológica. Esses pontos de vista são o suporte das teorias sociológica/econômica do voto e da teoria psicológica do voto.

Como vota o eleitor brasileiro? Como o comportamento do eleitor afeta as estratégias partidárias? Essas são as duas questões centrais na pesquisa sobre competição eleitoral. Se for possível identificar quais fatores determinam o voto do eleitor e como os partidos responderão estrategicamente a esses fatores conseguiremos prever, dentro de uma margem de erro, o resultado das eleições e o tipo de política que será adotada pelo vencedor. A questão da estratégia dos partidos é fundamental pois, por um lado, o eleitor só pode escolher entre as alternativas que lhe são oferecidas e, por outro, os partidos encontram limites para responder aos fatores que levam à decisão do voto.

Quando os partidos optam por se coligar o número de alternativas se reduz e as escolhas possíveis estão determinadas independentes de qualquer dos fatores explicativos da decisão do voto. Mesmo sabendo como os eleitores decidem seu voto pode haver outros determinantes, como as disputas intrapartidárias, que limitam a capacidade dos partidos em responder a estes fatores.

Vemos assim que a competição política, seus resultados e suas consequências, vão bem além do comportamento eleitoral. Para entendê-la é preciso levar em conta as estratégias partidárias. Dado que o eleitor decide seu voto tomando como base a sua identificação ideológica e sua identidade partidária, entre outros fatores, como os partidos respondem a isso? Assumindo que os partidos/candidatos têm condições de mapear a distribuição das preferências dos eleitores e que conseguem identificar aqueles eleitores simpáticos à sua legenda, qual a melhor estratégia para ganhar uma eleição.

A definição de identificação partidária tem sido tema principal na literatura internacional sobre comportamento político (Mainwaring, 2001; Mainwaring e Torcal, 2005; Payne, 2007, os estudos apontam que o partidarismo tende a estruturar



e dar significado “ao sistema de crenças individuais” (Dalton, McAllister e Wattenberg, 2003, p. 295), da mesma maneira como a existência de vínculos dos eleitores com partidos políticos estrutura, em alguma medida, o voto dos indivíduos (Weisberg e Greene, 2003), os níveis eminentes de partidarismo tendem a diminuir a volatilidade eleitoral e a contribuir para a estabilidade do sistema partidário (Dalton e Weldon, 2007; Mainwaring e Zoco, 2007).

Autores (Paiva, D; Braga, M; & Pimentel, J 2007; Webb 2000; Dalton & Wattenberg 2000), explicam que a estrutura do campo político e da competição eleitoral é um dos indicadores primordiais dos partidos políticos em democracias tidas representativas, pois é a atividade que lhe confere maior visualização e encarna consigo mesmo o papel essencial na relação entre os eleitores e o sistema político como um todo, dada a sua dimensão e possibilidade de recrutar para diferentes funções e oferecer aos cidadãos uma integração prática ou simbólica nos diferentes canais da governabilidade.

O Brasil contemporâneo é testemunha de um processo acelerado de mudanças estruturais e político-institucionais concomitantes que tem resultado na mais profunda (e não antecipada) dinâmica de incorporação de massas à economia de mercado e ao sistema político democrático. Trinta anos atrás, a possibilidade de erradicação da miséria no país e redução da pobreza e desigualdade era utopia. Mobilidade social ascendente era vista como limitada e improvável. O Brasil da década de 1980 e início da de 1990 era um país completamente distinto daquele em que vivemos hoje.

Caso todo eleitor escolhesse o candidato cujas propostas fossem as mais próximas à sua preferência e se todo eleitor tivesse preferências estruturadas, o resultado da competição eleitoral estaria determinado, pois os candidatos tenderiam a apresentar a mesma proposta em um ponto em que angariariam o apoio da maior parte do eleitorado: o ponto ideal do eleitor mediano.



Por outro lado, se todo eleitor votasse no partido com o qual teria estabelecido vínculos de ordem psicológica, no processo de socialização, o resultado eleitoral também estaria determinado de antemão: o vencedor seria aquele partido que tivesse conseguido estabelecer tais vinculações com o maior número de eleitores. Nas eleições reais, nem todo eleitor escolhe com base em suas preferências ideológicas e nem todo eleitor estabelece vínculos partidários. Além disso, embora essas duas variáveis sejam bons preditores do voto, outros fatores observáveis - como a avaliação do governo - e não observáveis - como alguns atributos dos candidatos - também têm impacto na decisão do voto.

Tais divergências são suficientes para justificar o desenvolvimento de novos modelos analíticos que permitam uma análise mais integrada e aprofundada sobre os diferentes aspectos que podem exercer influência sobre a identificação partidária em contextos de jovens democracias. Nesse sentido, na próxima seção buscamos apresentar os elementos que compõem nosso modelo de análise.

O sistema partidário brasileiro, ainda que não sirva de referência principal a orientar as escolhas do eleitorado, abriga partidos institucionalizados, trata-se de um sistema razoavelmente estabilizado de partidos que lograram se estabelecer, permanecem na competição e são persistentemente reconhecidos como tais no ambiente político (Tarouco, 2010, p. 180-181), à luz de outros pontos de vista de conceituação de sistema partidário (como em Bardi e Mair, 2010), talvez se esteja perdendo a dimensão propriamente sistêmica da expressão *sistema partidário*.

Um conjunto de partidos não necessariamente forma um sistema, se não se estabelecem certos padrões de inter-relacionamento entre os partidos, em um *sistema partidário* "razoavelmente estabilizado", deveríamos esperar certa regularidade no relacionamento entre os partidos, incluindo os padrões de competição eleitoral e de formação de governo.



Após essa onda de ceticismo e um desânimo da discussão sobre estratificação e mobilidade social no estudo da política, há um interesse renovado pela ideia de classe social, sobretudo na América Latina. A combinação dos governos de esquerda, os ganhos de renda, a inclusão no mercado interno e a politização de um dito conflito de classes (Handlin, 2013) trouxe a discussão sobre estratificação e mobilidade de volta ao centro do estudo sobre comportamento político.

No Brasil, esse debate tem ganhado visibilidade porque houve, como apontam pesquisas recentes (Neri, 2010), avanços relevantes na redução da desigualdade e pobreza no país. Esses ganhos estruturais têm gerado um padrão de mobilidade social ascendente, onde ganhos em capacidade de consumo, aumento da renda e escolaridade têm sido empiricamente verificados, e esse processo afeta a forma como as pessoas pensam sobre política, e com isso passou a ser preocupação central de pesquisadores, políticos e governo.

Ainda no estudo sobre a estrutura do sistema e da competição partidária no Brasil, no que respeita às eleições presidenciais, Braga identifica corretamente "um processo acentuado de estabilidade dos padrões de competição em âmbito nacional", com "um padrão bipartidário na competição". Quanto às eleições para a Câmara dos Deputados, depois de mostrar que o número de partidos efetivos aumentou de 2,6 em 1982 para 10,6 em 2006, conclui que para o Legislativo nacional, configura-se "uma estrutura de competição multipartidária moderada" (Braga, 2010, p. 70).

A titulação de "moderada" para o sistema partidário está mais referida à distância ideológica entre os partidos e à dinâmica da competição (se centrípeta ou centrífuga), mas, em relação ao critério numérico, o pluralismo limitado e moderado compreende de três a cinco partidos relevantes, além disso, a comparação com dados atuais de outros países mostra que o Brasil é, talvez, o país com o sistema partidário mais fragmentado do mundo, tomando as câmaras baixas como

referência, em termos comparativos, de um elevado (e não moderado) grau de competição partidária.

A evolução do partidarismo e do petismo no Brasil foi no período de 2002 a 2010, tendo como base os surveys pós eleitorais da coleção ESEB, realizados em 2002, 2006 e 2010, o foco esteve no partidarismo e nos vínculos com os quatro maiores partidos brasileiros: PT, PMDB, PSDB e DEM, tendo a relevância do PT nesta análise deve-se à sua importância destacada para o partidarismo no país, pois houveram mudanças nos perfis dos partidários nos três momentos analisados, onde o interesse maior foi em acompanhar as variações nas características de escolaridade, região e ideologia

Finalmente o partidarismo no país caiu no período de 2002 a 2006 de 39% para 28%; e atingiu o patamar mais baixo verificado desde 1987. O eleitorado estava sob o efeito das denúncias do esquema de corrupção - conhecido como Mensalão – que envolvia o PT, outros partidos da base aliada e o Governo Lula. Por sua vez, de 2006 a 2010, o partidarismo subiu 11,2 pontos percentuais, voltando a um estágio muito próximo ao ponto de partida em 2002, e retomando as taxas usuais presentes ao longo do período da Nova República.

Com a queda do vínculo com o PT de 2002 a 2006, a redução pode ser notada no interior dos diferentes segmentos ideológicos, com exceção do grupo que se auto localizava à direita. Neste nicho, o número de petista subiu no período em 15,3 pontos percentuais. A maior queda se deu no agrupamento de centro do espectro ideológico, com a redução de 19 pontos percentuais de petismo, no período posterior de 2006 a 2010, com a retomada da identidade partidária com o PT, não houve qualquer movimento de retorno no segmento de esquerda, no qual a adesão caiu nos dois períodos.

No eleitorado do centro, e de direita houve déficits acumulados ao longo dos oito anos. No sentido oposto, registrou-se o crescimento da identidade com o PT

no decorrer do período nos segmentos de centro-esquerda e de direita. Tem-se aí como constituiu-se a mudança na média ideológica entre os petistas no período.

## REFERÊNCIAS

BORBA, Julian; RIBEIRO, Ednaldo; CARREIRÃO, Yan; GIMENES, Eder Rodrigo. **Determinantes Individuais E De Contexto Da Simpatia Partidária Na América Latina.** Revista Brasileira De Ciências Sociais - Vol. 33 Nº 97.

BORBA, Julian; RIBEIRO, Ednaldo; CARREIRÃO, Yan. **Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes.** e-ISSN 1807-0191, p. 603-637. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 22, no 3, dezembro, 2016

RENNÓ, Lucio; TURGEON, Mathieu. **A Psicologia Política Das Classes Sociais No Brasil: Atributos Das Atitudes Políticas Por Estratificação E Mobilidade Social.** Dados –

Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 59, no 1, 2016, pp. 11 a 51.

FERNANDES VEIGA, Luciana. **O Partidarismo No Brasil (2002/2010).** Opinião Pública, Campinas, Vol. 17, No 2, Novembro, 2011, p.400-425.

PEIXOTO, Vitor; RENNÓ, Lucio. **Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 17, n2, Novembro, 2011, p. 304-332.

# O CONGRESSO NACIONAL E O "INFANTICÍDIO INDÍGENA": PERSPECTIVAS CRÍTICAS

NATIONAL CONGRESS AND "INDIGENOUS CHILDHOOD": CRITICAL PERSPECTIVES

*Gabriel Pereira Penna Andrade<sup>10</sup>*  
*Edson Ferreira de Carvalho<sup>11</sup>*

## INTRODUÇÃO E METODOLOGIA

O chamado "infanticídio indígena" é uma suposta prática cultural atribuída a um certo número de etnias indígenas, consistente no homicídio de recém-nascidos por atores e motivos diversos, entre os quais se incluiriam o nascimento de gêmeos, de deficientes, de filhos tidos como havidos fora do casamento ou pela crença de que o neonato traria infortúnio à comunidade (ROSA, 2014). De forma técnica, não se trata, portanto, do tipo inscrito no art. 123 do Decreto-lei 2.848/1940 (Código Penal), mas do crime de homicídio (BRASIL, 1940).

A problemática ganha a agenda legislativa a partir do ano de 2006, após um discurso no plenário da Câmara dos Deputados feito pelo parlamentar Henrique Afonso, à época filiado ao Partido dos Trabalhadores do Estado do Acre. Em 2007, o mesmo deputado apresentou em plenário o Projeto de Lei (PL) 1.057/2007, apelidado de Lei Muwaji em homenagem a uma índia da etnia Suruwahá que teria se recusado a cometer infanticídio contra sua filha. O PL tem como objeto "o combate a práticas tradicionais nocivas e à proteção dos direitos fundamentais de crianças indígenas, bem como pertencentes a outras sociedades ditas não

---

<sup>10</sup> Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Viçosa (UFV)

<sup>11</sup> Professor vinculado ao Departamento de Direito da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Doutor em Direito pela Universidade de Valência, Espanha. Pós-doutor em Direitos Especiais pela Universidade de Notre Dame, Estados Unidos.



tradicionais". A proposição foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 2015 e ainda não foi analisada pelo Senado<sup>12</sup>.

O presente trabalho se propõe a mapear o debate parlamentar. Tem por objetivo, desta maneira, evidenciar como se dão as relações entre as bases fáticas, as posições defendidas pelos atores envolvidos (legisladores, Poder Executivo e Sociedade Civil) e suas consequências legislativas. Por razões práticas, o enfoque da pesquisa será o PL 1.057/2007 que, embora não tenha sido o único projeto de lei que teve por assunto o infanticídio indígena, foi aquele tido como simbólico para o debate e o único que atualmente se encontra em tramitação.

A metodologia utilizada parte da análise documental por categorias de dois *corpora*<sup>13</sup> interrelacionados, quais sejam, os dados de tramitação do PL 1.057/2007 e os documentos e discursos apresentados no Congresso Nacional sobre infanticídio. No caso do primeiro, integram o *corpus* o projeto original, todos os relatórios, as emendas apresentadas, as notas taquigráficas do debate de votação no Plenário da Câmara dos Deputados e as notas taquigráficas da Audiência Pública realizada na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal. Para o segundo, foi realizado em 26/07/2018 busca nas bases de dados "Projetos de Lei e outras proposições" e "Discursos" da Câmara e nas bases "Pronunciamentos" e "Projetos e Matérias" do Senado Federal pelos termos "infanticídio indígena", "Atini", "Hanaki" e "Mujaji". O inteiro teor dos documentos encontrados, quando indisponível nas bases citadas, foi solicitado via Lei de Acesso à Informação<sup>14</sup>. Os documentos pertencentes aos dois *corpora* foram analisados procurando se responder às seguintes perguntas: (i) qual a posição manifestada pelo autor?; (ii) quais os argumentos desenvolvidos; (iii) qual a base fática dos

---

<sup>12</sup> A tramitação do projeto se refere até o dia 14/12/2018

<sup>13</sup> O *corpus*, cujo plural é *corpora*, é, segundo Bardin (2011, p. 126), "o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos".

<sup>14</sup> Requerimentos com o protocolo 180719-000155 e 180723-000134

argumentos e suas fontes?; (iv) como os argumentos e fatos contribuem para o debate sobre infanticídio (em especial a partir da comparação dos dois conjuntos de texto)?

## **BASE TEÓRICA**

A análise do PL 1.057/2007 será mediada por três eixos teóricos: a teoria da Legisprudência de Luc Wintgens; o estudo sistemático das normas do ordenamento jurídico brasileiro aplicáveis aos povos tradicionais, em especial aos povos autóctones; e a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, em especial os aportes trazidos por Herrera Flores e Costas Douzinas.

A Legisprudência é uma teoria que considera que restrições nas noções autônomas de liberdade de indivíduos e grupos por parte do Estado devem ser justificadas racionalmente e apoiadas em fatos. A atividade legislativa não é, desta maneira, atividade discricionária do legislador, que deve ser capaz de pesar a consequência de seus atos e propor soluções alternativas (WINTGENS, 2007). Para Wintgens (2006), isso significa que o legislador deve (i) demonstrar que a lei regula uma situação que não pode ser regulada de outra maneira (princípio da alternatividade); (ii) que as sanções eventualmente aplicáveis são estritamente necessárias (princípio da densidade normativa); (iii) que a norma é adequada ao seu tempo e contexto (princípio da temporalidade) e (iv) que ela guarda coerência com o sistema jurídico (princípio da coerência).

As normas aplicáveis aos Povos Indígenas tem origem desde a Colônia, sendo possível encontrar normas do século XVIII que disciplinam a matéria (SOUZA FILHO, 1992). Inicialmente, a legislação seguia uma postura integracionista, o indígena era visto como menor, atrasado, o "selvagem" que, ao ser "domesticado" através da aculturação perde sua identidade indígena. Após a Constituição de 1988 e com a aprovação de uma série de documentos internacionais, em um processo conhecido

como convencionalização do Direito aplicado a esse grupo, passa-se a uma visão de reconhecimento, em que o sujeito indígena é parte de um povo que, apesar de distinto culturalmente, integra a sociedade como igual e cujo conhecimento e costumes são importantes para a cultura nacional (BARRETO, 2014, p. 33-44; HEEMANN, 2017). Todavia, a prática jurídica continua a ser Eurocêntrica e sectária, levando Souza Filho (1992) a caracterizar o Direito dos Povos Indígenas como um "Direito Envergonhado".

A Teoria Crítica dos Direitos Humanos se assenta na tradição das críticas de esquerda aos Direitos Humanos, que consideram a categoria como forma de dominação, fruto de uma classe que é burguesa, ocidental e masculina e que apaga quaisquer outras formas de subjetividade (TOSI e SCORPION, 2017). Nesse sentido Costas Douzinas (2009) coloca que os Direitos Humanos, enquanto ideologia dominante do "fim da história", são repletos de paradoxos, causando sua própria crise. Assim, a mentalidade de resistência política contra o Estado e seu poder se transforma em uma estrutura jurídica complexa de normas e organizações internacionais e nacionais que trazem em seu bojo a negação do caráter político dos Direitos Humanos; a sua promessa de liberdade se transforma em controle biopolítico quando a lei invade todos os aspectos da vida social; a razão universal e a proclamação do Homem se dissolvem frente aos movimentos identitários e à Descolonização; e o chamado "Século dos Direitos Humanos" é também o século do Genocídio de Ruanda (DOUZINAS, 2009; 2013).

De maneira semelhante, Herrera Flores (2006) pondera que o Colonialismo apaga a diferença ao homogeneizar e inferiorizar as culturas da periferia do Capital e ignora sua própria estrutura histórica através da criação de um humanismo abstrato que se transforma em demonstração de poder ocidental. Esse humanismo é base para o cometimento de ações que negam a ele mesmo sob o pretexto civilizatório, gerando graves violações de Direitos cometidas por potências em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento e por grupos internos dominantes

sobre minorias. Os Direitos Humanos devem ser compreendidos, dessa maneira, como processo histórico e contínuo em que a luta de grupos pelos bens materiais e imateriais necessários à sua subsistência geram mudanças na Ordem Jurídica e Social. Aqui, a chave não é um “universalismo de partida”, como quer a ideologia dominante dos Direitos Humanos, nem um “universalismo de retas paralelas”, que essencializa as identidades ao colocar grupos como culturas estanques e isoladas com poder absoluto de autodeterminação, mas um “universalismo de chegada”, em que a interação intercultural gera novas formas de subjetividade e conquistam demandas para grupos vulneráveis (HERRERA FLORES, 2002; 2009).

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

O projeto começa afirmando que o Estado respeita os costumes e as práticas de povos não-tradicionais, desde que estes estejam em conformidade com os direitos humanos e fundamentais (art. 1º). Em seguida, passa a um rol exemplificativo das práticas consideradas nocivas incluindo, além de homicídio, abuso sexual e maus-tratos (art. 2º). Os arts. 3º, 4º e 5º criam notificação compulsória em casos em que haja “suspeita ou confirmação de gravidez considerada de risco” ou “de crianças correndo risco de morte” tipificando, inclusive, o crime de omissão de socorro aos que não o fizerem. O art. 6º estabelece o dever das autoridades judiciais de retirar as crianças ou genitores do convívio do grupo, devendo encaminhar as primeiras para adoção caso o poder público não consiga convencer a comunidade a abdicar da prática tradicional. Por fim, o art.7º cria, de maneira ampla, o dever de realizar o diálogo em direitos humanos com vistas a abolir as práticas tradicionais chamadas “nocivas”. Essa fórmula foi quase totalmente abandonada durante a tramitação na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), que colocaram como única medida campanhas pedagógicas. Posteriormente, o projeto inicial foi

retomado em plenário, sob a justificativa ampla e genérica de que a versão das Comissões estaria "desatualizado"

O debate dentro do processo de tramitação do PL 1.057/2007 na Câmara dos Deputados parte de quatro pressupostos, a saber: (i) o infanticídio indígena é prática comum no Brasil, com centenas de crianças mortas todos os anos; (ii) o processo de criação deve ser dialético e ouvir todos os envolvidos; (iii) é necessário criar uma lei para regular a situação; (iv) trata-se de conflito entre a cultura e a vida, em que a primeira deve sucumbir frente à última.

Esses pressupostos retóricos são, entretanto, bastante criticáveis frente ao prisma teórico adotado. No caso do argumento da alta prevalência do infanticídio, a ausência de dados oficiais sobre a prática deu lugar, na fala de Deputados, à explanações e ilações sem fonte sobre práticas que inclusive exacerbam o objeto "infanticídio". Em contraposição, outras questões importantes que poderiam ter sido abordadas em um substitutivo, como a alta mortalidade infantil indígena devido à desnutrição, foram ignoradas pelo Parlamento. Seria possível, por exemplo, que o projeto passasse a ser uma lei de prevenção à mortalidade infantil indígena, situação em que há dados e que abarcaria o infanticídio, o que de fato não foi a saída escolhida.

Segundo, a afirmação de que o processo foi participativo também merece questionamento. Embora o relator em plenário tenha afirmado que "[o] presente Projeto de Lei já foi amplamente discutido nesta Casa com a participação dos indígenas, da sociedade, [sic] e dos órgãos que desenvolvem as políticas indigenistas" (ROGÉRIO, 2015, p. 1), a análise dos dados mostra que a participação nas audiências públicas foi relativamente limitada, sem contar com participação ampla de alguns setores. Além disso, os argumentos apresentados em audiência pública, citados e valorizados pelos relatórios da Comissão de Direitos Humanos e

Minorias, não constam do referido relatório que, em nome de uma suposta “melhor compreensão do processo”, resgatou o projeto original.

A afirmação sobre a necessidade de lei é inconsistente por sugerir que somente através da atividade estatal legislativa se pode reduzir o infanticídio. Observa-se a negação de qualquer forma interna de organização com vistas a abolir a prática, organizações estas que inclusive já foram relatadas em audiência pública.

Para além das formas não-estatais de resolução da questão, também se pode questionar o uso da lei para combater ao infanticídio. A lei, como coloca Thion (2007), não é mero comando de dever-ser, mas guarda em si relações recíprocas com a mentalidade social dominante, uma vez que o imaginário ocidental lhe dá a pretensão de representação neutra dos fatos. A modificação geral e abstrata do Estatuto do Índio para adicionar um artigo que afirma que o Poder Público deve combater práticas de homicídio de recém-nascidos dentro das coletividades indígenas pode criar a impressão que essas práticas, consideradas isoladas e pontuais mesmo por aqueles que defendem o Projeto, são generalizadas, estigmatizando grupos já bastante vulneráveis dentro da sociedade.

O ponto sobre o necessário conflito entre a cultura e a vida parte do pressuposto de que há dois caminhos possíveis, ou seja, ou se é a favor do projeto e contra o infanticídio ou se é contra o projeto, o que significa ser a favor de sua prática. Essa linha de raciocínio ignora o amplo espectro de ações que pode ser usado pelo Poder Público para coibir a prática, além de partir para um maniqueísmo criticado pela literatura sobre multiculturalismo. É importante salientar que as crianças indígenas são, para utilizar o termo colocado por Green (1994), “minorias internas”, possuindo todos os Direitos de um indígena, inclusive a proteção cultural, fazendo jus a toda a tutela do Estado que sua natureza infantil lhe garante. Por conseguinte, tomar o caminho do ultimato “sua cultura ou seus direitos” é, como

afirma Shachar (2004), não só moralmente problemático como também simplista frente à complexidade do mundo social e da subjetividade dessas pessoas.

Em suma, a tramitação do PL 1.057/2007 se transformou em um debate parcial e pouco embasado do ponto de vista fático que gerou, como consequência, uma atuação estatal irresponsável que gera estigmas para as minorias indígenas. Ao trabalhar com um arsenal maniqueísta, em que ou se era a favor da lei ou se era a favor da morte de crianças e, em consequência, contra os Direitos Humanos, viola-se frontalmente os pressupostos da legisprudência, em especial os princípios da alternatividade e da densidade normativa, e cria-se uma ideia de Direitos Humanos que não só submete uma série de povos bastante distintos entre si como se rompe com a tendência legal de reconhecimento legislativo da cultura indígena. Caberá ao Senado, enquanto casa revisora do projeto, corrigir essas distorções que passaram despercebidas ou foram simplesmente ignoradas pelos deputados que aprovaram o projeto. Ao pautar a discussão sobre infanticídio por uma lógica contrahegemônica e constitucionalmente adequada, os nobres senadores terão a oportunidade de reverter uma legislação opressora e trazer, ainda que parcialmente, a reparação histórica a qual os povos autóctones têm direito.

## REFERÊNCIAS

BARRETO,H. **Direitos Indígenas: Veto**res Constitucionais. Curitiba: Juruá, 2014.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940 (Código Penal)**. Rio de Janeiro, 1940. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em 14 de Dezembro de 2018.

DOUZINAS, C. **O fim dos direitos humanos.** Tradução de Luzia Araújo. São Leopoldo: UNISINOS, 2009.

DOUZINAS, C. The Paradoxes of Human Rights. **Constellations**, [s.l.], v. 20, n. 1, p.51-67, mar. 2013.

GREEN, L. Internal minorities and their rights. In: BAKER, J. (Ed.). **Group Rights**. Toronto: University Of Toronto Press, 1994. p. 101-117.

HEEMANN, T. Por uma releitura do direito dos povos indígenas: do integracionismo ao interculturalismo. **Revista de Doutrina e Jurisprudência**, Brasília, v. 1, n. 109, p.1-14, jul.-dez., 2017.

HERRERA FLORES, J. Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência. **Seqüênciа: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, p. 9-30, jan. 2002.

HERRERA FLORES, J. Colonialismo y violencia. Bases para una reflexión pos-colonial desde los derechos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [s.l.], n. 75, p.21-40, out. 2006.

HERRERA FLORES, J. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

ROGÉRIO, M. **Parecer 01 do Plenário ao PL 1.057/2007**. Brasília, 2015.

ROSA, M. Nós e os outros: concepções de pessoa no debate sobre infanticídio indígena no Congresso Nacional. **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 163-193, jan./jun. 2014.

SOUZA FILHO, C. O Direito Envergonhado. **Revista Iidh**, [s.l.], v. 15, p.145-164, 1992.

THON, P. Questioning alternatives to legal regulation. In: WINTGENS, L. **Legislation in context: essays in legisprudence**. Ashgate Publishing Limited: Hampshire, 2007. p. 95-116.

SHACHAR, A. **Multicultural Jurisdictions: Cultural differences and women's rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

TOSI, G.; SCORPION, W. As críticas de direita e esquerda aos Direitos Humanos. **Problemata**, [s.l.], v. 8, n. 1, p.122-162, 11 abr. 2017.

WINTGENS, L. Legisprudence as a New Theory of Legislation. **Ratio Juris**, [s.l.], v. 19, n. 1, p.1-25, mar. 2006.

WINTGENS, L. Legitimacy and legitimation from the Legisprudential perspective. In:

WINTGENS, L. **Legislation in context: essays in legisprudence**. Ashgate Publishing Limited: Hampshire, 2007. p. 3-42.

# SUFRÁGIO UNIVERSAL: O BALUARTE DA DEMOCRACIA

UNIVERSAL SUFFRAGE: THE BALUARTE OF DEMOCRACY

***André Rezende Soares Lino<sup>15</sup>***

## INTRODUÇÃO

A democracia, regime político vigente hoje na maioria dos países do mundo, tem suas origens da Pólis grega. Desde então a democracia vem sendo adaptada para comportar os novos contornos das sociedades, que com o passar do tempo tornaram-se predominantemente urbanas, civilizadas e altamente populosas, o que gerou alguns desafios para a manutenção da forma inicial de democracia: a participativa, que acabou sendo suprimida pela democracia representativa, em que os cidadãos livres votam e elegem outros cidadãos para atuarem na arena política em seu nome.

Dado que “todo poder emana do povo”, o presente trabalho se propõe a analisar a importância do sufrágio universal como forma de assegurar a participação de todos os cidadãos nos rumos da democracia, asseverando a participação democrática pela via representativa que garante a legitimidade das decisões tomadas pelos agentes investidos de poder. Para isso, será realizada pesquisa bibliográfica, bem como na Constituição da República.

---

<sup>15</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Extensionista, Monitor do Grupo de Estudos e Pesquisador Júnior Bolsista da Clínica de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas da UFMG. Estagiário em escritório privado de Direito do Trabalho.

## ORIGENS DA DEMOCRACIA

A democracia, conforme Penteado (2005) "é um termo amplamente usado, notadamente em nossos dias, como instrumento de justificação ou legalização de instituições, práticas e regimes políticos". Assim, percebe-se que a democracia permeia todo o conjunto das diversas relações e manifestações sociais de determinada sociedade, balizando e estabelecendo parâmetros e critérios limiares às práticas sociais, especialmente nas sociedades modernas ocidentais, devido a consolidação da democracia como regime político.

"Definir exatamente quando a democracia surgiu não é uma tarefa simples" (ANGELO, PAGAN E GUDWIN, 2014). Sua origem, em configuração ainda rudimentar, remete a Grécia Antiga, "principalmente a Atenas de entre três e cinco séculos antes de Cristo" (PENTEADO, 2005). A palavra democracia vem sendo empregada a séculos por diversos autores e estudiosos, sendo que seus primeiros usos remetem a antiguidade grega, segundo Reis (2018) "o termo *demokratía* aparece em obras dos historiadores Heródoto (484 a. C – 425 a. C) e Tucídides (460 a. C – 395 a. C), bem como na obra de filósofos como Platão (*República*) e Aristóteles (*Política*)". A Grécia era dividida em diversas cidades independentes, das quais uma das mais proeminentes foi Atenas, tida como berço da democracia, no entanto, "Atenas não constituía nem constituiria a única *pólis* democrática, embora possa, em perspectiva, o exemplo que deixou mais e melhores documentos e literaturas" (TIERNO, 2014).

Os gregos legaram à posteridade os direitos políticos e a participação do povo nas decisões políticas e na administração da cidade, "a comunidade democrática ateniense edificou-se sobre uma estrutura social complexa e diferenciada que dava suporte a um arcabouço institucional e legal cujo fundamento descansava na participação e decisão do povo ou *demos*"(TIERNO, 2014) validando como legítimos os valores comuns, extraídos de debate público em

que os cidadãos em plena igualdade, isonomia, podiam apresentar e discutir rumos a serem tomados pela cidade, conforme Penteado (2005) "O legado que o auge da democracia na polis deixou na história, foi o desenvolvimento de um princípio de integração isonômica que inseria a totalidade dos cidadãos em um mesmo plano político tanto participativo quanto subordinativo". Vale salientar que existiam restrições ao exercício da cidadania, "eram excluídos as mulheres, escravos, crianças, velhos, comerciantes, artesãos e estrangeiros" (PORTAL DA EDUCAÇÃO, 2012).

Em Atenas, estabeleceu-se o primeiro governo democrático. Os cidadãos passaram a congregar em arenas, que passaram " a constituir o coração do sistema democrático onde os cidadãos se reuniam para discutir os problemas da *polis* e criar as leis" (ANGELO, PAGAN, GUDWIN, 2014), participando ativamente das decisões públicas, compreendidas como questão de todos, ocorrendo uma intensa valorização do *ethos* político e da retórica, de acordo com Angelo, Pagan, Gudwin (2014) "neste período, toda vida política ateniense acontecia nas Assembleias Populares".

Devido às restrições existentes para o exercício da cidadania, como posses ou sexo, o número de indivíduos contemplados com direitos políticos era extremamente reduzido, permitindo a existência de democracia participativa. Entretanto, com a expansão das cidades e o grande crescimento populacional e ainda com as reformas no conceito de cidadania, graças ao lugar de destaque ocupado pelos direitos humanos e princípios como a dignidade da pessoa humana, que passou a compreender cidadania como um conceito abrangente ao ser humano, tornou-se inviável a manutenção de uma democracia participativa, também chamada direta, acarretando o surgimento de uma nova configuração: a democracia representativa e o surgimento do Poder Legislativo.

## A NOVA DEMOCRACIA: REPRESENTATIVA

Com o crescimento cada vez maior das cidades e de sua população, tornou-se inviável a manutenção da democracia participativa, em que todos os cidadãos se reuniam para debater e estabelecer os rumos da cidade. Assim, surgiu uma nova forma de democracia, a democracia representativa substituindo a participativa, “este seria o único governo possível em um grande Estado” (LAGO, 2018). Conforme o jurista italiano Norberto Bobbio (2015), “a democracia representativa, que é a única forma de democracia existente e em funcionamento” pode ser compreendida como uma renúncia da autonomia individual de cada cidadão, que outrora atuava diretamente no debate público expondo suas ideias e defesas, e em lugar disso, o cidadão elege alguém para ser o seu representante, o seu porta-voz.

Neste ponto, surge a necessidade de estabelecer-se as Casas Legislativas, que são a institucionalização da democracia representativa, sendo órgãos oficiais e competentes para legislar, nos parâmetros e anseios do povo que os membros dessas casas representam. Conforme Comparato (1997), “a noção de povo, como se sabe, já era conhecida e utilizada na antigüidade clássica em matéria de teoria política e de direito público. Mas não tinha a importância decisiva que adquiriu na era moderna, com o ressurgimento da idéia democrática”. Na modernidade chegou-se à conclusão de que o “Poder Legislativo tem sua atuação baseada na delegação. O povo, titular do poder, delega-o ao político, que o exerce por meio da representação. Ao agir em nome dos que o elegeram, o parlamento representa o País” (CINNANTI, 2011).

Deste modo, o povo passa a ser reconhecido como o titular do poder. Conforme estabelece a Constituição da República em seu artigo 1º, parágrafo único “todo poder emana do povo” (BRASIL, 1988). Sendo assim, cabe a este povo, na forma prevista na Constituição exercê-lo “por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

## O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

A Constituição da República, em seu artigo 1º estabelece que o Brasil “constitui-se em Estado democrático de direito”. Enquanto Estado democrático, pressupõem-se a participação popular nos assuntos da República, nesse sentido Valverde enfatiza que o “Estado Democrático funda-se no princípio da soberania popular, que impõe a participação efetiva do povo na coisa pública”. Enquanto Estado de direito, entende-se o império da lei, em que o supremo poder não está nas mãos dos governantes, mas na lei, que impera inclusive sobre aqueles que governam. Assim, o povo conforme descrito pela Constituição é o titular do poder, e esse poder, ou soberania é manifesto, conforme o Artigo 1º, nos termos da Constituição.

Em seu artigo 14, no capítulo IV que trata Dos Direitos Políticos, a Constituição prega que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto aberto e secreto, com valor igual para todos”. Percebe-se o valor dado pelo legislador Constituinte, no exercício do poder conferido a ele pelo povo, ao sufrágio universal, que é segundo a Constituição a forma de exercício da soberania popular. O povo exerce o seu poder por meio do sufrágio universal, manifestando-o por meio do voto direto e secreto, com valor igual para todos.

No Brasil, as Casas Legislativas de todas as esferas: federal, estadual, municipal e distrital são preenchidas por pessoas eleitas pelo voto popular, bem como os cargos do Poder Executivo: Presidente da República, Governador de Estado e Distrital e Prefeito Municipal. Czaplinski e Costa (2015) defendem que “o ponto máximo de uma democracia é a eleição, quando pelo voto os representantes políticos são escolhidos pela população para representá-los perante o Estado”.

Evidencia-se assim a relevância do poder do voto para as decisões políticas, para a administração pública e para todo o funcionamento do aparato estatal, cabe ainda notar conforme o ministro Luís Roberto Barroso que “o Direito é, na verdade,

um dos principais produtos da política, o troféu pelo qual muitas batalhas são disputadas". O voto popular é por excelência a forma de manifestação da vontade política do povo. Toda a construção legislativa é fruto de uma escolha política, que em geral, deve estar alinhavada com a vontade do povo, soberano e titular do poder, visando sempre, atingir os objetivos esperados pelo povo que o elegeu, nos termos e limites propostos pela Carta Magna.

## **SUFRÁGIO UNIVERSAL: O PODER DE VOTO**

O próprio termo sufrágio remete a uma escolha, nesse sentido Valverde (2004) destaca que "Sufrágio, que provém do latim – "sufragium" – significa a declaração que se faz da própria vontade, em matéria de eleições". O sufrágio, exercido por meio do voto, portanto é a manifestação da vontade do poder soberano, da titularidade do poder, que pertence unicamente ao povo.

A garantia constitucional do sufrágio universal, sem distinções de qualquer natureza, conforme afirma o artigo 5º, em seu caput e ainda especifica ao longo dos diversos incisos, como no inciso "I, que trata da igualdade entre os sexos; do artigo 5º, inciso VIII, que versa sobre a igualdade de credo religioso; do artigo 5º, inciso XXXVIII, que trata da igualdade jurisdicional" (BARRETO, 2010), é primordial para a coexistência livre de todos os cidadãos, que podem num mesmo peso e numa mesma medida expressarem-se por meio do voto.

Por meio do voto, livre, direto e secreto o cidadão pode exercer sua cidadania, fazer sua vontade e seu desejo de bem-estar social ser atendido por meio de um representante político que atua em seu nome. A democracia, para ser democracia, exige participação popular em todas as mais diversas esferas sociais. A República Federativa do Brasil foi fundada, pela Constituição de 1988, conhecida também como "Constituição cidadã", sob o paradigma do Estado democrático.



Assim, torna-se essencial a participação eleitoral dos cidadãos brasileiros para a consolidação e amadurecimento das instituições brasileiras.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), em 2018, a população brasileira já havia ultrapassado a marca dos 208 milhões de pessoas. São diversas cosmovisões, diversos objetivos, diversos pensamentos, variadas expectativas, culturas, valores convivendo sob um mesmo regime. E a democracia considera isso. A democracia é o espaço apropriado para a convivência harmônica de pensamentos opostos, divergentes ou diferentes, de forma análoga Lago(2018) argumenta que “seres humanos estão sempre em conflito político e em disputas pelo poder, mas indubitavelmente o sistema democrático tem se tornado um caminho válido na construção de consensos e garantia de liberdades”.

Entretanto, não há como alocar esse vasto número de pessoas em um ambiente, uma assembleia, para discutir pontos de vista e legislar sobre o que é melhor para o país. Assim, cada cidadão, cada indivíduo pode sim ser ouvido, pode se manifestar e participar ativamente da vida pública e das decisões políticas, quer seja pelo direito de ser votado, mas principalmente pelo direito a votar e exercer esse direito a salvo de interferências, pressões, ameaças, em suma, pelo direito a um voto universal, livre, igualitário e sem distinções “de qualquer natureza”(BRASIL, 1988).

## **CONCLUSÃO**

Democracia é, nas palavras do ex-primeiro-ministro britânico Churchill “a pior forma de governo, com exceção de todas as outras”. Conforme pesquisa do Datafolha, divulgada pelo portal G1 em 2018, a maior parcela dos brasileiros, 69%, acredita que a democracia é a melhor forma de governo. Entretanto, democracia requer esforço de todas as partes para a resolução dos conflitos que se revelam.

A democracia requer a participação popular. É condição para a existência da democracia que o povo, os cidadãos tenham liberdade de escolha e de manifestação. A República Federativa do Brasil, fundada pela Carta Magna de 1988, assenta-se sobre o paradigma do Estado democrático. Sendo assim, é necessária a garantia da manifestação do povo, de quem emana todo o poder, nos rumos do país.

A Constituição assegura o sufrágio universal, exercido pelo voto. Voto direto, secreto, livre, sem distinções de “qualquer natureza” e em condições de igualdade. Pelo voto se exerce o poder. Através do voto se legitima toda a maquinaria pública, todas as decisões da autoridade constituída, todo o ordenamento jurídico, razão pela qual pode-se compreender o voto como a condição última de validade das próprias instituições democráticas.

O voto é o sustentáculo, o dever, o direito, e a razão de ser da própria democracia.

## REFERÊNCIAS

ANGELO, Tiago Novaes; PAGAN, Cesar Bonjani; GUDWIN, Ricardo Ribeiro. Das praças gregas à Ágora virtual: um panorama histórico da democracia digital. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, n. 11, p. 3-24, 2014. Disponível em: <<http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/documents/10156/1586361/Das+pra%C3%A7as+gregas+%C3%A0%20%C3%A1gora+virtu al+um+panorama+hist%C3%B3rico+da+d emocracia+digital.pdf/57594fb1-67b3-442a-86d7-6c924caf89e3>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BARRETO, Ana Cristina Teixeira. **Carta de 1988 é um marco contra a discriminação**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2010-nov-05/constituicao-1988-marco-discriminacao-familia-contemp oranea>>. Acesso em: 30 mar.2019.

BARROSO, Luís Roberto. **No mundo ideal, Direito é imune a política; no real, não**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2010-fev-16/mundo-ideal-direito-imune-politica-real-nao-bem-assim?pagina=2>>. Acesso em: 30 mar.2019.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2015, p.47.

CIDADANIA na Grécia “o coração da invenção política”. **Portal da educação**. Disponível em: <<https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/educacao/cidadania-na-grecia-o-coracao-da-invencao-politica/18798>>. Acesso em: 19 mar.2019.

CINNANTI, Cristina Jacobson Jácomo. **A (Des)Confiança Do Cidadão No Poder Legislativo E A Qualidade Da Democracia No Brasil**. E-Legis, Brasília, n.06, p.84 - 95, 1o

semestre de 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/andre/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/Coisas/cinnanti\_desconfianca\_cidadao.pdf>. Acesso em: 30 mar.2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **Variações sobre o conceito de povo no regime democrático.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n31/v11n31a13.pdf>>. Acesso em: 30 mar.2019.

CZAPLINSKI, Stefan B.; COSTA, Luiz Domingos. **Confiança nas instituições e adesão ao voto obrigatório: uma relação necessária?** Disponível em: <file:///C:/Users/andre/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/Coisas/552-829-1-PB.pdf>. Acesso em: 30 mar.2019.

**DATAFOLHA: democracia é a melhor forma de governo para 69% dos brasileiros; ditadura 'em certas circunstâncias' é opção para 12%.** G1, São Paulo, 5 out.2018, Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/05/datafolha-democracia-e-a-melhor-forma-de-governo-para-69-dos-brasileiros-ditadura-em-certas-circunstancias-e-o-pcao-para-12.ghtml>>. Acesso em: 30 mar.2019.

**GOVERNO DO BRASIL. População brasileira ultrapassa 208 milhões de pessoas, revela IBGE.** Disponível em:

<<http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2018/08/populacao-brasileira->

ultrapassa-208-milhoes-de-pessoas-revela-ibge>. Acesso em: 30 mar.2019.

LAGO, Davi. **Brasil polifônico: os evangélicos e as estruturas de poder.** São Paulo: Mundo Cristão, 2018.

PENTEADO, Luiz Carlos de Barros. **Democracia em cinco tempos – a luta contra a Ágora.** 2005. 257 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

REIS, Maria Dulce. **Democracia grega: a antiga Atenas (SÉC. V a. C.).** Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/SapereAude/article/download/17648/13398>>. Acesso em: 23 mar.2019.

TIERNO, Patrício. **"Formação da pólis e surgimento da democracia na Grécia antiga: história e consciência da Atenas clássica".** In: 38º ENCONTRO ANUAL DE ANPOCS, 38., 2014, Caxambu. Disponível em: <[https://anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt39-1/9209-formacao-da-polis-e-surgimento-da-democracia-na-grecia-antiga-historia-e-consciencia-da-atenos-classica/file](https://anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt39-1/9209-formacao-da-polis-e-surgimento-da-democracia-na-grecia-antiga-historia-e-consciencia-da-atenas-classica/file)>. Acesso em: 21 mar.2019.

**Brasil: democracia ou obrigatoriedade?** Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/27970-27980-1-PB.pdf>>. Acesso em: 30 mar.2019

# O RESGATE DA CIDADANIA FRENTE AO EMPREENDEDORISMO NEOLIBERAL: DESAFIO DO ESTADO DE DIREITO NO BRASIL

A CITIZENSHIP RESCUE FROM THE NEOLIBERAL ENTREPRENEURSHIP: CHALLENGE OF THE RECHTSSTAAT IN BRAZIL

**João Pedro Braga de Carvalho<sup>16</sup>**

**Raphael Machado de Castro<sup>17</sup>**

## O NEOLIBERALISMO E SUAS MAZELAS DESDE O CIDADÃO AO ESTADO

Naomi Klein, em sua obra *A doutrina do choque*, apresenta como um dos protagonistas o “doutor choque”, referência ao psiquiatra canadense Ewen Cameron, o qual, por ser anticomunista, acreditava fazer parte da luta ideológica bipolar, durante a Guerra Fria, por meio dos seus experimentos. Aplicando choques elétricos Cameron acreditava ser possível apagar a memória de seus pacientes e, a partir de algo como uma tábula rasa, constituir um novo “indivíduo” com uma consciência distinta do anterior. Para Klein, o regime neoliberal se caracteriza por choques que alteram a particularidade de cada cidadão que, sabemos, a Revolução terá proclamado livre:

O regime neoliberal, portanto, opera com o choque; o choque apaga e esvazia a alma, tornando-a indefesa, de modo que o indivíduo se submete voluntariamente a uma reprogramação radical. (HAN, 2018, p.51)

---

<sup>16</sup> Graduando em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais, bolsista de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) sob orientação do Prof. Dr. José Luiz Borges Horta e membro do Grupo de Pesquisa dos Seminários Hegelianos. E-mail: joaopedrobcarvalho@gmail.com.

<sup>17</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, bolsista de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) sob orientação da Profa. Dra. Daniela Muradas Antunes e membro do Grupo de Pesquisa dos Seminários Hegelianos. E-mail: raphamachado97@gmail.com.

A dialética hegeliana do senhor e do escravo teria para muitos seu momento culminante na Revolução Francesa, na qual tanto o escravo quanto o senhor tornaram-se *citoyens*, ou seja, sujeitos livres e conscientes de sua liberdade, efetivada por meio da positivação de seus direitos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). Entretanto, séculos depois, a partir do desenvolvimento tecnológico e da ascensão neoliberal, este cidadão entra em crise: o sujeito é acompanhado pelo falso sentimento de liberdade e, como mostrado pelo filósofo sul-coreano Byung Chul-Han, apresenta-se libertado de restrições externas, porém, submete-se a profundas coações internas, travestidas na forma de auto-exigências de desempenho e otimização.

A partir da mutação do capitalismo industrial para o neoliberalismo o trabalhador torna-se empreendedor. Dessa forma, cria-se um trabalhador que explora a si mesmo para a sua própria empresa (HAN, 2018, p. 14), o sistema passa a não compreender classes, principalmente no que diz respeito ao sentido marxista, e, por isso, não se estabelece por meio de antagonias, o que gera uma estabilidade restrita aos ditames do próprio capital. Tal autoexploração impede qualquer resistência ao sistema: o isolamento de um sujeito que precisa competir com todos os outros, além de si próprio, não permite a cooperação de grupos, necessariamente políticos, de interesses convergentes, mas sim possibilita o surgimento de doenças psíquicas por não se alcançar as metas auto-estabelecidas. Nesse contexto de distopia política, o cidadão entra em crise (choque) e a própria política torna-se serva do capital:

O neoliberalismo transforma o cidadão em consumidor. A liberdade do cidadão cede diante da passividade do consumidor. Atualmente, o eleitor enquanto consumidor não tem nenhum interesse real pela política, pela formação ativa da comunidade. Não está disposto a um comum agir político, tampouco é capacitado para tal. O eleitor *apenas reage de forma passiva* à política, criticando, reclamando, exatamente como faz o consumidor diante um produto ou de um serviço que não gosta. Os políticos e os partidos seguem a mesma lógica do consumo. Eles têm que

fornecer. Com isso, degradam-se a fornecedores, que têm que satisfazer os eleitores como consumidores ou clientes. (HAN, 2018, p.21)

Já para Milton Friedman, referência do neoliberalismo, o choque muda de proporções, torna-se uma realidade de pós-catástrofe, uma tábula rasa de reprogramação neoliberal de uma determinada sociedade. É a partir do desmonte dos moldes sociais e das estruturas tradicionais do Estado Social que o capital age para reconstituir o capitalismo puro e, nesse sentido, livre de influência estatal, barreiras comerciais, regulamentação governamental e interesses entrancheirados (KLEIN, 2007, p. 277). Uma tentativa de retorno à busca por lucros incessantes que independam das fronteiras estatais da geopolítica mundial, aliando-se com o objetivo de alcançar um Estado “eficiente”, guiado por técnicas gerenciais nas quais o estadista perde seu papel para um gestor e o político cede seu lugar a um gerente.<sup>18</sup> Assim, a Política se transforma tão somente na alternância relativa de técnicas de gestão, enquanto o capital multinacional se responsabiliza por selecionar os ambientes estatais supostamente mais favoráveis para o exercício de suas atividades, constantemente em expansão. Nesse sentido, pode-se perceber a necessidade do resgate do ideal de cidadania. Georg Wilhelm Friedrich Hegel, em sua *Philosophie der Geschichte*, apresenta a Grécia como ponto luminoso da história, devido àquela civilização se realizar como uma Arcádia política - logo, os gregos ignoravam a ruptura entre a cidade e o cidadão, assim viviam em harmonia com o mundo (PAPAINOANNOU, 1975, p. 35). Por isso, de acordo com a filosofia

---

<sup>18</sup> “O grave risco do Estado poiético é a sua natureza para tender para a autocracia através da burotecnocracia. É que, depois de ter criado as premissas da catástrofe econômica, com ela ameaça para obter mais poder. Sua lógica é a de cada vez mais aumentar o seu poder, do que se pode facilmente inferir que o seu rumo é a eliminação dos ‘entraves’, pois, se se perde a docilidade do parlamento, a consequência é caminhar para instaurar o Estado autocrático. Para dar suporte ideológico ao processo de alienação do poder, procura-se também justificar a alienação do direito à informação. Para isso, uma falácia prática: o povo, dono do poder, não pode saber dos assuntos do Estado; precisa ser tutelado.” (SALGADO, 2004, p. 58)

---

hegeliana, a participação ativa do cidadão na coisa pública se realiza enquanto fonte plena e principal de felicidade e satisfação na vida humana:

La idea de su patria, de su Estado, constituía para el ciudadano antiguo la realidad invisible, la cosa más elevada para la que trabajaba. Era el fin último del mundo o el fin último de su mundo. (HEGEL, 1907, p. 222)

O neoliberalismo é, portanto, contrário não só ao ideal de cidadania, mas também, à própria realização da felicidade humana. O mundo neoliberal não conhece mais que o interesse particular e impede que os sujeitos sacrificuem vontades privadas em nome da sociedade, além de não possibilitar que se unam por um interesse comum. Mais: recusa a alternativa de encontrar sua liberdade no pertencimento de todos à ordem política mais elevada, o Estado (HEGEL, 1923, p. 7-83). É urgente o resgate dos ideais gregos para recuperar a realidade uma vez pertencente ao cidadão, na qual esse obedecia às leis feitas por ele mesmo e sacrificava sua propriedade, suas paixões, sua vida, por uma ideia que era sua, própria, realizada na forma do Estado.

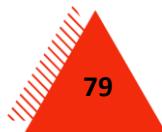
## A ATUAL CONJUNTURA POLÍTICA BRASILEIRA FRENTE AO NEOLIBERALISMO EMERGENTE

Três décadas após a democrática reconstitucionalização de 1988, o Brasil vive uma das maiores crises políticas e constitucionais de sua história.<sup>19</sup> Após o extenso período de alternância entre o duopólio tucano/petista e seus anexos

---

<sup>19</sup> "Jamais uma Constituição brasileira foi tão barbaramente retalhada; os ataques à Constituição, perpetrados nos governos Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, têm desfigurado aspectos significativos da manifestação nacional de 1988. Já não existem mais os pactos fundantes, firmados diante da nação, entusiasmada, pelos constituintes. (...). Alguns direitos tornaram-se efetivos (...), outros, páginas vazias ou arriscadas (direito ao trabalho, à educação, à saúde, à previdência)." (HORTA, 2017, p.137-138)

---



subjacentes (antigo PMDB e outros), o Brasil encontra-se, atualmente, sob os mandos e desmandos de um governo autodenominado e comprovadamente localizado no espectro mais extremo das linhas ideológicas da direita.

Eleitos sob a plataforma conservadora, no que diz respeito aos costumes, sob um falso nacionalismo retórico que, na prática, se demonstra como antônimo de qualquer projeto de desenvolvimento nacional, e propondo a adoção de políticas econômicas de cunho neoliberal, Jair Messias Bolsonaro e o núcleo duro dos parlamentares do Partido Social Liberal (PSL) tentam efetivar no país uma série de projetos exógenos à cultura nacional e às reais necessidades de nosso Estado.

A insurgência de um governo eminentemente neoliberal e ao mesmo tempo conservador no Brasil se dá por uma série de fatores políticos e sociais de complexidade extrema. Para efeitos de recorte temático e estrutural, nos cabe aqui a conceituação e problematização de uma dessas causas, talvez, porém, a mais pungente dentro do cenário que nos cerca.

O campo da política autodenominada de esquerda/centro-esquerda viu-se comandada e posta sob a autoridade hegemônica do Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>20</sup> no Brasil. Após três mandatos presidenciais completos e um incompleto, o PT se mostrou incapaz de sanar as reais desigualdades do país e implementar um projeto efetivamente progressista em prol dos mais necessitados. Avanços podem ter ocorrido, mas não chegaram nem próximos à capacidade de sucesso que

---

<sup>20</sup> "Por partidos hegemônicos estamos nos referindo aos partidos que, que efetiva ou publicitariamente, se colocam como partidos de esquerda e assim mantêm cingidos a limites percentuais irrelevantes os genuínos e não hegemônicos partidos de esquerda. É emblemático, no caso brasileiro, a mistificação no entorno do Partido dos Trabalhadores (PT), a qual impediucificazmente a existência de qualquer partido de esquerda no Brasil com mais de vinte por cento de peso eleitoral e parlamentar, como o fazem, por exemplo, os partidos chamados socialistas na Europa continental, o Labour Party britânico e o Partido Democrata norte-americano. Para muitos críticos das relações políticas contemporâneas, nenhum destes partidos poderá ser reconhecido como um partido de esquerda, salvo se em contraposição a outras formações partidárias situadas ainda mais à direita.". (HORTA, 2012, p. 120-133)

tamanho tempo de poder possui. A discussão da origem desse fracasso talvez se mostre importante aos defensores do partido, porém, tanto um insucesso oriundo da ausência de vontade política para a efetivação de mudanças quanto um fracasso pela incompetência na utilização do desenho institucional-público brasileiro e a falta de manejo dentro do embate político são responsabilidade de quem esteve no comando do Poder Executivo por mais de quatorze anos.

Tal movimento observado no Brasil é facilmente explicado sob a ótica da necessidade de autocrítica de agrupamentos ideológicos:

Há que diferenciar revisionismo de autocrítica. Na autocrítica, o pensamento de esquerda é fonte do progresso das ideologias, e não de seu abandono prático. No fenômeno da autocrítica, mantém-se as bases ideológicas fazendo-as dialogar com os avanços culturais e as transformações dos modos de produção, enquanto no revisionismo, sob a desculpa das alianças que supostamente se deve construir, o pensamento ideológico é progressivamente desnaturado, como que pasteurizado com técnicas de congelamento das divergências e críticas ao sistema dominante. No revisionismo, cujos exemplos vão desde a guinada à direita de praticamente todos os partidos hegemônicos de esquerda no mundo, o fenômeno da desideologização é retroalimentado permanentemente, gerando espécimes híbridos, como (...) a incapacidade de construção de um enfrentamento concreto da globalização imposta pelas potências do capitalismo dominante e a fuga das esquerdas para o plano local (...). (HORTA, 2012, p. 120-133)

A trajetória do PT no poder se mostra, portanto, como ponto crucial para a descrença nos campos da esquerda brasileira e na própria política, o que nos trouxe à eleição de parlamentares e políticos cujos discursos eleitorais se pautaram principalmente na suposta renovação, na antipoliticidade e no antipetismo.

Trazidos à tona os argumentos expostos, é possível avançar para uma breve análise dos três passados meses do governo eleito em 2018. Nesse tempo, o desmonte da máquina pública e a subserviência às entidades estrangeiras, como os Estados Unidos da América, se mostraram protagonistas na administração da

máquina pública federal. Os exemplos caminham desde pautas econômicas<sup>21</sup> até questões relativas às relações internacionais.<sup>22</sup> O presente texto pretende contribuir para o início de um debate acerca dos rumos das políticas públicas no Brasil, sob o escopo teórico de propor uma alternativa racionalmente viável ao *modus operandi* perpetrado pelo governo vigente.

Percebe-se, assim, o dever do Estado brasileiro de considerar uma alternativa distinta tanto do presente quanto do passado das décadas recentes para recuperar a cidadania e se contrapor ao neoliberalismo vigente. Os governantes necessitam converter-se em estadistas, com uma postura que valorize, acima de lucros individuais, o desenvolvimento progressista da nação brasileira. Apenas por meio do combate aos extremismos, da valorização do público e da integração nacional, o Brasil poderá altear-se novamente como potência política, econômica e cultural em âmbito mundial:

O Estado, segundo refrão ouvido a toda hora, deve tornar-se menor para fazer melhor aquilo que só ele pode fazer. Conservadores, progressistas, direitistas e esquerdistas, distinguem-se hoje no Brasil mais pelo grau de radicalismo nas reivindicações redistribuidoras do que por roteiros concretos de desenvolvimento nacional. (GOMES, 1996, p. 15)

---

<sup>21</sup> No dia 15 de março do presente ano, o governo de Jair Bolsonaro concedeu 12 aeroportos divididos entre o Nordeste, o Centro-Oeste e o Sudeste por 2,377 bilhões de reais, avançando ainda mais o processo de privatização estabelecido no governo de Dilma Rousseff. Estima-se que os aeroportos brasileiros receberam nas últimas décadas quase 7 bilhões de reais de investimento público. Um dos blocos das concessões do presente ano foram adquiridas, ironicamente, pela empresa estatal espanhola Aena, após avaliação subestimada do valor de cada aeroporto. Fontes: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/03/15/1-leilao-de-bolsonaro-concessao-de-12-aeroportos-arrecada-r-2377-bi.htm> <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/07/infraero-preve-investimentos-de-r-64-bi-em-aeroportos-para-copa-de-2014.html>.

<sup>22</sup> Após aproximação internacional com os Estados Unidos da América e críticas ao modelo socialista, o Brasil assistiu o interesse da China em comprar mais de 10 milhões de toneladas de soja estadunidense, prejudicando o setor agrícola de exportação brasileira.

Fonte:<https://exame.abril.com.br/economia/conversas-entre-eua-e-china-inibem-exportacoes-de-soja-do-brasil-em-marco/>

## REFERÊNCIAS

GOMES, Ciro; UNGER, Roberto Mangabeira. **O próximo passo: uma alternativa prática ao neoliberalismo.** Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica - O neoliberalismo e as novas técnicas de poder.** Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2018.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do Cansaço.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade da Transparência.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

HEGEL, Georg Friedrich. **Schriften zur Politik und Rechtsphilosophie.** Ed. Lasson, 1923.

HEGEL, Georg Friedrich. **Theologische Jugendschriften.** Ed. Nohl, 1907.

HORTA, José Luiz B.; FREIRE, Thales M. ; SIQUEIRA, Vinicius de. . **A Era Pós-Ideologias e suas ameaças à Política e ao Estado de Direito.** Confluências (Niterói), v. 14, p. 120-133, 2012.

HORTA, José Luiz B.. Estado e Globalização; réquiem para o século XX. **Revista Jurídica in Verbis**, v. 24, p. 191-202, 2008.

HORTA, José Luiz Borges &; SALGADO, Karine. **História, Estado e idealismo alemão.** Belo Horizonte, Editora UFMG, 2017.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo do desastre.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

PAPAINOANNOU, Kostas. **Hegel.** Madrid: EDAF, 1975.

SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado ético e o Estado Poiético. **Revista Brasileira de Estudos Políticos.** Belo Horizonte, n. 89, 9. 47-62, jan. /jun.2004.



# ENSAIO ACERCA DA ATUAÇÃO POLÍTICA DA BANCADA RURALISTA CONTRAPOSTA À DEMOCRACIA HABERMASIANA

ESSAY ABOUT THE RURAL CAUCUS POLITICAL PERFORMANCE AGAINST  
HABERMASIAN DEMOCRACY

**Gabriela Emanuele de Resende**<sup>23</sup>

**Renan Tolentino Saraiva**<sup>24</sup>

---

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Desde o início da colonização portuguesa na América, a agricultura e demais atividades relacionadas ao uso da terra, como a mineração e a pecuária, assumiram papel de suma importância, o que tornou o domínio de terras em símbolo de poder e riqueza. Foi exatamente a relação entre grandes proprietários e seus latifúndios a responsável por moldar a organização social ainda no período colonial, sendo estabelecida clara correspondência entre propriedade, poder e política. Nos dizeres de Sérgio Buarque de Holanda (1936), à época colonial, os notáveis latifundiários sujeitavam a política à consecução de suas vontades e anseios, cabendo a eles as mais elevadas funções nas cidades.

Apesar de importantes alterações no contexto político brasileiro nos anos subsequentes, a ordem social, econômica e a governamental pouco foram modificadas (FAUSTO, 1995). A mesma lógica de interdependência entre latifundiários e o poder vigente se fez presente durante o Império e a República. Mesmo nos anos de crescente industrialização, o mencionado poder ruralista se manteve estável, já que tal processo culminou apenas na criação de novos nichos de mercado. Ainda no atual cenário brasileiro é perceptível um forte reflexo histórico

---

<sup>23</sup> Graduanda em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara na modalidade de Direito Integral.

<sup>24</sup> Graduando em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara na modalidade de Direito Integral.



da atuação política exercida pelos grandes latifundiários ao longo dos anos, culminando em uma frente parlamentar conhecida como bancada ruralista. Segundo dados do Ministério da Agricultura (2017), a participação do agronegócio no PIB do Brasil foi de aproximadamente 23% e, em razão de sua importância econômica, os produtores rurais encontram-se bem representados no Legislativo na defesa de seus interesses.

Entretanto, a excessiva influência do agronegócio nos processos legislativos abala notáveis princípios democráticos, especialmente se analisados à luz do conceito de democracia deliberativa e do agir comunicativo elaboradas por Jürgen Habermas, o que tornará possível, por meio da pesquisa aqui disposta, a exposição de relevantes problemáticas no que tange ao exercício do poder pela bancada ruralista.

## **OBJETIVOS**

Tem-se como objetivos fundantes da presente pesquisa a análise filosófica da teoria habermasiana acerca do agir comunicativo e do agir estratégico, bem como da proposta de sistema democrático deliberativo elaborada pelo filósofo alemão. Posteriormente, intenta-se prosseguir a uma análise crítica no que diz respeito à maneira com a qual a bancada ruralista se mantém no poder, assegurando tão somente os interesses de um determinado contingente de grandes produtores rurais, agindo *a contrario sensu* aos pressupostos habermasianos de democracia. É válido ressaltar que, ainda que a democracia de Habermas seja idealizada e, portanto, de aplicação utópica na conjuntura social contemporânea, espera-se que a exposição dos preceitos teóricos do supracitado filósofo, contrapostos à política exercida pela bancada ruralista, torne factível o fortalecimento de uma visão mais crítica relativamente à democracia vigente no Brasil.

## METODOLOGIA

A pesquisa exibida desenvolveu-se segundo a vertente metodológica jurídico-sociológica, sendo predominantemente teórica em relação às fontes de análise utilizadas. Em se tratando do tipo de raciocínio adotado, observa-se que este foi predominantemente dialético, atrelado ao tipo de investigação jurídico-projetivo de acordo com a categorização proposta por Witker (1985) e Gustin e Dias (2010).

## REFERENCIAL TEÓRICO

Jürgen Habermas nasceu na Alemanha no ano de 1929. Estudou Filosofia, Literatura e Economia nas universidades de Göttingen, Zurique e Bonn. Findado seu doutorado, atuou como assistente do filósofo Theodor Adorno e, posteriormente, tornou-se membro da Escola de Frankfurt. Malgrado seja considerado o maior expoente intelectual da segunda geração do mencionado movimento filosófico, o filósofo alemão apresentou uma teoria crítica a de seus predecessores Theodor Adorno e Max Horkheimer. Diferentemente da proposta da primeira geração da Escola de Frankfurt, Habermas desenvolveu um modelo de razão por ele mesmo criada: a razão comunicativa.

Influenciada pelo movimento intelectual da *reviravolta lingüística*, cuja questão principal é a linguagem como pilar central das discussões filosóficas, nas palavras de Bittar (2009), a teoria do agir comunicativo surge voltada para a dimensão de verdade como fruto de uma experiência intersubjetiva e dialógica no espaço social. O discurso comunicativo, no entanto, carece de uma situação ideal de fala, bem como de algumas pretensões de validade, quais sejam a de que o falante deve ser verdadeiro, veraz, ou seja, expressar o que tem em mente, e, por último, correto ao cumprir normas reconhecidas socialmente (COSTA; REIS; OLIVEIRA, 2016). Em contraposição ao agir comunicativo, o qual habita o mundo da vida, existe o agir estratégico, presente no sistema, e que se traduz na vontade de êxito de seus participantes.

A relevância da teoria habermasiana para a pesquisa aqui pretendida se pauta na democracia deliberativa desenvolvida pelo filósofo. A deliberação seria o meio ideal de tomada de decisões que englobem uma vasta gama de sujeitos, isso porque, na perspectiva do autor (HABERMAS, 2011) estabelece um nexo interno entre considerações pragmáticas, resultando na suposição de que é possível chegar a resultados racionais e equitativos. Nesse diapasão, para que ocorra o exercício democrático é imprescindível a presença de deliberações proporcionadas pelo agir comunicativo.

## **ARGUMENTAÇÃO**

Manifesta exemplificação do antagonismo existente entre a atuação da bancada ruralista e a teoria do agir comunicativo foi o processo de aprovação da Lei n. 12.651, conhecida como Novo Código Florestal de 2012. A proposta inicial do projeto de lei era de uma revisão do Código Florestal de 1965, o qual representava importantes avanços jurídicos no que concerne à proteção ambiental. O novo dispositivo legal, contudo, apresentou diversos retrocessos ambientais, como a redução das áreas de preservação permanente (APP) e a implementação das chamadas áreas rurais consolidadas.

Findadas as votações no Legislativo, coube à Presidenta Dilma Rousseff aprovar, vetar ou vetar parcialmente o novo código proposto. Tendo em vista os retrocessos jurídicos no que diz respeito ao meio ambiente que a aprovação do dispositivo culminaria, ocorreu intensa manifestação popular presencial e digital requerendo o veto total do código pela até então presidenta. Além das manifestações populares ocorridas, foi entregue ao Senado pelo Comitê Brasil Pelas Florestas um abaixo assinado contendo aproximadamente um milhão e meio de assinaturas desfavoráveis à proposta do novo diploma legal. No entanto, dada a pressão exercida pela frente parlamentar da bancada ruralista em favor da

aprovação do código, a presidente optou, após alguns vetos insignificantes, pela promulgação do referido diploma.

No que concerne à teoria habermasiana, o autor infere que a partir de um sistema de direitos capaz de garantir a cada um igual participação da normatização jurídica, é possível a institucionalização da formação política racional (HABERMAS, 2011). No caso supracitado, no entanto, não foi garantido à população uma participação efetiva no processo de normatização jurídica dada a força parlamentar exercida pela bancada ruralista em favor de seus próprios interesses.

A atuação da bancada ruralista na defesa dos interesses agropecuários também pode ser exemplificada no tocante à prática da vaquejada e suas consequências jurídicas, econômicas e culturais. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4983, iniciado em 2015, entendeu inconstitucional a Lei 15.299/2013 do Ceará que elevava a vaquejada a prática esportiva integrante do patrimônio cultural estadual, não encontrando tal atividade suporte legal no art. 215 da Constituição Federal, que trata do pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes de cultura, em detrimento do art. 225, §1º, VII da Constituição Federal, que trata da vedação a práticas que submetam animais a crueldade. O referido posicionamento gerou insatisfação de agropecuários e associações, tendo em vista o fato de que a vaquejada se transformou em festival público que movimenta anualmente milhões de reais.

O julgamento da ADI nº 4983 em desacordo aos interesses da bancada ruralista fez com que a referida frente parlamentar movimentasse o Legislativo para a aprovação da Lei nº 13.364/2016 que elevou rodeios e vaquejadas a manifestações culturais nacionais e a patrimônio cultural imaterial, bem como para a elaboração da Proposta de Emenda Constitucional nº 50/2016 com o fito de incluir novo parágrafo ao art. 255 da Carta Maior. A PEC nº 50/2016 foi finalmente promulgada como Emenda Constitucional nº 96/2017, incluindo o §7º ao art. 255 da C. F.,



estipulando que não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme disposto no art. 215, e sejam registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. Ainda que tenha tentado criar alternativas para driblar a decisão da Corte Excelsa, foram propostas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5728 e nº 5772 com o intento de questionar a constitucionalidade da manobra levada à cabo pelo Congresso em desacordo a disposições já proferidas pelo STF.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir das explanações desenvolvidas ao longo da pesquisa, pretendeu-se estabelecer um raciocínio crítico acerca da atuação da bancada ruralista na democracia brasileira, tomando como subsídio teórico a teoria habermasiana de democracia deliberativa em comunhão à proposta do agir comunicativo. Com base nas informações dispostas nos tópicos anteriores, sobretudo no que diz respeito à análise da atuação da mencionada frente parlamentar em face do Código Florestal de 2012 e da Vaquejada, torna-se evidente a conclusão de que a representação dos latifundiários no Legislativo se sobrepõe, em grande escala, aos interesses da população como um todo. O constante lobbying executado no Congresso Nacional tem o fito de proteger os interesses da classe agropecuária em detrimento dos anseios populares, os quais deveriam ser o objetivo principal de um regime democrático.

No que concerne à teoria habermasiana, a proposta de democracia deliberativa fundada no agir comunicativo vai em contramão ao que tem ocorrido no atual contexto político brasileiro. Malgrado entenda-se que a proposta de Habermas de democracia possui caráter utópico e idealizado, sendo, pois, de difícil implementação na atual estrutura populacional e social, o estudo desenvolvido pelo

filósofo mostra-se meritório de atenção na medida em que torna a formação da opinião e da vontade social atos imprescindíveis para o exercício democrático. Forçoso inferir, portanto, que uma análise comparada entre a teoria habermasiana e a arbitrária atuação da bancada ruralista tem em muito a acrescentar à desenvoltura da política brasileira.

## REFERÊNCIAS

- BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Curso de Filosofia do direito**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituição/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituicao.htm)> . Acesso em: 17 mar. 2019.
- COSTA, Beatriz Souza; REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. **Fundamentos filosóficos e constitucionais do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011. v. 2.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. Agropecuária puxa o PIB de 2017. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/agropecuaria-puxa-o-pib-de-2017>>. Acesso em: 16 mar. 2019.
- WITKER, Jorge. **Como elaborar una tesisenderecho: pautas metodológicas y técnicas para elestudiante o investigador delderecho**. Madrid: Civitas, 1985.



## **GRUPO DE TRABALHOS ESTADO E FORÇA**



# O ESTADO COMO FOMENTADOR DA MULTIPLICAÇÃO DA PROPRIEDADE

THE STATE AS A PROMOTER OF MULTIPLICATION OF PROPERTY

**Victor Emanuel Vilela Barbury<sup>25</sup>**

**Yuri Braga Ouverney<sup>26</sup>**

## INTRODUÇÃO

No presente trabalho, inspirados pela Doutrina Social da Igreja e pelos ideais do chamado Distributismo,<sup>27</sup> sustentaremos que os problemas da propriedade somente poderão ser resolvidos com a multiplicação da propriedade e, particularmente, da pequena propriedade, multiplicação essa que deve ser fomentada pelo Estado, que, além de estimular essa ampla disseminação da propriedade, deve dar fomento à produção da pequena propriedade e ao desenvolvimento integral do pequeno proprietário rural.

## PELA MULTIPLICAÇÃO DA PROPRIEDADE

Conjunto de poderes que o proprietário tem sobre a coisa, a propriedade é um direito natural e fundamental do ente humano, que o Estado tem o dever de reconhecer e proteger.

---

<sup>25</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e mestre e doutorando em Direito Civil, na área de História do Direito, pela Universidade de São Paulo. Membro do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo.

<sup>26</sup> Graduando em Ciências do Estado pela Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG. Membro fundador do Grupo de Estudos Estratégicos Raul Soares.

<sup>27</sup> O Distributismo se constitui em uma doutrina socioeconômica inspirada na Doutrina Social da Igreja e desenvolvida na Europa, sobretudo na Inglaterra, entre fins do século XIX e princípios do século XX, baseando-se na ideia de que uma ordem social justa e sadias só pode existir onde houver ampla difusão do direito de propriedade, direito fundamental que não deve ser concentrado nas mãos de poucos, mas sim difundido ao maior número possível de pessoas e famílias.

Como já observava o Conselheiro Lafayette, em fins da década de 1870, muito antes, portanto, das fracassadas experiências socialistas do século XX, todas as tentativas no sentido de tirar da propriedade o seu caráter de direito pessoal, individual, e subordiná-la ao império despótico do Estado ou da simples comunidade têm caído por terra diante da rocha da experiência (PEREIRA, 1943, p. XI), posto que, como ressaltou Giambattista Vico, "as coisas fora de seu estado natural não se tornam adequadas nem duram" (VICO, 2006).

Do mesmo modo, podemos dizer que todas as tentativas de tirar da propriedade o seu caráter social e subordiná-la ao despótico império do indivíduo só têm concentrado a propriedade nas mãos de poucos, fomentando a revolta daqueles que atacam o direito de propriedade em nome da Justiça Social.

A propriedade possui um caráter a um só tempo individual e social ou, em outras palavras, possui, como o deus romano Janus, duas faces, uma delas voltada para o indivíduo e a outra para a Sociedade (REALE, 1999). Não pode o Estado abolí-la, mas detém o direito de impor restrições e obrigações ao seu uso, tanto a fim de prevenir e punir abusos quanto para melhor satisfazer os legítimos interesses da comunidade. Consciente de tal direito, bem como do caráter a um só tempo individual e social da propriedade, deve o Estado se ocupar do regime de propriedade a fim de adaptá-lo à sua função social ou, noutras palavras, deve regrá-lo com o intuito de fazer com que as propriedades sejam efetivamente instrumentos do Bem Comum (GESTEL, 1956).

Prevista no Decálogo e de acordo com a natureza humana, a propriedade, aceita como um bem necessário pelo consenso universal ao longo dos séculos, não possui, à luz da doutrina tomista e cristã ou, em outros termos, da Doutrina Social da Igreja, um fim egoístico, devendo ser, como vimos, um instrumento de benefício social (SALGADO, 1957, p. 261). Fruto do trabalho, a propriedade encontra, em seu caráter social, um incontestável fundamento moral, representando uma imperiosa

necessidade ao Bem Comum (SALGADO, 1957), e o caráter a um só tempo individual e social da propriedade, sublinhado, dentre outros, por Leão XIII, na Encíclica *Rerum Novarum* (LEÃO XIII, 1891), e por Pio XI, na Encíclica *Quadragesimo Anno* (PIO XI, 1931), não destrói ou enfraquece, mas, antes, robustece o direito de propriedade (SALGADO, 1962, p. 32-33). Destarte, como bem salientou Plínio Salgado, caso usada de forma justa, a propriedade contribui para o fortalecimento da liberdade social e política da pessoa humana, bem como para a autonomia da família, dela se utilizando a pessoa humana para o seu bem, para o bem da sua família e para o Bem Social, que, em última análise, refluí sobre ele, como um bem de que participa em comum com os outros entes humanos, seus semelhantes (SALGADO, 1957, p. 262).

Abertamente condenado pelo socialismo e pelo comunismo, o direito de propriedade, sustentado em teoria pelo individualismo político e pelo capitalismo, é, na prática, negado pelo jogo dos interesses econômicos e pela desorganização da Economia (SALGADO, 1957).

Isto posto, cumpre ressaltar que aqui não compreendemos o capitalismo como o regime da propriedade privada e em que há uso do Capital, mas sim como o sistema econômico em que a propriedade privada se concentra nas mãos de poucos e em que o sujeito da Economia é o Capital, cujo acréscimo ilimitado, pela aplicação de leis econômicas mecânicas, se constitui em objetivo final e único de toda a produção<sup>28</sup> (BARBUY, 2012).

---

<sup>28</sup> No mesmo sentido, podemos citar, dentre outros autores, Julio Meinvielle, que, na obra *Concepción Católica de la Economía*, de 1936, definiu o capitalismo como sendo "um sistema econômico que busca o acréscimo ilimitado dos lucros pela aplicação de leis econômicas mecânicas" (*Concepción católica de la Economía*, Buenos Aires, Cursos de Economía Católica, 1936, p. 22), e Miguel Reale, que, em *O capitalismo internacional*, de 1935, sustentou que o "capitalismo é o sistema econômico no qual o sujeito da Economia é o Capital, sendo o acréscimo indefinido deste considerado o objetivo final e único de toda a produção" (*O capitalismo internacional: introdução à Economia Nova*. 1ª edição, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1935, p. 87.).

---

Entendemos, pois, que o capitalismo não se constitui no sistema da propriedade, mas sim no sistema que, na frase de Hilaire Belloc, “emprega esse direito em benefício de uns poucos privilegiados contra um número muito maior de homens que, ainda que livres e cidadãos em [suposta] igualdade de condições, carecem de toda base econômica própria” (BELLOC, 1979, p. 154), ou seja, o sistema econômico em que os meios de produção são controlados por uma minoria e a esmagadora maioria dos cidadãos se encontra excluída e despossuída (BELLOC, 2002, p. 28).

Existem diversas concepções distintas do princípio da função social da propriedade, sendo aquela adotada pela Doutrina Social da Igreja e inspirada nos ensinamentos de Santo Tomás de Aquino, em nosso sentir, a mais justa, ponderada e equilibrada. E foi esta concepção, segundo a qual a propriedade não é uma função social, mas sim possui uma função social, aquela consagrada, com efeito, na Constituição Federal de 1988, que, no artigo 5º, inciso XXIII, afirma que “a propriedade atenderá a sua função social”, enquanto o inciso anterior sustenta que “é garantido o direito de propriedade”. Contudo, em razão, em larga medida, do capitalismo, entendido no sentido que há pouco expusemos, grande parte da população do nosso País se encontra excluída do direito de propriedade e grande parte das propriedades não exerce a sua função social.

Côncios de que os males da propriedade com mais propriedade se curam (GAMBRA, 1980, p. 78), defendemos, antes de tudo, a multiplicação da propriedade, fazendo nossas, pois, as seguintes palavras de Alceu Amoroso Lima:

Pugnamos pelo ideal distributista da multiplicação da propriedade. O que é preciso, é, justamente, aumentar o número de proprietários, já que a propriedade limitada é um elemento essencial da liberdade, ao passo que a propriedade ilimitada é uma volta à escravidão. (LIMA, 1956)

Em nosso entender, a multiplicação da propriedade deve, para cumprir plenamente os seus objetivos, ser acompanhada do fomento do Estado à sua produção e também ao desenvolvimento integral do pequeno proprietário. Tinha consciência disto Plínio Salgado, que, em 1963, na condição de Deputado Federal pelo Partido de Representação Popular (PRP), agremiação política de que era também o presidente, apresentou à Câmara dos Deputados um projeto de Reforma Agrária que é, sem sombra de dúvida, o melhor e mais completo já feito no Brasil, sendo, em verdade, em última análise, um projeto de autêntica Revolução Agrária,<sup>29</sup> e, pouco mais tarde, um projeto de criação do Fundo Nacional para a Reforma Agrária.<sup>30</sup>

## **CONCLUSÃO**

Entendemos que os problemas da propriedade com mais propriedade devem ser resolvidos, sustentamos o ideal distributista da multiplicação da propriedade, multiplicação esta que o Estado, na condição de guardião do Bem Social, deve fomentar, do mesmo modo que deve fomentar a produção da pequena propriedade e o desenvolvimento total do pequeno proprietário. Só assim realizar-se-á a verdadeira Revolução Agrária que, de acordo com o sentido etimológico do vocábulo, que significa retorno, volta ao ponto de partida, promoverá uma autêntica restauração do direito de propriedade.

## **REFERÊNCIAS**

---

<sup>29</sup> Projeto nº 277, de 9 de maio de 1963. Dispõe sobre nova estrutura agropecuária no País, e dá outras providências. In Discursos parlamentares (Volume 18 – Plínio Salgado), Seleção e introdução de Gumercindo Rocha Dorea, Brasília, Câmara dos Deputados, 1982, pp. . 647-666.

<sup>30</sup> Projeto nº 486, de 14 junho de 1963. Cria o Fundo Nacional para a Reforma Agrária. In Discursos parlamentares (Volume 18 – Plínio Salgado), cit., pp. 667-676.

---

BARBUY, Victor Emanuel Vilela, *Justiça e Bem Comum*, in Marcelo Roland ZOVICO (Organizador), **Filosofia do Direito: Estudos em homenagem a Willis Santiago Guerra Filho**, São Paulo, Editora Clássica, 2012, p. 316-342.

BELLOC, Hilaire, **La crisis de nuestra civilización**, Tradução castelhana de Carlos María Reyles, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1979.

**An Essay on the Restoration of Property**, Norfolk, HIS Press, 2002.

GAMBRA, **La propiedad: sus bases antropológicas**, in *Verbo*, números 181- 182, Madrid, Speiro, ene-feb 1980, pp. 75-82.

GESTEL, Constant van, **A Igreja e a Questão Social**, Tradução e adaptação do Padre Fernando Bastos de Ávila, Rio de Janeiro, Livraria Agir Editora, 1956.

LEÃO XIII, Carta Encíclica **Rerum Novarum**, dada em Roma a 15 de maio de 1891. Disponível em:

<[https://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](https://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html)>. Acesso em 31 de março de 2019.

LIMA, Alceu Amoroso, **O existencialismo e outros mitos do nosso tempo**, in *Obras completas de Alceu Amoroso Lima*, Tomo 18, Rio de Janeiro, Livraria AGIR Editora, 1956.

MEINVIELLE, Julio, **Concepción católica de la Economía**, Buenos Aires, Cursos de Economía Católica, 1936.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues, **Direito das coisas**, Adaptação ao Código Civil por José Bonifácio de Andrada e Silva, 5ª edição, volume I, Rio de Janeiro, Livraria Editora Freitas Bastos, 1943.

PIO XI, Carta Encíclica **Quadragesimo Anno**, dada em Roma a 15 de maio de 1931. Disponível em:

<[https://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno.html](https://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html)>. Acesso em 31 de março de 2019.

REALE, Miguel, **O Projeto do novo Código Civil**, São Paulo, Saraiva, 1999.

**O capitalismo internacional: introdução à Economia Nova**. 1ª edição, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1935.

SALGADO, Plínio, **Direitos e deveres do Homem**, 4ª edição, in *Obras completas*, 2ª edição, volume 5, São Paulo, Editora das Américas, 1957.

**Discursos parlamentares** (Volume 18 – Plínio Salgado), Seleção e introdução de

Gumercindo Rocha Dorea, Brasília, Câmara dos Deputados, 1982.

VICO, Giambattista, **Autobiografia, Poesie, Scienza Nuova**, 3ª edição, Milano, Garzanti, 2006.

VITO, Francesco, **Transformações econômicas e doutrina social católica**, in VV.AA., *A encíclica Mater et Magistra e a hodierna questão social*, Tradução de Carlos Ferrario, São Paulo, Edições Paulinas, 1962, pp. 11-35.

# A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O CONCEITO BRASILEIRO DE RESPONSABILIDADE AO PROTEGER

THE FEDERAL CONSTITUTION AND THE BRAZILIAN CONCEPT OF RESPONSABILITY  
WHILE PROTECTING

***Arthur Mansur Andrade***<sup>31</sup>

***Victoria Nicolielo Reginatto***<sup>32</sup>

---

## O ARTIGO 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS PRINCÍPIOS QUE GUIAM A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A Constituição Federal de 1988 traz consigo no artigo 4º grande novidade em relação aos assuntos de política externa. Pela primeira vez foram organizados princípios que regulamentariam a atuação do Estado Brasileiro no plano internacional, algo que anteriormente era definido pelo responsável pelo Ministério das Relações Exteriores, o que abria espaço para alterações em decorrência do alinhamento político do governo em vigor. Ou seja, a política externa passou a ser elaborada como política de Estado e não apenas de governo. Independência, respeito, pacifidade, cooperação e igualdade, são alguns dos valores abordados nos dez princípios das relações exteriores do Brasil que, há mais de duas décadas, guiam os governantes.

Os princípios quatro (IV), seis (VI) e sete (VII), que serão analisados neste artigo, se relacionam ao ponto de tratarem a Soberania Nacional, a Diplomacia e a Pacificidade como eixos na atuação e resolução de conflitos da comunidade externa, estando em concordância com os princípios que pautam a atuação da Organização das Nações Unidas acerca da igualdade dos Estados membros, da resolução de

---

<sup>31</sup> Graduando em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

<sup>32</sup> Graduanda em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

controvérsias internacionais por meios pacíficos não ameaçando a paz, a segurança e a justiça internacional, além da abstenção do uso da força contra outros Estados.

Sendo o princípio mais tradicional da atuação brasileira, a não-intervenção, descrita na prerrogativa quatro (IV), é o balizador ao que diz respeito a proteção da autonomia política, social e econômica de um país, que em âmbito internacional é afirmado no artigo 2º da Carta das Nações Unidas<sup>33</sup>. Para o ex-ministro Celso Amorim:

O princípio da não-intervenção nos assuntos internos dos outros Estados sempre orientou a política exterior do Brasil. Mas este princípio deve ser matizado pela ‘não-indiferença’; isto é, a disposição de colaborar, por meio de canais legítimos, com outros países que se encontram em situações particularmente difíceis (BRASIL, 2010, p. 20).

Ocupando uma posição fiel a defesa da paz, o Brasil é um grande destaque nesse cenário, somando mais de 50 operações de paz e mais de 50 mil militares, policiais e civis, o país é o principal contribuinte em missões de paz, além de ter sido o primeiro a comandar uma operação dessa natureza. Os princípios seis (VI) e sete (VII) possuem total afinidade, uma vez que as missões já realizadas buscam a resolução dos problemas com base na manutenção da segurança e da paz. Logo em seu Preâmbulo, a Constituição Federal de 1988 apresenta o princípio:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.”

---

<sup>33</sup> Dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII". *Carta das Nações Unidas, Capítulo I, artigo 2, número 7.*

---

## **RESPONSABILIDADE DE PROTEGER E A RESOLUÇÃO DE 1973 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU**

A noção de proteção de vidas humanas e de prevenção de massacres em larga escala existe há bastante tempo. Com a criação das Nações Unidas em 1945, a comunidade internacional inaugurou um importante foro de discussão sobre os principais problemas enfrentados pelos Estados, entre eles o do genocídio e crimes contra a humanidade.

Em 1994, o genocídio de Ruanda inaugurou uma discussão mais abrangente sobre como a comunidade internacional deveria prevenir crimes como este e outros que afetam as populações dos Estados. Durante a Assembleia Geral das Nações Unidas de 2005, justamente 60 anos após a criação da organização, foi aprovada uma resolução na qual um dos temas era o da Responsabilidade de Proteger, R2P em inglês. Assim, nos artigos 139 e 140 do documento, são apresentadas breves prerrogativas de atuação dos Estados como principais responsáveis na prevenção de crimes como o genocídio, de guerra, limpeza étnica e contra a humanidade. Entretanto, a responsabilidade não se resume apenas aos Estados nacionais, visto que em um segundo documento, este aprovado em 2009, prevê três pilares estratégicos de funcionamento do mecanismo de Responsabilidade de Proteger, como pode ser visto em tradução do documento oficial:

- I - Reforçar a responsabilidade dos Estados nacionais na proteção de suas populações contra crimes de genocídio, de guerra, de limpeza étnica e contra a humanidade;
- II - Empenhar a comunidade internacional no auxílio dos Estados que estão em busca de cumprir com suas responsabilidades;
- III - Responsabilidade dos Estados Membros de responder coletivamente de maneira decisiva e em tempo hábil quando um Estado não se mostra apto em providenciar tal proteção.

A resolução 1973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas reconheceu a necessidade de intervenção externa na Líbia ao impor uma série de interferências, como a proibição do tráfego aéreo, em nome de proteção dos civis. A resolução, liderada por França e Reino Unido, obteve dez aprovações e cinco abstenções, sendo quatro desses últimos cinco países membros dos BRICS; Brasil, Rússia, Índia e China respectivamente. O resultado da votação refletiu o clima de divisão do órgão das Nações Unidas, visto que a justificativa para a intervenção externa tinha relação direta com o regime político liderado pelo ditador Muammar al-Gaddafi.

A possibilidade de atuação por meios militares e, consequentemente, não diplomáticos presente na resolução que implementa o conceito de Responsabilidade de Proteger segue uma direção oposta aos princípios de atuação da política externa de alguns países, entre eles o Brasil. O terceiro pilar de funcionamento do R2P, legitimar uma possível intervenção externa em casos extremos, está sujeito à variadas interpretações arbitrárias por parte de Estados não alinhados com o processo de paz, como foi defendido pela embaixadora brasileira Maria Luiza Ribeiro Viotti na ONU.

Percebe-se cada vez mais claramente que é possível fazer mau uso do conceito de Responsabilidade de Proteger, empregando-o para fins outros que não a proteção de civis, tais como mudanças de regime. Essa percepção talvez torne ainda mais difícil alcançar os objetivos de proteção perseguidos pela comunidade internacional.

## O CONCEITO BRASILEIRO DE RESPONSABILIDADE AO PROTEGER

O início da segunda década do século XXI foi um período bastante positivo para o contexto brasileiro. Enquanto muitos governos ainda se recuperavam das consequências da crise financeira de 2008, o Brasil fez parte de um seletí grupo de países que, mesmo com uma conjuntura global desfavorável, apresentou crescimento em sua economia. Assim, o país desfrutava de uma posição favorável para exercer seu comportamento de uma potência mundial em ascensão. Desse

modo, com o aumento de sua influência na esfera internacional e como membro rotativo do Conselho de Segurança 2010/2011, o Brasil apresentou uma proposta de mudança do mecanismo Responsabilidade de Proteger.

O discurso da presidente Dilma Rousseff na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2011 inaugurou para a comunidade internacional a postura brasileira de alteração do mecanismo de Responsabilidade de Proteger. Na ocasião, a chefe do Estado Brasileiro afirmou que muito estava sendo dito sobre Responsabilidade de Proteger e, em contrapartida, pouco estava sendo discutido sobre Responsabilidade ao Proteger. Por fim, a presidente completou que os dois termos precisariam caminhar juntos para serem efetivos e legítimos. A crítica à legitimidade do primeiro termo, Responsabilidade de Proteger, se baseou no antigo argumento brasileiro em relação à pouca representatividade dentre os membros permanentes do Conselho de Segurança; órgão central na implementação do R2P.

O governo brasileiro, por meio do Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, apresentou alguns pontos de mudanças ou como propriamente dito pelo chanceler, evoluções na legislação do mecanismo Responsabilidade de Proteger. Com o objetivo de concluir uma postura de coexistência dos termos Responsabilidade de Proteger e Responsabilidade ao Proteger, foram apresentadas as seguintes mudanças:

- Prevenção é sempre a melhor política. É a ênfase na diplomacia preventiva que reduz o risco de conflito armado e os custos humanos a ele associados;
- A comunidade internacional deve ser rigorosa em seus esforços para exaurir todos os meios pacíficos disponíveis nos casos de proteção de civis sobre ameaça de violência, em consonância com os princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas e conforme incorporado no Documento Final da Cúpula Mundial de 2005;
- O uso da força deve produzir o mínimo possível de violência e de instabilidade. Sob nenhuma circunstância podem-se gerar mais danos do que se autorizou evitar;
- No caso de o uso da força ser contemplado, a ação deve ser criteriosa, proporcional e limitada aos objetivos estabelecidos pelo Conselho de Segurança;

- São necessários procedimentos aprimorados no Conselho para monitoramento e avaliação da maneira como as resoluções são interpretadas e aplicadas, para assegurar a responsabilidade ao proteger.

A grande maioria das mudanças propostas à legislação se refere ao terceiro pilar de funcionamento do mecanismo R2P; legitimar interferência, mesmo por meios não diplomáticos, de agentes externos aos Estados que não estejam cumprindo com sua responsabilidade. O projeto proposto pelo governo brasileiro tem em seus fundamentos o alinhamento aos dez princípios de atuação do Brasil nas relações internacionais, sendo os pontos VI e VII do artigo 4º da Constituição Federal, respectivamente Defesa da paz e Solução pacífica dos conflitos, os principais relembrados nessa decisão. Dessa maneira, em um discurso realizado em Nova York no ano de 2012, o então chanceler brasileiro, Antônio Patriota defendeu que a posição crítica do Brasil em relação ao funcionamento do mecanismo Responsabilidade de Proteger não teria como objetivo deslegitimá-lo, mas de convidar outros países ao diálogo sobre a necessidade de prevalência da diplomacia preventiva com o objetivo de construção da paz e do bem estar de civis ameaçados por Estados que não estejam cumprindo com as responsabilidades estabelecidas no R2P, em detrimento de intervenções não diplomáticas com objetivos divergentes à manutenção da paz e segurança internacionais.

## REFERÊNCIAS

BARRETO, H. **Direitos Indígenas: Vetores Constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2014.

**A/RES/60/1.** Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005. *General Assembly of the United Nations*. 24/outubro/2005

**A/63/677.** Implementing the responsibility to protect. *General Assembly of the United States*. 12/janeiro/2009

**A/66/551-S/2011/701.** *General Assembly of the United Nations*. 11/novembro/2011

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Repertório de política externa: posições do Brasil (2008-2009)*. Brasília: FUNAG, 2010.

BENNER, Thorsten. **O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger.** ed

Revista Política Externa, V. 21 N.4: 2013.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. **Responsability to Protect: Timely and Decisive Response.**

*General Assembly of the United States.*  
5/setembro/2012

**S/RES/1973(2011).** Resolution 1973 (2011)

Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011. *Security Council of the United Nations.* 12/março/2011.

# A PARTICIPAÇÃO FEMININA NAS FORÇAS ARMADAS E SEUS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

WOMEN'S PARTICIPATION IN THE ARMED FORCES AND THEIR CONTEMPORARY CHALLENGES

**Fernanda Guimarães<sup>34</sup>**

A concepção do conceito de Estado ainda não é consenso em meio às ciências políticas. No entanto, a interpretação concedida por Weber pode ser considerada basilar na formulação teórica dentre este campo acadêmico. Nesse sentido, o Estado é colocado como uma relação de dominação apoiada no monopólio legítimo dos meios de exercer a força (WEBER, 1999). A partir da interpretação mencionada, é possível considerar a faceta militar como um dos aspectos fundamentais para a manutenção da estrutura que sustenta a existência do Estado, permitindo-o manter a ordem e coesão social. Dessa forma, no presente artigo, utilizar-se-á das Forças Armadas como referencial, dada sua relevância para a constituição da estrutura estatal, a partir de uma análise que apresenta como enfoque a relação entre a organização militar e a mulher.

O ingresso de mulheres nas Forças Armadas lançou o debate acerca das relações entre segurança, defesa, estratégia e construções de gênero. O presente artigo pretende demonstrar como a inserção de mulheres nas Forças Armadas representa um aspecto relevante para a composição do monopólio da força do Estado e reflete as mudanças no ordenamento internacional que se manifestou a partir da década de 2000. Nesse sentido, as Forças Armadas passam a incluir um segmento da sociedade que historicamente foi excluído ou menosprezado dentre o

---

<sup>34</sup> Acadêmica do 10º Semestre do curso de Relações Econômicas Internacionais na Universidade Federal de Minas Gerais.

âmbito militar devido às construções tradicionais de gênero, que relacionam o conceito de feminilidade com fragilidade e fraqueza. Assim, a inclusão deste grupo no ordenamento militar de maneira mais participativa e em posições que antes não eram acessíveis, como patentes hierarquicamente elevadas, denota as evoluções na estrutura das Forças Armadas em um contexto pós-moderno.

Este trabalho aborda a relação entre mulheres e Forças Armadas realizando, primeiramente, um panorama de como o contingente feminino contribui para as funções militares desde o contexto que vigorou no sistema internacional após o final da Guerra Fria. A perspectiva também inclui o debate sobre as ações institucionais em âmbito global para fomentar a participação feminina na manutenção da paz e segurança internacional. Em seguida, é analisado de maneira mais específica o caso do Estado brasileiro nesta questão, apresentando os esforços do Brasil em tornar suas Forças Armadas mais inclusivas em termos de gênero e demonstrando, assim, que está em consonância com as tendências no que diz respeito à desconstrução dos papéis de gênero neste componente do Estado.

A cultura militar foi historicamente construída pautando-se em conceitos socialmente aceitos que utilizam como base ideológica os papéis de gênero na sociedade. Assim, a figura masculina é associada à força, robustez e ao dever de proteger e, em contrapartida, a figura feminina é associada à fragilidade e necessidade de receber proteção. Ainda nesse sentido, considerando essa dicotomia, o espaço ocupado na sociedade é diferente de acordo com o gênero, de forma que o homem se manifesta e atua na esfera pública, ocupando posiçõesativas na sociedade por meio da realização de estudos, atividades remuneradas e envolvimento na política, e a mulher, por sua vez, é restrita à esfera privada, se dedicando ao ambiente familiar e os cuidados com a família (SCHWETHER; PAGLIARI, 2017). Há, portanto, uma gendrificação da estrutura que sustenta a organização militar, deixando em evidência uma oposição entre funções associadas ao feminino e ao masculino, reproduzindo estereótipos vinculados às construções tradicionais

de gênero que favorecem o masculino. A distinção de gênero possibilitou que o acesso a posições com maior hierarquia, e portanto, a mais poder e autoridade dentre a estrutura militar fosse vinculado majoritariamente aos homens. As mulheres foram excluídas de certas especialidades e postos centrais da instituição, ficando destinadas à execução de funções secundárias ou assistenciais (SCHWETHER; PAGLIARI, 2017).

Além disso, o entendimento principal das Forças Armadas é baseado em uma organização cujo objetivo primordial é assegurar a manutenção da integridade da sociedade e do Estado perante ameaças externas. Nesse sentido, à medida que as dinâmicas do sistema internacional apresentam mudanças, o que era visto como ameaça passa a apresentar novas características. Como consequência, a estrutura institucional militar dos Estados e seu embasamento doutrinário devem acompanhar os novos contornos e demandas desse contexto para que seja eficiente em garantir a defesa estratégica do ordenamento nacional (SCHWETHER; PAGLIARI, 2017).

O término da Guerra Fria e o desmantelamento da ordem bipolar trouxeram mudanças para as dinâmicas de segurança em âmbito global. Nesse sentido, há um movimento em direção ao multiculturalismo proveniente da ascensão de diversos pólos de poder no sistema internacional, em meio a um ordenamento multipolar. Ainda, neste novo contexto as ameaças se tornam mais pulverizadas e se manifestam de modo descentralizado, o que denota a necessidade de modificar a organização do monopólio legítimo de força do Estado para que este consiga assegurar a defesa de seu território e população. Como consequência, surgem inovações e modificações na cultura militar que envolvem novos atores e designação de papéis, sobretudo no setor civil da sociedade; utilizam tecnologias e informações inéditas e remodelam a estrutura tradicional das instituições militares (HAJJAR, 2014).

Assim, emerge o framework conceitual da pós-modernidade na esfera militar, a partir do fim da Guerra Fria, no qual há uma evolução no modelo tradicional das Forças Armadas. Nesse sentido, a estrutura organizacional militar passou a contemplar um aparato mais flexível que rompeu com as diretrizes que vigoram durante o período das Grandes Guerras Mundiais. Assim, há transição de uma estrutura mais rígida, voltada para a formação de exército de massas cuja intenção principal era prezar pela integridade nacional e segurança dos interesses domésticos, para uma estrutura que, em contrapartida, se tornou mais adepta ao paradigma multicultural que passou a entrar em cena a partir dos anos 1990 (MOSKOS, 1992).

A nova conjuntura apresenta maior participação da sociedade civil de maneira voluntária, ocasionando níveis mais elevados de inclusão social e o envolvimento das organizações militares em temáticas mais variadas e pautas flexíveis. É neste escopo ampliado das dinâmicas das atividades militares em aspectos não tradicionais que foi possível o maior envolvimento de mulheres nas Forças Armadas, um movimento em sentido contrário às construções tradicionais de gênero, rompendo gradativamente com padrões que vigoravam de maneira dominante em meio à cultura militar (HAJJAR, 2014).

No entanto, ainda que se observe a tendência de maior envolvimento das mulheres nas Forças Armadas, sobretudo em posições de superioridade hierárquica, ainda há a manutenção de uma estrutura pautada em construções tradicionais de gênero que fomentam a disparidade de funções entre homens e mulheres nas organizações militares. Atualmente, em operações de manutenção da paz as mulheres ainda representam minoria, compondo apenas 3% dos militares em atuação. Ainda há um imaginário forte pautado na figura da mulher como vítima dos conflitos, associada ao papel de mãe, esposa e filha, e não como agentes da força responsáveis pela promoção da paz (GIANNINI; FOLLY, 2017). Nesse sentido, é importante considerar o envolvimento das instituições multilaterais e a cooperação internacional em um esforço conjunto de reconhecer tais deficiências e

procurar endereçar ações para reduzir disparidades de gênero nocivas.

A reestruturação do sistema internacional a partir do final da Guerra Fria, portanto, provocou mudanças no envolvimento de mulheres nas Forças Armadas de diversos países do globo. Como consequência, houve também uma mudança na perspectiva da mulher como um ator ativo e relevante para as dinâmicas de paz e segurança internacional, suscitando o debate acerca da promoção de maior participação feminina na agenda securitária do sistema internacional hodierno.

O sistema internacional por meio de suas dinâmicas multilaterais, como destaque podendo citar as atividades no seio da Organização das Nações Unidas, contribui para a inserção de mulheres na agenda securitária por meio da promoção de medidas institucionais que fomentem esta maior inclusividade e procurem endereçar ações conjuntas, por meio da cooperação internacional, com o objetivo de reduzir disparidades de gênero no âmbito militar. Dentre as diversas práticas afirmativas com o intuito de trazer a mulher em uma posição de centralidade nas dinâmicas securitárias internacionais, é possível citar, em 2000, a adoção da Resolução 1325 por parte do Conselho de Segurança, sobre mulheres, paz e segurança (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018).

A Resolução 1325 é, portanto, considerada um dos principais mecanismos para reforçar o papel da mulher como um ator ativo na manutenção da paz e segurança internacional, a partir de uma perspectiva multilateral e inserida em um contexto no qual a cooperação internacional é imprescindível. Se destaca em meio ao texto do documento a exigência, por parte do Conselho de Segurança, que os Estados incluam as mulheres em posições de combate em suas Forças Armadas nacionais, como também designem um contingente cada vez mais expressivo de mulheres para se juntar ao corpo militar da Organização. Além disso, a Resolução endereça a questão de proteção dos direitos humanos, sobretudo em regiões fragilizadas por conflitos ou em reconstrução, de modo a assegurar o acesso aos

meios institucionais e democráticos que irão reduzir a discriminação de gênero no âmbito securitário (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000).

Além dos esforços por parte da comunidade internacional em prol da maior inserção de mulheres nas Forças Armadas, o caso brasileiro é retratado no presente artigo com o objetivo de ilustrar a perspectiva nacional diante da necessidade de ter mais representatividade deste setor da sociedade no componente que representa o monopólio legítimo da força por parte do Estado. A participação de mulheres nas organizações militares brasileiras começou a ocorrer a partir de 1980, período que corresponde ao fim do Regime Militar (1964-1985) e início da transição para abertura política. No entanto, a atuação feminina ficou restrita aos cargos administrativos e da área da saúde, de forma que a ascensão feminina para posições de combate foi possível apenas em 2003, quando a Força Aérea permitiu a presença da primeira turma de mulheres em seus cursos de formação de oficiais. Em outras organizações, como Marinha e Exército, a presença de mulheres nestes cursos foi possível após 2012. Em 2014, segundo dados do Ministério da Defesa, as mulheres representavam cerca de 7% do contingente militar do país e este número apresentou um aumento não muito considerável, atingindo a margem de 8% desde 2016 (ROCHA, 2018, p. 112).

A participação da mulher nas Forças Armadas brasileiras, portanto, ainda demonstra números aquém de um percentual considerado equilibrado entre os gêneros. Nesse sentido, é possível depreender que certas estruturas restritivas ao acesso da mulher nas Forças Armadas ainda são mantidas. Dentre estas estruturas, pode ser ressaltado o imaginário produto das construções de gênero tradicional que condicionam a mulher ao desempenho de funções domésticas e a uma figura de fragilidade (ROCHA, 2018). O artigo irá prover uma análise da participação feminina nas organizações militares brasileiras, demonstrando a evolução da incorporação do contingente de mulheres em cada uma das Forças, se o país está em consonância com as tendências internacionais neste assunto e quais desafios

ainda são observados para que se alcance os mecanismos necessários para uma construção mais igualitária da paz e segurança.

No entanto, ainda há esforços para a completa mitigação das disparidades de gênero - motivadas pela manutenção de construções sociais que reproduzem estereótipos discriminatórios - dentre as Forças Armadas. Nesse sentido, os países devem engajar em políticas de afirmação e maior inclusão do contingente feminino em suas organizações militares, de forma que a construção da paz leve em consideração a mulher como um ator ativo e central.

O artigo, portanto, pretende apresentar como temática central o envolvimento das mulheres nas Forças Armadas tomando analisando a conjuntura pós-moderna que passou a vigorar desde o final da Guerra Fria. Dessa forma, busca compreender a evolução da participação feminina nas organizações militares a partir da mudança do ordenamento do sistema internacional que trouxe perspectivas novas e alterações à cultura militar, e assim, produzindo efeitos dentre a própria estrutura destas organizações, o que abriu espaço para maior participação feminina, sobretudo em posições de combate mais elevadas hierarquicamente.

## REFERÊNCIAS

- GIANNINI, R.; FOLLY, M., 2017. **Desafios e Boas Práticas para Implementação da Agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança.** Instituto Igarapé.
- HAJJAR, R. 2014. Emergent Postmodern US Military Culture. **Armed Forces & Society**, v. 40, n. 1.
- MOSKOS, C. Armed Forces in a Warless Society. In: KUHLMANN, J.; DANDEKER, C. (eds.) **Armed Forces after the Cold War.** Munich: SOWI, 1992, p. 13-23.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 2000. **Conselho de Segurança Resolução 1325, Women, Peace and Security** S/RES/1325 (18 de outubro de 2000). Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/areas-tematicas/paz-e-seguranca/>>. Acesso em 22 mar. 2019.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU Mulheres. Paz e Segurança, 2018.** Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/areas-tematicas/paz-e-seguranca/>>. Acesso em: 22 mar. 2019.
- ROCHA, S. 2018. A Presença de Mulheres nas Forças Armadas Brasileiras: uma análise da sua inserção e os desafios atuais. **RICRI**. v. 6, n. 11.

SCHWETHER, N.; PAGLIARI, G. 2017. As novas tendências militares: uma oportunidade para as mulheres? **Estudos Internacionais** v.4, n.WEBER, M. 1999. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Brasília: UnB.

# CAMALEÃO DE UMA COR SÓ: A POLÍTICA SECURITÁRIA INTERNA BRASILEIRA E SEUS VÁRIOS INIMIGOS DENTRO DE UM MESMO PÚBLICO ALVO

ONE-COLOR CAMALEON: BRAZILIAN INTERNAL SECURITY POLICY AND HIS  
MULTIPLE ENEMIES WITHIN A SAME TARGET AUDIENCE

**Ísis Edmara Chaves Silva<sup>35</sup>**

**João Vitor Salsano Barros<sup>36</sup>**

## INTRODUÇÃO

O ano de 1964 ficou marcado na história do Brasil com a tomada de poder por parte das forças armadas. Como se o ano tivesse dado início naquele 1 de Abril, se perdeu do imaginário popular o contexto que antecede a institucionalização do Golpe Militar. Embora nenhuma tentativa de refutação da existência de um golpe seja capaz de vitória, cabe a um grupo considerável de brasileiros a intitulação do ato enquanto Revolução de 1964.

Apesar do que clama as intenções comuns de contrariar esse período, a volta da aclamação popular pró Ditadura configura exatamente isso: o retorno de um discurso. Os dias anteriores ao golpe são os maiores exemplos de que a dicotomia

---

<sup>35</sup>Graduanda em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais e escolheu debruçar-se, durante sua trajetória acadêmica e política, em pesquisa e posicionamento cotidiano, nas temáticas que analisam as lacunas da sociedade e as possibilidades de ampliação das noções de Direitos Humanos nos tempos contemporâneos. Enquanto pesquisadora, se descreve uma entusiasta de conteúdos que versam sobre paralelos traçados entre contextos históricos separados por tempo e espaço, atenta aos frutos das relações internacionais ou interações culturais, e, sobretudo, firme na defesa de um olhar racializado para nosso ambiente político.

<sup>36</sup>Graduando em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais e durante a formação direcionou os estudos para a área dos Direitos Humanos, com um enfoque nas questões de gênero e de sexualidade. Para além disso, se interessa por temáticas outras das áreas da história, das relações internacionais e dos elementos da cultura enquanto marcadores e pontos de partida para os debates sociais, políticos e econômicos.



política representada por Aécio e Dilma nas eleições de 2014 estão longe de ser a maior bipolarização desse tipo já ocorrida em solo nacional.

A percepção de que a intervenção militar foi amplamente apoiada por uma série de pessoas e, sobretudo, instituições interessadas no mantimento do *status quo* de cidadania é essencial para que, nos dias atuais, o choque da volta desse apoio não seja paralisante e gere, então, a reação necessária para a não efetivação daquilo que está sendo exaltado.

Também essencial para a identificação do que possibilita antigas ameaças está a transição do fim dos Atos Institucionais e a implementação da Constituição de 1988. Mais precisamente dos resquícios desses atos no Estado Democrático de Direito brasileiro. A ideia de agentes subversivos precisando da contenção estatal nunca morreu, ficando adormecida e sendo relembrada de tempos em tempos sob um novo formato.

O camaleão aqui diz pouco sobre a habilidade de camuflagem e sobrevivência dos que ao longo da história foram considerados inimigos do Estado. Por outro lado, diz muito sobre a capacidade do opressor de usurpar de dispositivos legais, da ideia de democracia, da liberdade de expressão, das cores na bandeira do país (e mais), para reinventar não a si mesmo e sim aquilo que até então represente uma ameaça a índole almejada.

## MORAL NO PERÍODO PRÉ INTERVENÇÃO DE 1964

Embora os historiadores encontrem dificuldade na descrição dos conceitos de uniformidade da população brasileira, até hoje sendo questionada a identidade nacional, não há dúvidas de que pelo menos quanto a moral as coisas são mais facilmente exemplificadas: a influência cristã é indissociável e predominante. As noções de bem, mal, bom costume, pecado, indisciplina e outros são heranças dessa

característica e respaldam, até hoje, o ordenamento jurídico, social e político do Brasil.

Não por coincidência, um dos maiores atos de oposição à João Goulart foi a "Marcha da Família com Deus Pela Liberdade": uma série de 49 protestos, contra os dizeres de então presidente, que chegaram a mobilizar um milhão de pessoas. Longe de ser um movimento cujo número de adeptos se deu pela conscientização das pessoas acerca da contrariedade ao chefe de Estado, apelou-se para a moral da população. Falavam e pregavam Deus, a família e a liberdade para que o outro lado significasse a deturpação desses conceitos.

Por trás de toda essa mobilização existiu, ainda, uma grande manipulação do conteúdo midiático da época, financiado dentre outros pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e também com o apoio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), em uma manobra tão bem executada quanto o fenômeno das "Fake News".

Tudo isso para dizer que a junção entre os princípios básicos defendidos de forma geral, mais os interesses mercadológicos dos empresários resultou em uma massa popular que só vê virtude na lógica capitalista. Sob qualquer ameaça a essa mesma lógica, facilmente e de bom grado se cede o controle para que quem mais entende da disciplina rigorosa o assuma.

Temos tido governos inertes e governos incapazes, que pecaram largamente por omissão, deixando de aproveitar belas oportunidades para agir em benefício do país. Mas nunca tivemos, no Império ou na República, um governo tão encarniçadamente decidido a destruir, desmoralizar e até a prostituir tudo quanto neste país existe de organizado. (GUDIN, Eugênio **Para um Brasil melhor**. São Paulo: APEC, s.d. Apud TOLEDO (1984)).

Essencial compreender que, apesar de todo apoio de grandes empresas e do poder de compra considerável dos que apoiaram a ditadura, o discurso era muito mais moral que técnico. Não houve uma intenção, muito pelo contrário, de

conscientização da população sobre os pilares do capitalismo. Muito mais fácil falar de pecado, desmoralização e até mesmo prostituição para que se mantenha um regime de mercado.

## O RETORNO DA DEMOCRACIA NA IMPLEMENTAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1998

Por um lado, retoma-se o *habeas corpus* (suspenso desde 1968 pelo Ato Institucional 5) por causa do alto número de desaparecidos e, por outro, integra-se parte desse mesmo AI 5 à Lei de Segurança Nacional. Esse é o contexto que instaura a nova Democracia.

Os militares utilizaram constantemente a ideia de que havia dois demônios rondando a época: os porões da ditadura e os militantes da luta armada. A consequência disso na nova legislação é que se aprendeu a igualar o ato de resistência ao ato de opressão, desvinculando todo esse cenário de qualquer propósito econômico (por consequência tirando a responsabilidade das empresas antes tão importantes para o Golpe). Tortura passa a virar crime, de fato, mas os militares passam a ganhar novos dispositivos para continuar com a ideologia da disciplina.

Segundo a Carta Maior que substitui o regime autoritário, as Forças Armadas “destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (Artigo 142) vejamos bem: são os militares que têm o poder constitucional de garantir o funcionamento do Executivo, Legislativo e Judiciário, a lei e a ordem, quando deveria ser o inverso.

Foi essa a margem de garantia legal, mais sua justificativa moral pela lei e pela ordem, que os militares fizeram questão de deixar para quando pudessem voltar a instrumentalizar o discurso popular e retornar ao poder.



## DEMOCRACIA MORAL: DIREITOS HUMANOS PARA HUMANOS DIREITOS

17 de abril de 2016. No mês que cada vez mais se torna significativo à história brasileira, outra vez houve exclamações contra um governo eleito. A Câmara dos Deputados aprovou o relatório para afastamento de Dilma com 367 votos a favor e 137 contrários. Embora ela só tenha sido afastada de fato em Maio e perdido o cargo em Agosto, para a avaliação da postura que efetivou esse processo nada mais fidedigno que a votação na Câmara: pela família, por Deus, pela ordem, pela integridade... “Pela memória do coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, o pavor de Dilma Rousseff!” foi o que disse Jair Bolsonaro, exaltando o coronel do exército que foi o primeiro a ser condenado pelos crimes de tortura a época do regime militar.

Sem colocar em análise os prós e contras ao impedimento sofrido pela presidenta, o que não pode ser negado é o reflexo de todo esse processo no fortalecimento e retorno da militarização na política. Mais que uma população insatisfeita com o governo de Dilma e tão preocupante quanto a abertura de um processo para sua destituição é a adoração, em pleno espaço legislativo nacional, do Golpe Militar.

Um par de anos mais tarde era executada, junto de seu motorista, a vereadora Marielle Franco, reconhecida pelas denúncias ao abuso de poder militar nas intervenções às favelas do Rio de Janeiro. E retorna aí a ameaça mais presente da Ditadura: a perseguição política. Não mais sobre uma ameaça comunista, não mais sobre a fumaça da corrupção como com Dilma e Lula e também não mais sobre os cartéis de droga das favelas do Rio: a oposição política e a denúncia contra os direitos humanos bastam para o assassinato.

Nos cabe o entendimento de que vivemos nada mais que uma democracia de pilar moral, que insiste em falar de ordem ao passo que não descreve que ordem seria essa, para poder continuar usando os bons costumes como base para os atentados aos direitos humanos. E de uma perversidade enorme o fato de que além

do conjunto disciplina + grandes empresários + domínio midiático e outros se soma à equação o usurpamento dos ideais do lado oposto: direitos humanos sim, mas para humanos direitos.

E mais uma vez o grande conjunto dos sujeitos que compõem o lado contrário é visto como os defensores de bandido, são as mulheres que querem assassinar crianças com abortos, homossexuais depravados distribuidores de "kit gay" e a chamada "geração mimimi" como um todo. A todos esses é atribuída a carga da subversão que precisa de correção. Por lei e por força.

## **CONCLUSÃO**

Em tempos de ascensão de direitos humanos e retomada do movimento pró ditadura, não se pode considerar, como outrora fez João Goulart, que o ordenamento vigente proteja e beneficie a busca por direitos. De um lado um grupo diverso que não aprendeu a se unir, representados por sindicatos, movimentos estudantis, lutas identitárias, a classe média baixa em geral e outros. Do outro lado um grupo coeso na defesa de seus próprios interesses, representado por empresas, políticos, militares, a classe alta e aquela inocente o suficiente para cair em falsa notícia de WhatsApp.

A Constituição está longe de ser suficiente para a garantia de direitos e por vezes até colabora com a retirada dos mesmos, de forma que cabe ao lado mais prejudicado de toda essa estrutura entender sua fragilidade e construir uma força conjunta.

## REFERÊNCIAS

DE CASTRO, Juliana Passos. **Ditadura militar no Brasil: o golpe de ontem e seus defensores de hoje.** Justificando: mentes inquietas pensando Direito , [S. l.], 14 maio 2018. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/05/14/dita-dura-militar-no-brasil-o-golpe-de-ontem-e-seus-defensores-de-hoje/>. Acesso em: 5 abr. 2019.

DE SOUZA, Luís Antônio Francisco. **A militarização da segurança.** *LeMonde Diplomatique Brasil* , [S. l.], 7 mar. 2017. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-militarizacao-da-seguranca/>. Acesso em: 5 abr. 2019.

FERNANDES, Cláudio. **Impeachment de Dilma Rousseff.** Mundo Educação , Brasil Atual, 2017. Disponível em: <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiadobrasil/impeachment-dilma-rousseff.htm>. Acesso em: 5 abr. 2019.

CODATO, Adriano Nervo; DE OLIVEIRA, Marcus Roberto. **A marcha, o terço e o livro: catolicismo conservador e ação política na conjuntura do golpe de 1964.** Revista Brasil e História , São Paulo, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-01882004000100011&script=sci\\_arttext&tlang=es#nt17](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-01882004000100011&script=sci_arttext&tlang=es#nt17). Acesso em: 5 abr. 2019.

# GARANTIA DA LEI E DA ORDEM: PROBLEMA OU SOLUÇÃO?

GUARANTEE OF LAW AND OF ORDER: PROBLEM OR SOLUTION?

**Bruno Dias Bebiano**<sup>37</sup>

**Julia Espeschit Rodrigues**<sup>38</sup>

## INTRODUÇÃO

Ano de 2010. Dia 25 de Novembro. Complexo da Penha. Vila Cruzeiro na cidade do Rio de Janeiro. Naquele dia várias notícias foram intensamente veiculadas pela mídia sobre as primeiras Operações de Pacificação no Complexo da Penha e Alemão (Rio de Janeiro – RJ).

Precisamente, na manhã do dia 25 de novembro de 2010, vários canais de televisão mostravam, ao vivo, a retomada da Vila Cruzeiro por forças policiais: Policiais do Batalhão de Operações Especiais (BOPE) e da Polícia Civil do Rio de Janeiro com o apoio logístico da Marinha Brasileira. As imagens das intensas trocas de tiros, dos tanques de guerra e blindados adentrando na Vila Cruzeiro, e da fuga dos traficantes para o Complexo do Alemão, correram o mundo. A partir daquele dia aconteceram várias outras investidas com emprego da força militar, sobretudo do Exército Brasileiro, para a retomada do território. Essa Operação ficou conhecida como Operação de Pacificação do Complexo da Penha e do Alemão ou Arcanjo I.

Este evento motivou a minha pesquisa sobre as operações envolvendo as Forças Armadas em segurança pública. A partir de então comecei a pesquisar os

---

<sup>37</sup> Graduando em Ciências do Estado pela Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG. É membro do Grupo de Estudos Estratégicos Raul Soares da UFMG; bebiano@ufmg.br.

<sup>38</sup> Graduada em ciências do Estado na Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG. Consultora na empresa Hekenhoff & Prates. julia.espeschit@gmail.com

amparos legais, as diretrizes operacionais e as particularidades das operações intituladas Operações de Garantia da Lei e da Ordem (OpGLO).

## **OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM**

O que segue adiante é um resgate histórico, pós-constituição de 1988, de algumas Operações de Garantia da Lei e da Ordem (OpGLO) com base em dados reunidos durante a minha pesquisa em textos jurídicos, jornalísticos e militares.<sup>39</sup>

A Constituição Federal de 1988 (CF 88) é a primeira carta constitucional brasileira a separar um capítulo específico para Segurança Pública. O artigo 144 define que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988). A mesma Carta Constitucional define que os órgãos de segurança pública (OSP) são: a polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares. Cabem às polícias militares, subordinadas aos respectivos governadores e nos limites territoriais dos Estados, o policiamento ostensivo e a preservação da ordem.

No entanto, a CF 88, na SEÇÃO III - CAPÍTULO II – DAS FORÇAS ARMADAS, artigo 142 define que:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

---

<sup>39</sup> A pesquisa foi feita em textos jurídicos, na Constituição Federal de 1988 e nas outras Constituições brasileiras anteriores, além de legislações complementares. Outra fonte rica de informações foi a mídia, tanto por jornais quanto por meio da internet, em blogs, jornais online e portais oficiais do governo. Os textos militares, como diretrizes, portarias, manuais, revistas, artigos e outros foram também consultados e citados aqui.

---

§ 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas. (BRASIL, 1988)

Sendo assim, as Forças Armadas permanecem nessa constituição com a função de garantir a lei e a ordem, por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais, para preservação ou restabelecimento da ordem pública.

É preciso pontuar que o Brasil estava saindo de um regime militar em que as forças policiais agiam como forças auxiliares do Exército e atuavam fortemente na repressão de forma violenta. Durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987 a 1988), de maneira geral, duas posições se destacaram de acordo com Samuel Alves Soares:

De um lado, a dos partidos de esquerda, que intentaram modificar em maior profundidade a função constitucional das Forças Armadas, mas de forma desarticulada; por outro, a dos representantes da tese que acabou por vigorar, que evitaram modificar profundamente o que já havia se consolidado em constituições anteriores. (SOARES, 2006, p. 95)

Outro fator para a manutenção da função de garantia da lei e da ordem das Forças Armadas, levantada por Samuel Alves Soares, é de que os partidos progressistas eram minoritários e estavam fragmentados, enquanto que para os interesses mais conservadores “o uso da força militar não poderia ser menosprezado em casos mais graves de atentados à ordem estabelecida”. (SOARES, 2006, p. 98)

## **PREPARO E EMPREGO DO EXÉRCITO BRASILEIRO EM OPERAÇÕES DE GLO**

Desde a redemocratização do país, foram elaboradas diversas leis para a utilização das Forças Armadas (FFAA) como instrumento de segurança. Diferentes eventos requereram o acionamento das FFAA e a intervenção destas, perpassando desde greves trabalhistas, ocupações de movimentos sociais, realização de

encontros de caráter internacional (Eco 92, Jornada Mundial da Juventude, Copa das Confederações e Copa do Mundo).

Tais requerimentos do uso das Forças Armadas como instrumento de promoção da segurança pública são conhecidos como OpGLO, ou, Operação de Garantia da Lei e da Ordem<sup>40</sup>; desde 1988 até 2015, todos os Presidentes acionaram em algum momento a realização dessas operações, a fim de tentar suprir a demanda para com a segurança pública que muitas vezes é ineficaz em determinados estados da União.

As primeiras leis que delinearam a utilização das Forças Armadas eram pouco assertivas e muito amplas ao que tange o modus operandi das Operações; a primeira lei a qual delineou tal questão foi a Lei Complementar nº 69, de 23 de julho 1991 com a finalidade de que tais intervenções tivessem, minimamente, objetivos e ações mais assertivos.

Apesar dos atritos diante Governo/Sociedade Civil/Forças Armadas até então diante tais operações, em 2002, o então Presidente Lula assumiu o governo e melhorou as condições de trabalho no Ministério da Defesa e das Forças Armadas, o que ajudou a reduzir as tensões e aproximar as relações civis-militares.

Em 2004, a Lei Complementar nº117 alterou a Lei Complementar nº97 de 1999 e trouxe novos elementos quanto ao emprego das tropas em operações de garantia da lei e da ordem. Tal modificação trouxe alguns novos elementos.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Nem sempre tais requerimentos para as OpGLO estiveram em acordo entre Governos Federal e Estadual. Como em 2000 quando o governo de FHC acionou as FFAA para solucionar uma ocupação do MST em propriedades privadas de sua família; passando sobre a soberania do Governo Mineiro ao que tange à segurança pública. Tal atitude foi lida como uma afronta à autonomia do estado de Minas Gerais, de acordo com o Governador em exercício na época, Itamar Franco.

<sup>41</sup> O primeiro que merece destaque é que o esgotamento dos órgãos competentes à segurança pública somente será considerado se forem formalmente reconhecidos pelos chefes do Executivo dos Estados ou do governo Federal como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional. Outro ponto é que as Operações devem ocorrer “de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado”. E por último, as Operações de



Também em 2004, se iniciou a "Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti" (MINUSTAH)<sup>42</sup>. Essa Operação não é uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem, e sim, uma Operação de Pacificação da ONU<sup>43</sup>, na qual o Brasil teve protagonismo. No entanto, alguns autores afirmam que a estratégia para a pacificação das favelas cariocas – Operações de Pacificação iniciadas em 2010 no Rio de Janeiro – surgiu do sucesso que as tropas brasileiras conquistaram nas operações no Haiti. Em maio de 2010, foi aprovado o projeto de Transformação do Exército Brasileiro intitulado PROFORÇA.<sup>44</sup>

Em novembro de 2010 começou o que conhecemos hoje como Operações de Pacificação. As Operações de Pacificação do Complexo da Penha e do Alemão foram operações "especiais" de Garantia de Lei e da Ordem. Houve a criação de uma força especial, a Força de Pacificação, que teve diretriz ministerial específica, incluindo finalidade específica, regulamentação do uso da força e de atuação. Outra característica ímpar desse momento foi a longa duração dessas operações. Essa Operação serviu como exemplo para futuras Operações de Pacificação, como a Operação de Pacificação do Complexo da Maré, em 2014.

---

Garantia da Lei e da Ordem passam a ser consideradas atividades militares para fins de aplicação do Código Penal Militar.

<sup>42</sup>A MINUSTAH foi criada por Resolução do Conselho de Segurança da ONU para restabelecer a segurança e normalidade institucional do Haiti após sucessivos episódios de turbulência política e violência. Essa operação contava com a participação de tropas de outros 15 países e o comando da missão era do Brasil (Portal do Ministério da Defesa, 2015).

<sup>43</sup> Essa operação foi um prelúdio para a inserção do Brasil no cenário internacional como país sede de grandes eventos, com a eleição para país anfitrião da Copa do Mundo da FIFA de 2014. O fato de ter sido eleito país sede atraiu a atenção internacional, e, consequentemente, maior preocupação com a segurança. Para corresponder às expectativas internacionais, sobretudo levantadas pela mídia, mais uma vez a solução encontrada foi o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem.

<sup>44</sup> O PROFORÇA se propõe a ser uma reforma doutrinária para o preparo das tropas até 2031, visando a inserção do Brasil como ator cada vez mais importante no cenário internacional. Entre as capacidades que se espera de um país forte, a Diretriz prevista por esse processo de Transformação da Força Terrestre é de que o Exército Brasileiro, por meio de Operações de Apoio Governamental, dentre elas as Operações de Garantia da Lei e da Ordem, possa desenvolver capacidades como as de logística e combate em áreas urbanas.

---

Entre 2013 e 2014, ocorreram operações a fim de se garantir a segurança durante os eventos internacionais. Um Manual de Operações<sup>45</sup> de Garantia da Lei e da Ordem foi lançado por meio de Portaria Normativa do Ministério da Defesa: A Portaria Normativa nº 3.461 de 2013 (MD-PN 3.461/13). No dia 5 de abril de 2014 foi autorizada a entrada de militares no Complexo da Maré depois de novo acordo entre o governo do Rio de Janeiro e o governo Federal, por meio de OpGLO orientadas pela Diretriz Ministerial nº9. Esta operação foi melhor planejada e melhor preparada que a Operação de Pacificação anterior.

As Operações de Garantia da Lei e da Ordem são Operações de Apoio aos Órgãos Governamentais (APOG) e não exigem que seja decretado um Estado de Exceção. Portanto, devemos entender as operações ocorridas nos Complexos da Penha e do Alemão em 2010 e no Complexo da Maré em 2014, como Operações de APOG e não como Operações de Pacificação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Podemos concluir com este trabalho que na retomada do regime democrático brasileiro não havia contornos bem definidos de como seriam essas tais Operações de Garantia da Lei e da Ordem ou de como se daria a participação das Forças Armadas nessas questões de Segurança Pública. Hoje, o que vemos é que não há somente um respaldo legal para essa participação, mas há treinamento

---

<sup>45</sup> Este Manual faz parte do PROFORÇA. Levando em consideração o contexto político, em que o país se encontrava como sede de grandes eventos, entre uma Copa das Confederações (junho 2013) e uma Copa do Mundo (junho 2014), e após as manifestações que aconteceram em várias cidades sedes desses eventos – é quase impossível não inferir que este Manual visa incluir a atuação de tropas militares, por meio de OpGLO, na contenção de conflitos urbanos, como as Jornadas de Junho. Com esse Manual, ganharam um caráter geral a todas as Operações de Garantia da Lei e da Ordem como princípios norteadores, além de reconhecer a importância da opinião pública para o sucesso da operação.

específico das tropas, armamento, protocolos de operação e apoio da opinião pública.

O contrabando e o narcotráfico se tornaram os novos inimigos a serem combatidos, o que teria provocado à redução na percepção de ameaças externas e o enfraquecimento do profissionalismo militar clássico, orientado para a defesa do território. Com isso podemos observar a 'policialização' das Forças Armadas e certa banalização do uso da força militar.

Essa nova reorganização do emprego militar como força policial se coloca como mais uma das dificuldades a serem enfrentadas pela democracia brasileira na efetivação do controle civil sobre as Forças Armadas. Alguns cientistas e pesquisadores no campo da segurança pública defendem que a efetivação do direito à segurança pública é a última barreira para a consolidação de um Estado Democrático de Direito.

Tendo feito todas essas considerações, a principal reflexão proposta é: será que o emprego das forças militares é a melhor solução para resolver a crise da segurança pública no Brasil? Se não, quais as outras possibilidades?

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

**Decreto nº 3.897**, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 27 aug. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm). Acesso em: 17 de julho de 2015.

Exército Brasileiro. Manual Eletrônico: **O Processo de Transformação do Exército..**

Disponível em [http://www.eb.mil.br/Document\\_Library/get\\_file](http://www.eb.mil.br/Document_Library/get_file), 2010. Acesso em 10 de julho de 2015.

**Lei Complementar nº 97**, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da república Federativa do Brasil. Brasília, DF, 10 jun. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm). Acesso em 17 de julho de 2015.

Ministério da Defesa. **Portaria Normativa 3.461/13.** Dispõe sobre a publicação "Garantia da Lei e da Ordem". Disponível em:

[http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33\\_m\\_10\\_glo\\_1\\_ed2013.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf). Acesso em: 05 ago. 2015.

Ministério da Defesa. **Programa Comandante Responde**. 5ª edição. 14 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/web/conversando-com-a-reserva/comandante-responde#irparaoconteudo>>. Acesso em 14 nov. 2015.

CASTRO, Celso. **A invenção do Exército brasileiro**. Rio de Janeiro. Zahar, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

CAVALCANTI, Ubyratã Guimarães. **Múltiplos aspectos do emprego das Forças Armadas (FA) na garantia da lei e da ordem (GLO)**. pauta-Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, n. 08, p. 38-39, 2006.

CORTÊS, Geoge Luiz Coelho. **As Forças Armadas e a Segurança Pública**. Coleção Meira Mattos-Revista das Ciências Militares, n. 17, 2008.

SOARES, Samuel Alves. **Controles e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)**. SciELO-Ed. UNESP, 2006.

ZAVERUCHA, Jorge. **A crescente inserção das Forças Armadas na segurança pública**. CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da e BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (orgs). Homicídios no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 25-50, 2007.

ZAVERUCHA, Jorge. **A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro**. Revista de Sociologia e Política, v. 25, p. 107-121, 2005.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, Forças Armadas e Polícia: entre o autoritarismo e a democracia**. Rio de Janeiro. Record, 2005.

# A MILITARIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL: NOVA REPÚBLICA

MILITARIZATION OF POLICY IN BRAZIL: NEW REPUBLIC

**Júlia Péret Tasende Társia<sup>46</sup>**

**Kaique Bernardes Ferreira<sup>47</sup>**

## INTRODUÇÃO

A participação decisiva das Forças Armadas na política nacional, ao correr do período republicano, é notória. Tendo sido, à exemplo, a República proclamada (1889) por oficiais da caserna. Já no início do século XX, amenizada a instabilidade da transição do regime de governo, a nova doutrina dominante nas Forças Armadas lhes determinava o afastamento do front da vida política, incumbindo-lhes o papel fundamental de força “moderadora” nacional – função que de fato desempenharam frente as muitas crises políticas do período.

No esteio da instabilidade política global decorrente da Guerra Fria (1947-1991) -à exemplo da Revolução Cubana (1959) - emergiu nas Forças Armadas do Brasil, expressa na Doutrina da Segurança Nacional da Escola Superior de Guerra, uma nova concepção da função política dos militares frente ao desenvolvimento nacional. Esta concepção terá sido a ideologia propulsora do Golpe Civil-Militar de 1964 (STEPAN, 1975).

---

<sup>46</sup>É bacharelanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e bacharelanda em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atualmente participa do Grupo de Pesquisa da PUC Minas “Mídia e Garantias Penais”, orientado pela profa. Daniela Villani Bonaccorsi. Também é pesquisadora voluntária pelo programa PROBIC, com o tema “Efeito das penas nos crimes econômicos a partir da análise dos casos de corrupção da Lava Jato”. Se interessa e atua, principalmente, nas áreas acadêmicas de criminologia e Direito Penal.

<sup>47</sup>É bacharelando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Participou dos Seminários Hegelianos e do Grupo de Estudos Estratégicos da Faculdade de Direito da UFMG. Foi Secretário-Geral do Centro Acadêmico de Ciências do Estado (2018), Presidente do Grêmio Estudantil do Instituto Ellos de Educação (2015-2016) e Presidente da Câmara Mirim de São Roque de Minas (2014-2015). Atua, principalmente, nas áreas acadêmicas de Estudos Estratégicos e Direito Público.

A Ditadura Militar estabelecida no Brasil, a partir da ruptura democrática decorrente da deposição de João Goulart (1964), foi responsável pelo fechamento do Congresso Nacional, a restrição das liberdades civis e a prática da tortura contra a população. Fim da Ditadura com a posse de José Sarney (1986).

### **A MILITARIZAÇÃO DA POLÍTICA NO PÓS-85**

No esteio do processo de redemocratização do Brasil, fazia-se fundamental desmilitarizar a política, tentando levar os militares a se concentrar em sua atividade profissional extroversa, ou seja, a defesa das fronteiras do Estado (ZAVERUCHA, 2001). Portanto, que as instituições do Estado voltassem a ser ocupadas por indivíduos da sociedade civil.

A partir do governo de José Sarney, passando por Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), como necessário a consolidação da Democracia, as Forças Armadas se desligaram da vida política nacional. Manteve-se, porém – como era tradicional- o comando do então Gabinete Militar, este responsável pela proteção dos altos interesses do Estado, sob o comando dos generais.

No decorrer da Nova República -diga-se, frustrando em grande parte as expectativas sociais estabelecidas pela Constituição de 1988-, o crescimento exponencial dos índices de violência, tráfico de drogas e o ressurgimento do crime organizado fazem trazer a segurança pública ao palco das grandes questões nacionais.

No ano de 1997, ante a gravidade da situação, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso criou a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SNSP), dirigida pelo general Gilberto Serra, com poderes ampliados. Em 1999, o governo transforma a Casa Militar em Gabinete de Segurança Institucional, sob o comando do General Alberto Cardoso. Já em 2000, FHC coloca a Agência Brasileira de Inteligência em subordinação ao GSI.

O evidente processo de concessão da gestão da segurança pública aos militares, iniciado por FHC, encontra o ápice em 2010, quando o então Presidente

Lula concede poder de polícia às Forças Armadas. Constatada a relevância do tema para a população, pode-se dizer que, a partir desse momento, a caserna retorna ao palco da vida pública nacional.

## **A MILITARIZAÇÃO DA POLÍTICA NA ATUALIDADE: FATOS E TENDÊNCIAS**

Já na conjuntura política atual, os militares voltam a atuar de forma extensa nas instituições políticas, respaldados pela opinião pública e por importantes lideranças civis com reduzida legitimidade à forma de governo até então vigente. (RAMALHO, 2011)

Frente às fragilidades democráticas nas relações civis-militares, ocasionadas por escândalos de corrupção, crises nacionais de segurança pública e crises financeiras, a população civil busca a “garantia da lei e da ordem” e vê, na ascensão militar a cargos políticos, uma possível instauração do que acreditam ser valores éticos inerentes à educação militar nas instituições. De acordo com pesquisa realizada pela DataFolha, em junho de 2017, 40% da população disse confiar muito nas Forças Armadas, 43% confiava pouco e 15% afirmou não confiar na instituição.

Segue presente a visão de grande avanço socioeconômico durante o período, devido ao “milagre econômico” entre 1968 e 1973, período no qual o Brasil conseguiu crescer 10% ao ano, enquanto se ignora a repressão, a censura e a violência cometidas contra opositores ao regime, o que favorece atualmente a confiança às Forças Armadas por parte da população.

É dentro deste contexto que Valente (2019) aponta o crescente número de integrantes das Forças Armadas após a recente eleição do militar da reserva Jair Messias Bolsonaro como Chefe de Estado e Governo: 45 militares, atualmente, ocupam cargos estratégicos em, pelo menos, 21 áreas distintas. Os militares não ocupavam cargos de relevância da cúpula governamental desde 1985, quando se encerrou o mandato do último presidente da ditadura.

Desde a redemocratização em 1985 e a Constituição de 1988, pouco tem sido feito para reestruturar a relação civil-militar (MEYER, 2018). No caso do Brasil, isso se deve a dois fenômenos que desestabilizam a identificação clara de funções específicas aos segmentos civil e militar.

O primeiro, seria a ausência de conflitos. Desde a Guerra do Paraguai o Brasil não luta em conflitos que necessitem de recursos intensivos das Forças Armadas e, sua participação na Segunda Guerra Mundial, embora tenha tido importância simbólica, não foi suficiente para que o país vivesse, de forma direta, as fatalidades da Guerra. Além disso, com fronteiras bem delimitadas, não há ameaça de conflitos territoriais eminentes. Isso dificulta a percepção de se investir em forte capacidade militar (RAMALHO, 2011).

O segundo, como consequência do primeiro, seria o envolvimento das Forças Armadas em atividades burocráticas, que as distanciam de sua destinação inicial. Assim, de acordo com Ramalho (2011), falta orientação das corporações políticas e até mesmo da sociedade civil sobre o que espera da atividade militar de seu país, abrindo espaço para que a população legitime sua ocupação em cargos políticos.

## **A MILITARIZAÇÃO DA POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA**

### **MÉXICO**

O México guarda -como a maior parte dos países latino-americanos- profunda ligação histórica com as Forças Armadas. A independência mexicana (1810) tem como patrono o militar Agustín de Iturbide –que foi também Imperador do México-, e viveu uma Ditadura Militar (1884-1911), sob o comando do General Porfírio Diaz.

O processo de militarização vivido pelo México nos últimos anos guarda semelhança com o brasileiro, visto que os motivos são parecidos. Em fato, os altos índices de violência, os cartéis de tráfico de droga e os problemas de emigração -

portanto, a segurança pública- estão há algumas décadas no palco das grandes questões nacionais do México.

Ante a gravidade da situação, ao menos há duas décadas a política dos governos mexicanos têm caminhado progressivamente no sentido da institucionalização da supremacia das Forças Armadas sobre a segurança pública e a adoção de práticas castrenses nas instituições de segurança, embora a Constituição do México (1917) proíba a participação dos militares em questões referentes à segurança pública (ALVARADO, ZAVERUCHA, 2010). Tal processo, em semelhança com o Brasil, tem se dado também através da atribuição de funções civis, das instituições do Estado, aos militares.

## VENEZUELA

O processo de militarização na Venezuela possui moldes diferentes do processo brasileiro. Ao contrário da maioria dos países da América Latina, a Venezuela não sofreu rupturas institucionais significativas no século passado, e seu sistema político bipartidário permaneceu em funcionamento nas décadas de 60 e 70. (RABAT, 2010).

No entanto, em pouco mais de uma década o sistema político partidário venezuelano deixaria de ser um sistema estável. Os partidos tradicionais não pareciam ter chances reais de representatividade no governo e, devido à crise econômica, acirrou-se disputas políticas e sociais e o crescente desprezo popular à tradicional forma política venezuelana (RIVAS, 2010).

Devido a isso, a população encontrou em Hugo Chávez, desde seu levante em 1992, uma importante referência para a tão procurada mudança estrutural no país. No exercício do poder, Chávez concebeu o Plano Bolívar - programa de assistência civil-militar -, a partir do qual, diversos militares adeptos ao governo optaram por assumir funções públicas como governadores, ministros e assessores.



Pode-se ver, a partir disto, uma crescente adoção de visões e práticas castrenses no trato das questões públicas.

Durante o governo de Nicolás Maduro, após a morte de Chávez em 2013, os laços com os militares se estreitaram ainda mais, sendo cerca de um terço do gabinete do presidente parte do exército ou ex-militares. O ministro da defesa, Vladimir Padrino López, é um ex-militar que permaneceu fiel a tentativa de golpe ao governo Chávez em 2002 e permanece ao lado de Maduro durante a atual crise política venezuelana. De modo que, os militares que adotam posturas contrárias ao governo podem ser expulsos das Forças Armadas e 13 oficiais que não reconhecem Maduro como presidente do país já sofreram esta punição. Outro exemplo, é a entrega da gestão da companhia estatal de Petróleo (PDVSA) aos militares. Apresentado os fatos, pode se constatar um processo de retorno das Forças Armadas ao cenário político em vários países da América Latina.

## **CONCLUSÃO**

O presente artigo procurou salientar, de forma elucidativa, como o processo histórico de construção da democracia brasileira, após a redemocratização em 1985, não se preocupou com a separação da relação civil-militar e o emprego de práticas castrenses nas instituições políticas (CERQUEIRA, 1998), de forma que, atualmente, integrantes das Forças Armadas ocupam o maior número de cargos relevantes no governo desde 1985, com o encerramento do mandato do último presidente da ditadura.

Apresentado os fatos, pode-se concluir que a tendência à militarização da política é, na América Latina, em grande medida, fruto das decisões tomadas pelas lideranças civis que, como já dito, não obtiveram sucesso em oferecer soluções concretas às grandes questões nacionais; ao contrário disso, por diversas vezes, buscaram a alternativa histórica recorrente a militar.

## REFERÊNCIAS

ALVARADO, A; ZAVERUCHA, J . **La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada.** [s.n.]. México, México D. F.: El Colegio de México, 2010.

ARAQUE CALDERÓN, José. Reseña de "En los bordes de la democracia. La militarización de la política venezolana" de José Antonio Rivas Leone. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, vol. LVI, núm. 211, jan-abr, 2011, p. 123-125. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42119256007>>. Acesso em: 01 abril 2019.

BILENKY, Thaís. Forças Armadas lideram confiança da população; Congresso tem descrédito.

**Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 jun. 2017. Caderno Poder. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/06/1895770-forcas-armadas-lideram-confianca-da-populacao-congresso-tem-descricao.shtml>>. Acesso em: 2 abril 2019.

CERQUEIRA, C.M.N. Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre a segurança pública. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, Brasil, v. 22 ano 6, p. 139-182, 1998.

MEYER, Emilio, **Militarization of Politics in Brazil.** [S.l.: s.n.]. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 5 abril 2018. Disponível em SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=3157090>>.

Acesso em: 01 abr 2019

**Sempre é tempo de voltar à questão da Anistia.** [S.l.: s.n.]. 2018. Disponível em:<[https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=/www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/sempre-tempo-questao-anistia-04052018](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=/www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/sempre-tempo-questao-anistia-04052018)>. Acesso em: 2 abr 2019.

RIVAS LEONE, Jose Antonio. Decadencia de los partidos y militarización de la política en Venezuela.

**Em los Bordes de La Democracia. Las militarización de la política venezolana.** [S.l.: s.n.]. Mérida, Venezuela, Centro de Investigaciones de Política Comparada y Consejo de Estudios de Postgrado de la Universidad de los Andes, 2010. Cap. 4.3, p. 111-139.

STEPAN, Alfred. **The military in politics.** Ed. Editora Artenova S.A., Rio de Janeiro, 1971.

ZAVERUCHA, Jorge. **Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia.** São Paulo em Perspectiva. São Paulo, vol. 15, n. 4, p. 67-83, 2001.



## **GRUPO DE TRABALHOS POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DE RECURSOS**



# INSUFICIÊNCIA DO ECODESENVOLVIMENTO: DESAFIOS SISTÊMICOS DE UM CONCEITO MULTIDIMENSIONAL

INSUFFICIENCIES OF ECODEVELOPMENT: SYSTEMIC CHALLENGES OF A MULTIDIMENSIONAL CONCEPT

**Pedro Henrique Moreira da Silva<sup>48</sup>**

## INTRODUÇÃO

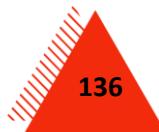
As relações socioambientais são pautadas por uma visão utilitarista que, apesar de existente ainda na antiguidade – com a utilização predatória de florestas para construção de barcos gregos, por exemplo – foi enrobustecida com o capitalismo. Ora, a própria gênese capitalista consistiu no apartamento do homem com o campo, do humano com a terra. Assim, o homem se tornou força de trabalho, enquanto o meio ambiente – que antes carregava o *status* de dádiva divina – assume o papel de meio de trabalho, isto é, local para obtenção de riquezas primárias.

Essa lógica pautada na exploração do homem e do meio ecológico acarreta inúmeras crises – que, ao mesmo tempo, são métodos de renascimento do capitalismo – que exerceram papel determinante na condução política e histórica dos últimos séculos. Ora, a degradação das condições ambientais e humanas resultaram em manifestações violentas – a exemplo da Segunda Guerra Mundial e da crescente temperatura após a Revolução Industrial.

Como meio de contornar referidas mazelas, surgiram paradigmas de estabilização das relações socioambientais, como é o caso do Desenvolvimento

---

<sup>48</sup> Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC). Bolsista da Fundação Movimento Direito e Cidadania (FMDC). Bacharel em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC). Bacharelando em Letras pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Advogado.



Sustentável, consolidado no contexto do Pós-Segunda Guerra frente a urgência de mitigar os entraves ambientais resultantes da produção-consumo e das condutas predatórias do homem no meio. Não obstante, por se tratar de uma proposta sistêmica, importa dizer que os sentidos utópicos que outrora acompanham seus debates foram logo desvirtuados.

Nesse contexto, a pesquisa propõe discutir o Ecodesenvolvimento enquanto paradigma insuficiente para contornar os problemas socioambientais, na medida em que se apresenta como instrumento sistêmico – incapaz de resultar nos efeitos multidimensionais planejados. Ora, menos que promover uma revolução ecológica e de produção, os ideais da sustentabilidade se limitam a correções pontuais do próprio capitalismo – que é inteiramente incompatível com a utopia do Ecodesenvolvimento.

Assim, por meio do método hipotético-dedutivo e da pesquisa bibliográfica, demonstrar-se-á a insustentabilidade da sustentabilidade. E mais, frente a urgência da desconstrução dos paradigmas sistêmicos, a pesquisa suscitará o raciocínio da possibilidade de uma revolução socioambiental pela superação do capitalismo e da própria sustentabilidade – que pouco contribui para uma utopia ecológica.

## **DO PROCESSO DE UTILITARIZAÇÃO DO HOMEM E DO MEIO**

O advento da modernidade foi responsável por difundir os pensamentos cartesianos nos sentidos das relações, de forma que o homem – *res cogitans* – assume o papel de dominador do ambiente que o cerca (a própria percepção do meio fora do homem é parte da lógica cartesiana). (DESCARTES, 1952) Surge a figura denominada por Fitzgerald e Kalof (2003) como homem-predador, isto é, um humano que se apropria do meio para satisfação de seus prazeres.



Acompanhado da tendência, se fortalecem os movimentos da gênese capitalista, com a segregação de classes e projeção de sentido valorativo para os bens ambientais e para o trabalho braçal – passam a ser estes os instrumentos de viabilização do crescimento econômico dos detentores dos meios de produção. (VEIGA, 2005) A associação dos capitais bancário e industrial aprofundaram os abismos sociais, fazendo os homens desiguais entre si e necessitados da exploração do meio ecológico. (PRONI, 1997)

Aliás, para viabilizar referida dinâmica, o próprio movimento da Acumulação Primitiva tratou de transmutar a relação entre homem e terra, que agora abandonava os resquícios do respeito e contribuição com a natureza para fortalecer o ritmo de exploração e produção massiva. (QUINTANA, HACON, 2011) Ao separar o humano do ambiente, transforma-se o homem em *actu* – que outrora era *potentia*. Assim, pode o trabalhador modificar a natureza, remodelando-a e remodelando os sentidos acerca de si mesmo. Não mais é o homem quem era outrora, nem o meio em que vive. (MARX, 2017)

Essas novas perspectivas reforçaram a desnaturalização do meio e a desumanização do homem que passam a ser mero instrumento no sistema. Assim, crises foram aprofundadas e acentuadas as divergências de interesses entre Estados: o estopim da Segunda Guerra Mundial marca a saturação das relações de exploração extrema, em níveis pessoais e institucionais. (COGGIOLA, 2015)

Para além das visíveis mazelas sociais e humanitárias causadas pelo evento bélico supra, o impacto ambiental – sobretudo na perspectiva ecológica – tornou-se pauta de debate internacional, vez que consolidada a percepção da inviabilidade da continuidade dos movimentos sistêmicos embalados com a Revolução Industrial. Assim, a consolidação da Organização das Nações Unidas (ONU) foi essencial para estabelecimento do protagonismo de uma utopia socioambiental capaz de contornar os entraves da finitude dos recursos na Terra. (SACHS, 2009)

Não obstante, entre as discussões travadas entre os idealistas do apocalipse e os defensores do progresso (SACHS, 2009), optou-se pela adoção de um “caminho do meio” para o cenário internacional, qual seja, o Desenvolvimento Sustentável. A partir dali, no ano de 1972, em Estocolmo, assumiu-se o compromisso com o crescimento econômico sem o abandono das pautas sociais e ambientais – que ganham, ideologicamente, importância. Inaugura-se, portanto, um paradigma multidimensional.

## **INSUFICIÊNCIAS DO ECODESENVOLVIMENTO**

Apesar de uma proposta multidimensional para o Ecodesenvolvimento – econômica, social e ambiental – importa ressaltar que as visões desenvolvimentistas que rondam o paradigma tornam seus sentidos frágeis para os fins que se pretendem. Isto é, a inauguração e consolidação da sustentabilidade não altera o *status* do homem no globo, dando permanência ao Antropoceno. (ARTAXO, 2014)

Ora, a dinâmica de crescimento a partir da apropriação e acumulação de capital são incompatíveis com os ideais de solidariedade e responsabilidade próprios da utopia da sustentabilidade. (BOFF, 2012) Assim, “a expressão desenvolvimento sustentável representa uma armadilha do sistema imperante: assume os termos da ecologia para esvaziá-los.” (BOFF, 2012)

A garantia ecológica por caminhos liberais e hegemônicos desconsidera a própria multidimensionalidade do paradigma, fazendo da sustentabilidade uma sustentabilidade para poucos e que custa as riquezas de outros países. (MOTA, 2017) Assim, seguem as tendências do *Deepak Nayyar*, sendo o mercado e as políticas caolhas para qualquer campo distinto do que se pretende lucrar – os padrões de produção são desmembrados da ética ambiental. (SACHS, 2002)

Isso, note-se, é fortalecido pela percepção do desenvolvimento enquanto progresso, de forma que o bem-estar universal é modulado para o campo das ideias – como um padrão almejado mas inviável, vez que não sistêmico. A própria racionalidade que impregna o Desenvolvimento Sustentável é responsável por conferir ao paradigma métodos limitados de compreensão de leituras não universais – diferentes formas de percepção e de saberes ambientais. (LEFF, 2001) Diz-se, portanto, que a sustentabilidade é uma redução de perspectivas, vez que atende aos interesses diretos do próprio capital.

O entrave maior – note-se – diz respeito ao papel que cumpre o Desenvolvimento Sustentável dentro do próprio sistema capitalista, que é o de correções pontuais, com o fim de viabilizar a continuidade da produção. Ora, não há tentativa de rompimento com padrões sistêmicos – ao contrário. Os sentidos do “ser homem” e do meio ambiente não são ressignificados para além da racionalidade cartesiana, nem há incorporação de uma ética pautada na outridade – de uma responsabilidade coletiva. (LÉVINAS, 2009)

Nesse tocante, a multidimensionalidade do Ecodesenvolvimento resta fragilizada, vez que, enquanto instrumento sistêmico, referido paradigma está fadado ao atendimento das pretensões econômicas. Essa realidade, inviabiliza o bem-estar universal e mais, faz da sustentabilidade uma utopia insustentável – ao menos em seus sentidos absolutos de emancipação dos significados e tratativa ambiental.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A retrospectiva do desenvolvimento e atuação sistêmica permite verificar as perspectivas construídas acerca dos sentidos do homem e do meio ambiente. A partir da “desumanização”, “desnaturalização” e do rompimento dos laços entre homem e terra foram possíveis as construções de padrões de produção e consumo

que – como verificado – resultaram em crises socioambientais que demandaram uma reflexão internacional acerca da pauta.

Nesse sentido, foi fundado o paradigma do Desenvolvimento Sustentável que, apesar de surgir como uma utopia capaz de conciliar crescimento econômico e preservação ambiental, mostra-se inviável para promoção de guinadas significativas na tratativa com o meio ecológico, na medida em que se limita a correções pontuais do capitalismo – pouco contribuindo para uma perspectiva de bem-estar e construção de paradigmas de responsabilidade e solidariedade socioambiental.

Assim, a pesquisa viabilizou o entendimento acerca dos desafios sistêmicos de um conceito que, apesar de ser multidimensional, ainda se limita às pretensões econômicas. Demonstra-se urgente, portanto, o rompimento com moldes predatórios e com o próprio capitalismo e desenvolvimento sustentável – vez que incompatíveis com as utopias de cuidado e garantia da vida na e da *pachamama*.

## REFERÊNCIAS

- ARTAXO, Paulo. Uma nova era geológica em nossa planeta: o Antropoceno? **Revista USP**, São Paulo, n. 103, p. 13-24, 2014.
- BOFF, Leonardo. **Crítica ao modelo padrão de sustentabilidade.** LeonardoBOFF.com. 2012. Disponível em: <<https://leonardoboff.wordpress.com/2012/01/29/critica-ao-modelo-padroao-de-sustentabilidade/>>. Acesso em: 08 nov.2018.
- COGGIOLA, Osvaldo. **A Segunda Guerra Mundial: Causas, Estrutura, Consequências.** 1 ed. São Paulo: Livraria da Física, 2015.
- DESCARTES, René. **Discours de la methode de bien conduire as raison et chercher la verité dans les sciences.** In Euvres et lettres. Paris: Gallimard, 1952.
- FITZGERALD, Amy. KALOF, Linda. Reading the trophy: exploring the display of dead animals in hunting magazines. **Routledge**, London, v. 18, n. 2, p. 112-122, 2003.
- LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental.** São Paulo: Cortez, 2001.
- LÉVINAS, Emmanuel. **O humanismo do outro homem.** Petrópolis: Vozes, 2009.
- MARX, Karl. **O Capital.** Livro 1: Processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. 2 Ed. São Paulo: Boitempo, 2017.
- MOTA, Carlos Renato. As principais teorias e práticas de desenvolvimento, 2017 In BURSZTYN, Marcel. **A difícil sustentabilidade: Política energética e conflitos ambientais.** Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

PRONI, Marcelo Weishaupt. **História do capitalismo: uma visão panorâmica.** Unicamp, 1997

QUINTANA, Ana Carolina. HACON, Vanessa. O desenvolvimento do capitalismo e a crise ambiental. **O social em questão**, v. 14, n. 25, 2011.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Org. Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

VEIGA, Eli da Veiga. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

# IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL EM PAÍSES EMERGENTES: A IMPORTÂNCIA DE CRIAR REGULAÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS

SOCIOECONOMIC IMPACTS OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN EMERGING COUNTRIES: THE IMPORTANCE OF CREATING REGULATIONS AND PUBLIC POLICIES

**Gustavo Schainberg Sandoval Babo<sup>49</sup>**

---

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da Inteligência Artificial em países em desenvolvimento é necessário, pois a IA configura-se como uma excelente estratégia de crescimento econômico, além de evitar que esses países sofram um novo “imperialismo tecnológico” caso eles não acompanhem as mudanças que essa tecnologia está causando na humanidade e na economia global. Uma pesquisa da McKinsey Global Institute aponta que a IA tem o potencial de gerar uma atividade econômica global adicional de pelo menos 13 trilhões de dólares até 2030, a mesma quantidade que especula-se movimentar o Agronegócio. A falta de uma estratégia para a Inteligência Artificial pode causar danos irreversíveis no futuro, visto que países que investiram em políticas específicas para a IA dificilmente serão alcançados economicamente por aqueles que não o fizeram, até porque essa tecnologia depende muito do acúmulo de conhecimento, de dados e de investimento para crescer. Ademais, diversas consequências negativas são ocasionadas pela aplicação

---

<sup>49</sup>Analista de Privacidade e Proteção de Dados da Sympla. Pesquisador CNPq no tema “Vieses em Algoritmos de Inteligência Artificial”. Estudante de Direito - UFMG. Bolsista do programa Youth@IGF da Internet Society para participar do Internet Governance Forum em Paris (2018) e bolsista do Youth@IGF do Comitê Gestor da Internet (CGI.br) para participar do mesmo fórum da ONU em Berlim (2019). Palestrante, mentor e jurado do Cotemig Startups. Co-fundado do NITLES, aceleradora de lawtechs. Shaper do Fórum Econômico Mundial. Multicampeão em Hackathons e Startup Weekends. Pesquisador do DTI BR - UFMG. Autor de diversos artigos sobre “Direito e Tecnologia”.



da IA na sociedade, como o desemprego ocasionado pela automação. Esses problemas podem ser mais intensos para aqueles países que não se preparam.

Portanto, a Inteligência Artificial tem grande potencial para contribuir para a atividade econômica global, mas a ampliação das lacunas entre países, empresas e trabalhadores precisará ser gerenciada para maximizar os benefícios.

Esse gerenciamento pode ser melhor executado pensando não só em uma estratégia nacional para o desenvolvimento dessa tecnologia, mas principalmente caso seja criado uma coalizão internacional, envolvendo principalmente países em desenvolvimento, a fim de unir forças interessadas na tecnologia para desenvolver-se e reduzir os danos que podem ser causados com a desigualdade promovida pela tecnologia, através da criação de políticas públicas e da elaboração de uma regulação inteligente. Tudo isso será explicado mais detalhadamente ao longo do artigo.

## METODOLOGIA

Diante do exposto, o presente trabalho visa analisar os impactos socioeconômicos da Inteligência Artificial em países emergentes, exigindo, portanto, uma diversa bibliografia para compreender essa realidade, juntamente com as possibilidades de solução dos problemas através da criação de políticas públicas e regulações inteligentes. Além disso, a bibliografia deverá prezar pela interdisciplinaridade, visto que diferentes setores adotam perspectivas distintas em relação ao tema, sendo importante que a estratégia criada para a Inteligência Artificial leve em conta múltiplos interesses, adotando um modelo semelhante ao de governança. Sendo assim, muito além de livros e artigos, foi exigido a análise de projetos de outros países, pesquisas de mercado e comparações com outras áreas do conhecimento.

## DISCUSSÕES

Alguns impactos socioeconômicos são analisados ao longo do artigo e extremamente aprofundados, como por exemplo a relação entre emprego e desemprego causado pela automação proporcionada pela Inteligência Artificial em países desenvolvidos e em desenvolvimento. O resultado nos mostra que o desemprego será muito maior na América Latina por diversos fatores analisados, como a exportação de tecnologia, o fim da terceirização da produção industrial e a geração de novos empregos para novas demandas. Além disso, considerando o potencial econômico da IA e a dificuldade que é destravar toda essa capacidade por países emergentes, podemos dizer que a falta de uma estratégia possa fardar esses países a uma disparidade econômica negativa irreversível. Ademais, outros impactos são analisados durante o artigo, como por exemplo a capacidade dos algoritmos de IA acentuarem os vieses de uma sociedade que não se prepara para o desenvolvimento dos mesmos, assim como as soluções para todos esses problemas equilibrando regulações inteligentes que protegem a sociedade e políticas que estimulam o desenvolvimento da Inteligência Artificial especificamente nesses países em desenvolvimento, atingindo um equilíbrio ideal de desenvolvimento controlado.

## CONCLUSÕES

Os pilares dessa estratégia foram sendo estabelecidos implicitamente no artigo, são eles: Construção de um ambiente de inovação, políticas de mercado de trabalho, investimento público e privado, políticas de educação, regulação inteligente e políticas de incentivo e elas estão detalhadas resumidamente logo abaixo:

1. **Ambiente de Inovação:** Ambiente de um país ou compartilhado entre países. Considerado como a infraestrutura que vai conduzir o desenvolvimento da Inteligência Artificial, com a indústrias de chips e de computadores. O Ambiente de Inovação também é constituído de políticas e estratégias que promovem a construção dessa infraestrutura, além da criação de iniciativas para aproveitar a automação inteligente, permitindo que empresas que utilizam a tecnologia da IA tenham mais facilidade em crescerem e prosperarem. É a base que funciona como estrutura e meio para conduzir a estratégia e o desenvolvimento.
2. **Políticas do mercado de trabalho :** A automação é susceptível de deslocar os seres humanos, pelo menos aqueles envolvidos em tarefas automatizáveis. Portanto, os governos exigem políticas que promovam a mobilidade e a flexibilidade dos trabalhadores, bem como programas que ajudem a desenvolver novas habilidades. Além disso, em um momento inicial, é importante que as políticas do mercado de trabalho permitam que especialistas de fora venham trabalhar no país, mas com condições contratuais de produzir somente para o produto nacional. Esses especialistas são importantes para desenvolver o conhecimento base.
3. **Políticas de Educação :** Com a automação, as habilidades exigidas pelos empregadores irão evoluir e, com isso, os requisitos educacionais da força de trabalho. Esta categoria consiste nos requisitos educacionais emergentes, sendo importante que não só novos profissionais surjam, mas que o aprendizado seja contínuo ao longo da vida da população, considerando que será necessário aprender e desaprender continuamente nesse novo mundo globalizado e tecnológico. Ademais, é preciso re-capacitar pessoas que tiveram seus empregos substituídos pela IA. Para isso é preciso de políticas de educação e mercado de trabalho juntas, que devem ser focadas na educação STEM e nas habilidades sociais.

4. **Pesquisa fundamental em IA:** Os governos devem investir massivamente nessa tecnologia e naquelas que auxiliam no seu desenvolvimento, além de incentivarem que a iniciativa privada também faça o mesmo. A Inteligência Artificial é uma área que demanda muita pesquisa e tempo para ser desenvolvida e os resultados são extraordinários a maior prazo.
5. **Políticas de Incentivo:** Criar políticas públicas e uma estrutura de regulamentação que promova o crescimento da IA. Alguns exemplos são: redução da burocracia em empresas que adotem a IA em funções e processos internos, incentivos fiscais para desenvolvedores trabalharem com essa tecnologia, construção de bases de dados abertas pelos governos para serem utilizadas em empresas estatais e privadas nacionais, criação de um seguro social para empresas que querem contribuir e ter uma garantia caso o software cause algum dano e elas sejam responsabilizadas, atribuição de um novo tipo de Responsabilidade Civil às máquinas em determinadas situações, criação de políticas que garantem segurança à população utilizando o *privacy by design* e muitas outras políticas possíveis. Assim sendo, como são muitas as alternativas para promover essa tecnologia, o Estado deve orquestrar para que sejam escolhidos as melhores opções de políticas de incentivo para a realidade dos respectivos países.
6. **Regulação Inteligente:** Uma perspectiva interessante seria não limitar o uso da IA, por temer os prejuízos que o desenvolvimento dessa tecnologia ocasiona, mas sim incentivar a Inteligência Artificial, ao mesmo tempo que protege as pessoas e as empresas de seu uso. Enquanto as Políticas de Incentivo fazem a parte do desenvolvimento, deve ser criada uma Regulação Inteligente para a proteção dos danos, como por exemplo proteger as profissões em risco de substituição, proteger a população inempregável, proteger o uso indevido dessa tecnologia, proteger a alimentação dos bancos de dados errada e sem supervisão, proteger as tomadas de decisões

feitas inteiramente por máquinas, proteger a privacidade das pessoas e proteger muitas outras situações vulneráveis que também devem ser atentadas. Nessa categoria, é preciso pensarmos não só em uma regulamentação reativa, mas também preventiva. Para isso, é preciso estender a discussão das regulamentações e das práticas não previstas em lei para além do Estado, envolvendo todos os setores e seus respectivos interesses, em um modelo de discussão multiparticipativo..

Portanto, percebe-se que o sistema legal e a estratégia para a Inteligência Artificial devem ser construídos de modo que tenham um impacto positivo no desenvolvimento dessa tecnologia, ao mesmo tempo que garantem que as partes prejudicadas pelos algoritmos de IA sejam protegidas. O futuro será moldado pelas políticas públicas e pelas estratégias e países em desenvolvimento precisam começar a fazê-las. Por fim, a proposição de como deve ser feito todo esse planejamento e tudo que deve ser observado. O artigo abordou todos esses assuntos com muito embasamento científico e a certeza que esse é o caminho certo a percorrer. Esperamos que ainda não seja tarde.

## REFERÊNCIAS

BABO, Gustavo Schainberg “**The Importance of the Multistakeholder Approach: My Experience at the Internet Governance Forum.**” ISOC - Internet Governance Forum, UNESCO, Paris <https://www.internetsociety.org/blog/2018/1/2/the-importance-of-the-multistakeholder-approach-my-experience-at-the-internet-governance-forum/>. Acessado em 16 jan. 2019

BANDHOLZ, H. **The rise of the machines: economic and social consequences of robotization.** UniCredit's Economics & FI/FX Research, 31 Agosto 2016.

[https://www.research.unicredit.eu/DocsKey/economics\\_docs\\_2016\\_155340.ashx?M=D&R=37323940](https://www.research.unicredit.eu/DocsKey/economics_docs_2016_155340.ashx?M=D&R=37323940) Acessado em 23 jan. 2019.

BESSEN, James “**AI and Jobs: The Role of Demand**” (November 28, 2017). Boston Univ. School of Law, Law and Economics Research Paper No. 17-46. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3078715> ; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3078715>

BODDY, D.; HERSHBEIN, B.; KEARNEY, M. **The future of work in the Age of the Machine.** The Hamilton Project, 2015.

[http://www.hamiltonproject.org/assets/legacy/files/downloads\\_and\\_links/Work\\_in\\_Machine\\_Age\\_February\\_2015\\_FINAL.pdf](http://www.hamiltonproject.org/assets/legacy/files/downloads_and_links/Work_in_Machine_Age_February_2015_FINAL.pdf). Acessado em 23 jan. 2019.

CATH, Corinne; WACHTER, Sandra; MITTLESTADT, Brent; TADDEO, Mariarosaria; FLORIDI, Luciano. **Artificial Intelligence and the 'Good Society': the US, EU, and UK approach.** Science and engineering ethics. 2017 24. 10.1007/s11948-017-9901-7.

[https://www.researchgate.net/publication/315705213\\_Artificial\\_Intelligence\\_and\\_the\\_Good\\_Society'\\_the\\_US\\_EU\\_and\\_UK\\_approach](https://www.researchgate.net/publication/315705213_Artificial_Intelligence_and_the_Good_Society'_the_US_EU_and_UK_approach). Acessado em 14 jan. 2019.

CHAFFEY, Dave; ELLIS-CHADWICK, Fiona. **Digital marketing: strategy, implementation and practice.** 6. ed. [S.I.]: Pearson, 2016. 728 p.

CHEN, Nicholas; CHRISTENSEN, Lau; GALLAGHTER, K.; MATE, Rosamond; RAFERT, Greg. "Global economic impacts associated with Artificial Intelligence". Analysis Group, 2016.

[http://www.analysisgroup.com/uploadedfiles/content/insights/publishing/ag\\_full\\_report\\_economic\\_impact\\_of\\_ai.pdf](http://www.analysisgroup.com/uploadedfiles/content/insights/publishing/ag_full_report_economic_impact_of_ai.pdf). Acessado em 23 jan. 2019.

CORPUZ, E. **UN Report: Robots Will Replace Two-Thirds of All Workers in the Developing World** Futurism.com, New York, Nov 2016

<https://futurism.com/Regardless-of-who-the-president-is-man-made-climate-change-is-real>

CRAWFORD, K.; WHITTAKER, M. "The social and economic implications of Artificial Intelligence technologies in the near-time". AINow, 2016. [https://ainowinstitute.org/AI\\_Now\\_2016\\_Report.pdf](https://ainowinstitute.org/AI_Now_2016_Report.pdf). Acessado em 23 jan. 2019.

DAWIS, Dwight B. "Assessing the Strategic Computing Initiative". **HighTechnology** Vo. 05 No. 04 Abril 1985 <http://ai.eecs.umich.edu/people/conway/CSE/SCI/HighTechnology4-85.pdf>. Acessado em 25 jan. 2019.

DEVPOST. "Robots at your Service". Empowering Healthy Ageing through Robotics, IoT and A.I., Amsterdam, 2016 <https://robots.devpost.com/>

DICKSON, Ben "What is the AI winter? | TechTalks." 12 nov. 2018, <https://bdtechtalks.com/2018/11/12/artificial-intelligence-winter-history/>. Acessado em 11 jan. 2019.

DISCO, Cornelis. **Some Examples of Emerging Patterns in Technology:** Example 1: Moore's Law as a Self-Fulfilling Prophecy. In: DE GRUYTER, Walter; DISCO, Cornelis; VAN DER MEULEN, Barend. Getting New Technologies Together. [S.I.]: De Gruyter, 1988. cap. 03, p. 206-215.

DONEDA, Danilo, ALMEIDA, Virgilio; MONTEIRO, Marilia. **Governance challenges for the Internet of Things.** IEE Computer Society, v. 19, n. 4, p.61 2015.

[https://www.researchgate.net/publication/282493702\\_Governance\\_Challenges\\_for\\_the\\_Internet\\_of\\_Things](https://www.researchgate.net/publication/282493702_Governance_Challenges_for_the_Internet_of_Things). Acessado em 30 jan. 2019.

ECHOS **2/3 dos empregos irão desaparecer nos países em desenvolvimento** Laboratório de Inovação, São Paulo 2017 <https://escoladesignthinking.echos.cc/blog/2017/04/23-dos-empregos-irao-desaparecer-nos-paises-desenvolvidos/>. Acessado em 20 fev. 2019

FUERTE, Karina. **A new report reveals the top 25 countries prepared for the rise of the robots.** Observatory of Educational Innovation, Monterrey, México, 25 abr. 2018 <https://observatory.tec.mx/edu-news/the-top-25-countries-prepared-for-automation>. Acessado em 31 jan. 2019.

FONSECA FILHO, Cléuzio "História da computação: O Caminho do Pensamento e da Tecnologia" Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007. 205 [http://www.pucrs.br/edipucrs/online/historia\\_da\\_computacao.pdf](http://www.pucrs.br/edipucrs/online/historia_da_computacao.pdf). Acessado em 14 jan. 2019.

FREY, Carl B.; OSBORNE, Michael. **The Future of Employment** - Oxford Martin School - University of Oxford." Reino Unido, 17 set.

2013.

[https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The\\_Future\\_of\\_Employment.pdf](https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf). Acessado em 18 jan. 2019.

FREY, Carl B.; OSBORNE, Michael. **Technology at Work: The Future Is Not What It Used to Be** Oxford Martin School Citi GPS Vol. 02 - University of Oxford Jan. 2016. Disponível em: [https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/Citi\\_GPS\\_Technology\\_Work\\_2.pdf](https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/Citi_GPS_Technology_Work_2.pdf). Acessado em 27 fev. 2019.

GILLESPIE, Tarleton. **The Relevance of Algorithms**. In: GILLESPIE, T. et al. (Orgs.) Media technologies: Essays on communication, materiality, and society. Cambridge, MA: MIT Press: Virtual Books, 2014. p. 169. <http://mitpress.universitypressscholarship.com/view/10.7551/mitpress/9780262525374.001.0001/upso-9780262525374-chapter-9>. Acessado em 30 jan. 2019.

GUIHOT, Michael; MATTHEW, Anne F.; SUZOR, Nicolas P. **Nudging robots: Innovative solutions to regulate artificial intelligence**. 2017 Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law , 20 (2), pp. 385-456. <https://eprints.qut.edu.au/109926/> Acessado em 5 fev. 2019.

JOTA, **Privacy by Design e Proteção de Dados Pessoais**. 2016, <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/direito-digital/direito-digital-privacy-design-e-protecao-de-dados-pessoais-06072016>. Acessado em 5 fev. 2019.

KALACHE, A. et al. O envelhecimento da população mundial. Um desafio novo. Rev. Saúde públ., S. Paulo <https://scielosp.org/pdf/rsp/1987.v21n3/200-210.pt>. Acessado em 14 jan. 2019.

KAPLAN, Jerry. **Artificial Intelligence: What Everyone Needs to Know**. UK Oxford University Press, 2016. 1 - 112 p.

KHOR, Martin. **The Robots are Coming, your Job is at Risk** IPS 2017. Disponível em: <http://www.ipsnews.net/2017/03/the-robots-are-coming-your-job-is-at-risk/>

LOFT, Frederico Salas **Internet Governance Forum Report** [Nov. 2018] Paris, France: UNESCO headquarters. A sessão na íntegra encontra-se transcrita em <https://www.intgovforum.org/multilingual/igf-2018-schedule/2018-11-15>. Acessado em 25 jan. 2019

LUND, Susan; MANYKA, J.; CHUI, Michael; BUGHIN, Hosh; WOETZEL, Jonathan "Jobs lost, jobs gained: What the future of work will mean for jobs, skills, and wages" Washington, D.C.: McKinsey Global Institute, 2017 .<https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/jobs-lost-jobs-gained-what-the-future-of-work-will-mean-for-jobs-skills-and-wages> .. Acessado em 18 jan. 2019.

MAGRANI, Eduardo. **Governance of Internet of Things and Ethics of Artificial Intelligence**. ITS RIO, Rio de Janeiro, RJ, p. 1-38, 12 dez. 2018. <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2019/01/ARTIGO-ETICA-E-AI-PUBLICADO-REVISTA-DE-DIRITEOS-CULTURAIS-converted.pdf> Acesso em 31 jan. 2019

MANYKA, J.; CHUI, Michael; MIREMADI, Mehdi; CHUNG, Rita; NEL, Pieter; MALHOTRA, S; **"Applications and value of deep learning"** 2018.Washington, D.C.: McKinsey Global Institute <https://www.mckinsey.com/featured-insights/artificial-intelligence/notes-from-the-ai-frontier-applications-and-value-of-deep-learning>. Acessado em 14 jan. 2019.

MANYIKA, J.; CHUI, M.; MIREMADI, M.; BUGHIN, J.; GEORGE, K.; WILLMOTT, P. DEWHURST, P. **Harnessing automation for a future that works** Global Institute McKinsey Report 2017. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/digital-disruption/harnessing-automation-for-a-future-that-works>. Acessado em 27 fev. 2019.

MELO LINS, Leonardo. **Educação, qualificação, produtividade e crescimento econômico: a harmonia colocada em questão**. [S.I.]: IPEA, 2011. 17 p. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada>

2011/pdf/area3/area3-artigo5.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2019.

MILLER, Rich; **"ROBOTS Are Coming for Jobs of as Many as 800 Million Worldwide"**. [S.I.]: Bloomberg, 2017. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-29/robots-are-coming-for-jobs-of-as-many-as-800-million-worldwide>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

NEWQUIST, HP. **The Brain Makers**. 1. ed. [S.I.]: Sams, 1994. 488 p

NICOLELIS, Miguel; CICUREL, Ronald. **O Cérebro Relativístico: Como ele funciona e por que ele não pode ser simulado por uma máquina de Turing**. [S.I.]: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2015. 114 p.

NOAH HARARI, Yuval. **HOMO DEUS**: Uma breve história do amanhã. [S.I.]: Companhia das Letras, 2016. 448 p.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO - OMC Relatório Anual da OMC; **"World Trade Report 2018 - The future of world trade: How digital technologies are transforming global commerce"** 3 out. 2018, [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/world\\_trade\\_report18\\_e\\_under\\_embargo.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/world_trade_report18_e_under_embargo.pdf). Acessado em 21 jan. 2019.

PANETTA, Kasey "The CIO's Guide to Artificial Intelligence" Gartner IT Glossary - Smarter With Gartner. 2 jan. 2018. <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/the-cios-guide-to-artificial-intelligence/>. Acessado em 14 jan. 2019.

PANETTA, Kasey. **"5 Trends Emerge in the Gartner Hype Cycle for Emerging Technologies, 2018."** Gartner IT Glossary, Gartner, Inc., [www.gartner.com/smarterwithgartner/5-trends-emerge-in-gartner-hype-cycle-for-emerging-technologies-2018/](http://www.gartner.com/smarterwithgartner/5-trends-emerge-in-gartner-hype-cycle-for-emerging-technologies-2018/).

Acessado em 11 jan. 2019.

PC Magazine "Encyclopedia: Definition of: Amara's law".

PLUMMER, Daryl. **"Gartner Top Strategic Predictions for 2019 and Beyond"**, 16 out. 2018. Gartner IT Glossary.

<https://www.gartner.com/smarterwithgartner/gartner-top-strategic-predictions-for-2019-and-beyond/>. Acessado em 14 jan. 2019.

RODRIK, Dani. **NEW TECHNOLOGIES, GLOBAL VALUE CHAINS, AND DEVELOPING ECONOMIES**. Harvard University: National Bureau of Economic Research, 2018. 30 p. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w25164.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

ROUSE, Margaret **"What is DARPA"** - TechTarget, 2005. <https://searchnetworking.techtarget.com/definition/DARPA>. Acessado em 11 jan. 2019.

SAURWEIN, Florian; JUST, Natascha; LATZER, Michael. **Governance of algorithms: options and limitations**. Media Change & Innovation Division, IPMZ – Institute of Mass Communication and Media Research, University of Zurich, Switzerland. v. 17, n. 6, p. 35-49, 2015.

[http://www.mediachange.ch/media/pdf/publications/GovernanceOfAlgorithms\\_.pdf](http://www.mediachange.ch/media/pdf/publications/GovernanceOfAlgorithms_.pdf). Acessado em 30 jan. 2019.

SCHERER, Matthew U., **Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, Competencies, and Strategies** . Harvard Journal of Law & Technology, Vol. 29, No. 2, 2016. Encontrado em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2609777> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2609777>. Acessado em 4 fev. 2019.

SCHNEIDER, Michelli. **O PROFISSIONAL do Futuro** Ribeirão Preto - Sp: TEDx FAAP, 2018. P&B. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=9G5mS\\_OKT0A](https://www.youtube.com/watch?v=9G5mS_OKT0A)>

SEONG, J.; MANYKA, J.; CHUI, M.; JOSHI, R.. **"Notes from the AI frontier: Modeling the impact of AI on the world economy"**. Washington, D.C.: McKinsey Global Institute 2018.

<https://www.mckinsey.com/featured-insights/artificial-intelligence/notes-from>

the-ai-frontier-modeling-the-impact-of-ai-on-the-world-economy. Acessado em 11 jan. 2019.

SHAPIRO, Ehud Y. **The fifth generation project — a trip report.**. ACM New York, NY, USA: Communications Of The ACM, 1983. p. 637-641. v. 26. Disponível em: <<https://dl.acm.org/citation.cfm?id=358179>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

SOLUM, Lawrence B. **Legal Personhood for Artificial Intelligences**. North Carolina Law Review, Vol. 70, p. 1231, 1992; Illinois Public Law Research Paper No. 09-13. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1108671>

SPOTLESS Data - **Amara's law** <https://spotlessdata.com/blog/amaras-law>. Acessado em 11 jan. 2019.

STEFANELO, Eugênio **"O Agronegócio Mundial e Brasileiro"**. UNIFAE - Vitrine da Conjuntura, Curitiba, v.1, n.1, março 2008

.<http://img.fae.edu/galeria/getImage/1/746399500200267.pdf>. Acessado em 30 jan. 2019.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT **Who is Ready For the Coming Wave Of Automation?** [S.I.]: The Economist Intelligence Unit & ABB, 2018. Disponível em:

<<http://www.automationreadiness.eiu.com/withepaper>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

UNITED NATIONS **Robots and Industrialization in Developing Countries** United Nations Conference On Trade And Development UNCTAD, Out 2016. [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2016d6\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2016d6_en.pdf). Acessado em 20 fev. 2019.

WALKER, Mike **"5 Trends Emerge in the Gartner Hype Cycle for Emerging Technologies"**, 16 ago. 2018. Gartner IT Glossary <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/5-trends-emerge-in-gartner-hype-cycle-for-emerging-technologies-2018/>. Acessado em 14 jan. 2019.

WEINREB, D. ; MOON, D. **The Lisp Machine manual** - ACM SIGART Bulletin - 10 / 1981 <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=1056738> Acessado em 25 jan. 2019

WORLD BANK GROUP **Digital Dividends** World Development Report, Washington DC, 2016 <http://documents.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf>. Acessado em 20 fev.2019.

# POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO DIGITAL: UMA ANÁLISE DO PLANEJAMENTO NO ÂMBITO DE AÇÕES DA REDE DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INFORMAÇÃO EM MINAS GERAIS

PUBLIC POLICY OF DIGITAL INCLUSION: AN ANALYSIS OF THE PLANNING OF ACTIONS IN SCIENCE, TECHNOLOGY AND INFORMATION NETWORK IN MINAS GERAIS

**Letícia Dufloth Bianchini** <sup>50</sup>  
**Marco Antônio de Almeida Silva** <sup>51</sup>  
**Elisa Maria Pinto da Rocha** <sup>52</sup>

---

O conceito de inclusão digital está associado à promoção de iniciativas de capacitação e de garantia de acesso às tecnologias de informação e comunicação (TIC), de modo a assegurar que os cidadãos possam se integrar à sociedade da informação. Essas, por sua vez, podem ser definidas como um “conjunto de recursos tecnológicos que proporcionam, por meio de hardwares, softwares e telecomunicações, a automação e a comunicação de vários processos de trabalho” (BRASIL, 2015, p.15).

Dessa maneira, pode-se dizer que as TIC representam um novo meio de se comunicar e podem atuar como potenciais instrumentos de ensino, aprendizagem, relações sociais e trabalho. É importante destacar, ademais, que elas podem ser responsáveis por grande parte do processo de desenvolvimento de determinado país, região ou localidade. Seu uso é aplicável em inúmeras esferas, como educação, saúde, ciência, inovação e comércio exterior, dentre outros setores.

---

<sup>50</sup> FJP-MG

<sup>51</sup> FJP-MG

<sup>52</sup> FJP-MG

---



É desejável que os indivíduos e as organizações se apropriem dessas tecnologias, de modo a se engajarem no contexto da sociedade da informação e do conhecimento. Para tanto, o governo deve promover e incentivar políticas de inclusão digital, de forma integrar os diversos atores da sociedade e inseri-los no contexto das TIC. De acordo com Warschauer (2006 *apud* DIAS, 2010), o acesso às TIC se configura como um processo multidimensional, ou seja:

Insere-se num complexo conjunto de fatores, abrangendo recursos e relacionamento físicos, digitais, humanos e sociais. Para proporcionar acesso significativo a novas tecnologias, o conteúdo, a língua, o letramento, a educação e as estruturas comunitárias e institucionais devem todos ser levados em consideração (p. 65).

Não se pode entender, todavia, que oferecer computadores e conexão à Internet seja suficiente para a promoção dessa integração. Isso porque se faz primordial a alfabetização, a educação das pessoas a esses dispositivos, de modo que eles sejam utilizados de maneira efetiva. É possível encontrar na literatura autores que argumentam que o fenômeno da inclusão/exclusão digital, a partir da dicotomia entre o acesso ou o não acesso à Internet e à posse ou não de computadores, configura-se como superficial, haja vista que há uma multiplicidade de variáveis a serem consideradas. Sorj e Guedes (2005) destacam três grandes limitações dos estudos e pesquisas na área: ter dificuldade em identificar a qualidade do acesso e o tempo com ele gasto; não diferenciar camadas socioeconômicas; e não oferecer pistas sobre a diversidade de usos e a relevância da inclusão digital para os usuários.

Nesse sentido, o Estado tem o papel de oferecer não apenas o suporte físico para que se tenha contato com equipamentos tecnológicos, mas também de agir em prol de integrar a população nesse meio, a partir de um planejamento estratégico e de apoio institucional. Sendo assim, as ações governamentais devem estar alinhadas com determinadas peculiaridades do processo de inclusão digital,

atentando para fatores como o público-alvo e as áreas de foco, e devem seguir diretrizes bem definidas, de maneira a promover uma política eficaz e eficiente.

Com base em levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União em 2015, é possível afirmar que os cidadãos excluídos digitalmente enfrentam uma série de desafios que tolhem a inclusão desses indivíduos na política pública. Logo, os gestores devem quebrar as barreiras ao acesso equitativo por meio da construção de ações que visem à efetiva inclusão digital. Dentre os desafios principais que afligem os cidadãos excluídos digitalmente, pode-se observar: a capacidade dos indivíduos de estarem on-line e conectarem-se à Internet; os aspectos de formação e competência dos indivíduos; a motivação do indivíduo em querer utilizar as TIC; e os aspectos da segurança da informação. Como corolário a essas dimensões, o documento traz um modelo para o funcionamento da política pública de inclusão digital baseado em três pilares de garantia de efetividade. O primeiro relaciona-se à alfabetização do indivíduo para o uso das TIC; o segundo diz respeito à infraestrutura e disponibilidade de acesso; e o terceiro ao conteúdo adequado às necessidades dos usuários (BRASIL, 2015).

Embora a linha do tempo das políticas públicas de inclusão digital no Brasil não se constitua objeto de análise do artigo, constatou-se que o início das ações governamentais nesse campo converge com a trajetória da implementação da Internet no país. Nesse sentido, cabe destacar, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, a atuação de vários ministérios com o objetivo de fornecer conexões à internet para órgãos públicos localizados em regiões remotas e de fronteiras a fim de prestar serviços de atendimento aos cidadãos, além de promover o uso pedagógico da informática na rede básica pública de educação, sob responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) (BRASIL, 2015).

Tendo ciência das diversas formas de se pensar em uma política pública de inclusão digital, pode-se estruturá-la em quatro eixos. O primeiro eixo foca na

implementação da infraestrutura de banda larga, disponibilizando acesso à internet em alta velocidade e de qualidade, a um preço acessível, nas diversas regiões do país. O segundo eixo concentra-se na garantia do acesso público e gratuito à internet nos espaços chamados telecentros. O terceiro configura-se pela implementação de redes metropolitanas de alta velocidade em prefeituras, fornecimento de aplicativos de governo eletrônico e disponibilização de pontos de acesso à internet para o uso livre e gratuito em espaços públicos. E, por último, o quarto eixo tange o apoio a atividades e projetos de formação e capacitação que visem à promoção das TIC (BRASIL, 2015).

As diretrizes para a elaboração de uma política pública de inclusão digital orientam projetos, programas e ações na área. Em se tratando do cenário mineiro, os autores analisam o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2012-2015, e mais especificamente a Rede de Desenvolvimento Integrado de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), que se configura como a combinação de esforços das esferas governamentais de modo a organizar resultados finalísticos, objetivos estratégicos e estratégias em comum (MINAS GERAIS, 2012), no caso, na esfera da Ciência, Tecnologia e Inovação.

O objetivo do presente trabalho é verificarida Rede, er se determinadas iniciativas associadas à inclusão digital no estado de Minas Gerais trazem resultados satisfatórios para a população, tendo em vista as necessidades digitais do século XXI. É elaborado um estudo do programa 043 - Tecnologia e Inovação Rumo à Economia do Conhecimento, que é o único programa estruturador (que tem prioridade na execução do orçamento) da refe apresenta o seguinte objetivo:

Potencializar em quantidade e qualidade a criação e disseminação de conhecimento e de tecnologia em diferentes áreas para transformar conhecimento em negócios, além de fomentar e articular com os diferentes agentes empresariais, governamentais, acadêmicos e da sociedade, objetivando promover a ciência e a tecnologia para o desenvolvimento e a cidadania (MINAS GERAIS, 2012).

Tal programa já se encontrava inscrito no PPAG 2008-2011, porém foi reformulado no PPAG 2012-2015 de modo a se adequar às diretrizes propostas pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2011-2030. No PPAG, constam, em médio prazo, os delineamentos orientados pelo PMDI, que pode ser entendido como um plano estratégico de longo prazo. Um dos cinco objetivos estratégicos definidos pelo PMDI 2011-2030 para a Rede de CT&I é o fortalecimento da cidadania digital, propósito esse que se mostra bastante alinhado aos preceitos de inclusão digital.

Um programa propriamente dito pode ser entendido como um conjunto de ações que deve alcançar os objetivos definidos. Dessa forma, foram selecionadas, para estudo nesse artigo, duas ações pertencentes ao programa 043 que se enquadram dentro do objetivo estratégico supracitado. Uma delas é a ação 1223 - Cidade da Ciência e do Conhecimento, que tem como finalidade construir espaços para instituições públicas da área de Ciência e Tecnologia, de modo a integrar conhecimento e pessoas. A outra é a ação 1309 - Rede de Inovação Tecnológica, que pretende incitar o desenvolvimento de inovação tecnológica por meio da implantação de parques tecnológicos (MINAS GERAIS, 2012).

Entende-se que o planejamento governamental se configura como instrumento crucial para a elaboração de políticas públicas que tragam resultados satisfatórios para a sociedade. Dessa maneira, com a finalidade de analisar fatores como eficácia e eficiência de ações ligadas à inclusão digital em Minas Gerais, é utilizado, no presente estudo, o Índice de Desempenho do Planejamento (IDP), indicador proposto pelo autor Araújo Jr. (2008). A partir das metas físicas e financeiras estabelecidas para as ações pelo PPAG 2012-2015 e dos Relatórios Institucionais de Monitoramento, elaborados anualmente e que verificam o que foi executado a partir das metas, é possível aplicar a metodologia de Araújo Jr (2008) para a dimensão das ações (IDP-A), que abarca três aspectos: a taxa de execução física, a taxa de execução financeira e o índice de eficiência da ação, de modo a



verificar se aquelas entregues à população foram razoáveis em relação ao que havia sido planejado. Embora o índice sirva para direcionar o presente estudo, não é objetivo dos autores se atar tão somente à dimensão quantitativa, mas sim às possíveis interpretações dos resultados encontrados e suas implicações para a inclusão digital no estado.

A partir dos cálculos elaborados, é possível realizar uma comparação ano a ano entre as duas ações selecionadas, de forma a analisar o desempenho de cada uma delas com relação ao planejamento. Os resultados esperados estão atrelados a uma atenção dada às ações com a temática de inclusão digital ainda incipientes haja vista a celeridade do crescimento e da evolução da era digital e da sociedade informacional. Entende-se que é crucial que a Administração Pública esteja atenta para esses fatores, com um planejamento governamental apropriado e condizente com as necessidades digitais do século XXI. Dessa forma, sendo a hipótese confirmada ou não, espera-se que o estudo possa trazer contribuições para o aprimoramento do planejamento de ações ligadas à inclusão digital no âmbito do estado de Minas Gerais, no intuito de trazer produtos adequados às expectativas da população.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO JR, L.A. **Índice de Desempenho do Planejamento:** uma proposta de avaliação orçamentária e institucional. Monografia – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.
- BONILLA, M.H.S.; PRETTO, N.L. **Inclusão digital:** polêmica contemporânea. Salvador: EDUFBA, 2011.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Política Pública de inclusão digital.** Brasília: TCU, SeinfraAeroTelecom, 2015.
- DIAS, L.R. Inclusão digital como fator de inclusão social In: BONILLA, M.H.S.; PRETTO, N.L. **Inclusão digital:** polêmica contemporânea. Salvador: EDUFBA, 2011.
- MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015.** Belo Horizonte, 2012.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatório Institucional de Monitoramento do Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015.** Belo Horizonte, 2012.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatório Institucional de Monitoramento do Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015.** Belo Horizonte, 2013.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatório Institucional de Monitoramento do Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015.** Belo Horizonte, 2014.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatório Institucional de Monitoramento do Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015.** Belo Horizonte, 2015.

RIBEIRO, I. R. **Análise do planejamento governamental de Minas Gerais na área de ciência, tecnologia e inovação.** Monografia – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

SORJ, Bernardo; GUEDES, Luís Eduardo. Exclusão digital: problemas conceituais, evidências empíricas e políticas públicas. São Paulo: **Novos estudos CEBRAP**, 2005.

# DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA EM NÍVEL LOCAL NO BRASIL

DESENTRALIZATION AND MANAGEMENT OF PUBLIC POLICIES FOR PUBLIC SECURITY AT THE LOCAL LEVEL IN BRAZIL

**Rafael Lara Mazoni Andrade<sup>53</sup>**

Partindo do contexto do movimento global de reforma do Estado, notável a partir da década de 1980, observou-se uma crescente demanda por significativas mudanças na forma de administração do setor público, transitando de um modelo convencional a um movimento reformista marcado por uma reestruturação administrativa, discussões sobre coordenação, parcerias com o mercado e com o terceiro setor e a contratualização de resultados (KETTL, 2006; BEVAN; HOOD, 2005; TROSA, 2001).

O foco deste artigo é discutir as implicações de uma das novas tendências e paradigmas da gestão pública contemporânea em contexto democrático, a saber, a descentralização da gestão de políticas públicas de segurança pública para nível local. Propõe-se uma apresentação de discussões teóricas em que está envolta uma análise dos desafios e das potencialidades da gestão de políticas públicas de segurança pública em nível local, em meios aos "avanços e recuos, as pressões e reações, a indução e as negociações que marcaram a experiência recente dos diversos atores relevantes na área da Segurança Pública" (SOARES, 2006). A justificativa para tal estudo é desagregar aspectos da gestão dessas políticas e identificar dentre eles – com base na proposta desenhada inicialmente por

---

<sup>53</sup> Bacharel e mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Bacharel em Geografia pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (UniBH). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Observatório de Segurança Pública da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais (Sejusp).

Mintzberg (1979) – pontos e etapas caracterizados por centralização e descentralização, assim como os efeitos que isso traz sobre os resultados finais das políticas – afinal, como ensina Machado (2008, p. 437), “encontrar o equilíbrio ideal entre centralização e descentralização [...] torna-se tão problemático quanto optar pura e simplesmente entre uma e outra”.

Para isso, este trabalho partirá de uma exploração bibliográfica do estado da arte da descentralização da gestão de políticas públicas e no Brasil para discutir peculiaridades da gestão da segurança pública em nível local. Assim, seu principal objetivo é reunir – ainda que de maneira *en passant* – informações que permitam uma análise do processo de descentralização que vem sendo observado, como maneira de informar preliminarmente discussões que se pretendem fazer na dissertação de mestrado sobre o tema, analisando cada um dos entraves elencados por Furu (2011) e de cada uma das vantagens que Pollitt (2005) e outros atribuem à descentralização no caso da gestão das políticas e serviços públicos na área da segurança pública em nível local. Retomando-se o que é trazido pelos textos de Pollitt (2005), Machado (2008) e Fuhr (2011), o quadro abaixo resume aquelas que seriam os entraves e as potencialidades à descentralização:

**Tabela I** – Resumo dos entraves e potencialidades da descentralização

ENTRAVES	POTENCIALIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Dificuldade em trabalhar adequadamente interesses de reequilíbrio;</li> <li>● Risco de descontinuidades na implementação de políticas públicas engendradas pela alternância no controle do poder local;</li> <li>● Incertezas quanto aos papéis de diferentes interessados no que diz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Adoção de soluções não padronizadas para os problemas, que seriam capazes de refletir e incorporar especificidades ou nuances do objeto de intervenção pública;</li> <li>● Melhor adequação da escala da provisão do bem ou do serviço;</li> <li>● Melhor ajustamento da oferta de bens ou serviços às preferências e necessidades</li> </ul>

<p>respeito a tarefas e recursos, o que pode levar a um infundável debate político;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Aumento do valor de recursos sob controle dos entes subnacionais e consequente aumento do grau de autonomia local;</li> <li>● Conflitos entre os diferentes entes no que diz respeito à contratação de empréstimos e assunção de dívidas;</li> <li>● Falta de <i>accountability</i> em nível local e os constrangimentos para participação cidadã, que faz com que as elites locais possam capturar os benefícios da descentralização;</li> <li>● A centralização pode promover equidade ao prover diferentes níveis de serviço e diferente taxação para diferentes regiões; a descentralização pode dificultar a garantia de resultados equânimes, e enriquecer e fortalecer governos subnacionais pode favorecer desigualmente alguns deles;</li> <li>● Capacidades organizacionais, institucionais e o desempenho em níveis subnacionais ainda são muito fracas.</li> </ul>	<p>da população;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Estímulo à inovação;</li> <li>● Maior proximidade entre governantes e governados, favorecendo o controle social e a transparência das ações de governo;</li> <li>● Maior participação da sociedade civil nos processos decisórios.</li> </ul>
---	---

Fonte: Elaboração própria, a partir de Pollitt (2005), Machado (2008) e Fuhr (2011).

Como síntese dos resultados dessa pesquisa, pode-se afirmar que cada vez mais os municípios – inclusive os de menor porte – vêm tomando centralidade nas discussões acerca da segurança pública (CRUZ, *et al.*, s.d.; RIBEIRO; BASTOS, 2012; RIBEIRO, *et al.*, 2003; WAISELFISZ, 2007). Contudo, as políticas e os serviços



relacionados à área da segurança pública defrontam-se com grandes desafios no âmbito dos municípios, dadas suas características *sui generis* de gestão (REZENDE, 2012; GUEDES; GASPARINI, 2007; WANDERLEY, 2013; ARAÚJO, 2011; PINTO, 2002; CAPOBIANCO, 2004; REZENDE, *et al.*, 2015; ABRUCIO; COUTO, 1996).

Ainda, o tratamento dado pela Constituição Federal de 1988 ao tema da segurança pública passa ao largo das características que fizeram com que fosse chamada de “cidadã”, o que justifica o afastamento dos entes subnacionais nas discussões sobre esse tema (ZAVERUCHA, 2003; BALLESTEROS, 2014; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016; PERES, *et al.*, 2016; KAHN; ZANETIC, 2005; RICARDO; CARUSO, 2007).

Consequentemente, as soluções propostas a nível federal não conseguiram impactar a realidade dos problemas nos municípios, mesmo em momentos de clima político favorável e fortes alianças (ADORNO, 2003; SOARES, 2007; BALLESTEROS, 2014).

Como maneira de os entraves elencados por Furh (2011) e as vantagens que Pollitt (2005) e outros atribuem à descentralização no caso da gestão das políticas e serviços públicos na área da segurança pública em nível local, buscou-se uma revisão dos temas estudados. Em suma, observam-se as vantagens preconizadas no caso da descentralização da segurança pública: adoção de soluções não-padronizadas, como na iniciativa inovadora descrita por Lima e colaboradores (2014) e as iniciativas estudadas por Cerqueira (2014); ajustamento à escala – ainda que com fraca comprovação empírica e com grandes desigualdades (CERQUEIRA, 2014; RIBEIRO; BASTOS, 2012) –, dado que as unidades das polícias já estejam regionalizadas (RIBEIRO, *et al.*, 2003); estímulo à inovação, contestável nas organizações que lidam com o tema da segurança pública (ROLIM, 2007; BARREIRA, 2004), mas presente nas iniciativas de descentralização nas últimas décadas (CARVALHO; SILVA, 2011; ADORNO, 2003; RIBEIRO, *et al.*, 2003); e maiores e

proximidade da sociedade (RIBEIRO, *et al.*, 2003; CARVALHO; SILVA, 2011). Contudo, a análise permite inferir que há também entraves na descentralização dessa política. Observam-se dificuldades em lidar com interesses em reequilíbrio de maneira adequada. Desde as discussões no cerne do processo Constituinte (RICARDO; CARUSO, 2007) até os diversos conflitos entre diferentes organizações que atuam no tema (MACHADO, 2013; ROCHA, *et al.*, 2008; SAPORI, 2002; CRUZ, 2012; ADORNO, 2008; FREITAS, 2009; SOUZA, 2009; LIMA, 2012), passando pelo notável conflito de competência constitucional, que deixa incerto o papel dos municípios e faz com que eles sejam historicamente afastados das discussões sobre o tema (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016; PERES, *et al.*, 2016; KAHN; ZANETIC, 2005; RICARDO; CARUSO, 2007). No que diz respeito ao risco de descontinuidades na implementação de políticas públicas engendradas pela alternância no controle do poder local (FUHR, 2011), fica evidente na análise da trajetória da política descrita (PERES, *et al.*, 2016; GUINDANI, 2004; RICARDO; CARUSO, 2007). Sobre a equidade, há entraves fortes na implementação da política em nível local (SUXBERGER, 2013; BELGA, *et al.*, 2017). Como uma síntese das discussões relacionadas à capacidade nos entes locais, a descentralização da política de segurança pública enfrenta dificuldades de se financiar somam-se a dificuldades em se organizar (ARAÚJO, 2011; REZENDE, *et al.*, 2015; VELOSO, *et al.*, 2011).

Mesmo que haja participação social, sua disfunção pode ser problemática para o município, engendrando uma apropriação privada dos meios públicos (RIBEIRO, *et al.*, 2003; MARCHIORI, 2011). Por fim, no que atine ao endividamento dos entes subnacionais, impacta as relações entre os diferentes níveis de governo (ABRUCIO, 2005), e se soma à dependência de transferências intergovernamentais para criar um cenário de dificuldades de financiar iniciativas eficazes e efetivas na seara da segurança.

Infere-se, enfim, a importância de tal discussão – com fortes impactos tangíveis sobre a qualidade de vida no Brasil (BEATO FILHO; MARINHO, 2007) – e a

relevância epistemológica e crítica de um estudo – posto que focalize a descentralização com a lente de uma aplicação empírica no setor da segurança pública (POLLITT, 2005; BALLESTEROS, 2014).

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, Jun 2005 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 6 Dez 2017
- ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2., nov. 2003, pp. 103-40. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200005)>. Acesso em 18 jan 2018.
- Políticas públicas de segurança e justiça penal. **Cadernos Adenauer**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 9-27, jan, 2008. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/9403-1442-530.pdf>>. Acesso em 11 mar 2017.
- ARAÚJO, P. G. **Análise da aplicabilidade do Modelo Gerencial na administração pública**. Dissertação (Mestrado) – UFLA. Lavras, UFLA, 2011. 151 p.
- BALLESTEROS, P. R. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, 2014, pp. 6-21. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/353/173>>. Acesso em 18 jan 2018.
- BEATO FILHO, C. C.; MARINHO, F. C. Padrões regionais de homicídios no Brasil. In: CRUZ, M. V. G.; BATITUCCI, E. C. (orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. pp. 177-90
- CARVALHO, V. A.; SILVA, M. R. F. E. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis** (Impresso), v. 14, p. 59-67, 2011.
- CERQUEIRA, J. D. O município na segurança pública. 82 f. 2014. Dissertação (mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Direito, Salvador, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/17993/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20final%20-%20Josemar%20Dias%20Cerqueira%20-%20202014.pdf>>. Acesso em 5 fev 2018.
- CRUZ, M. V. G.; BATITUCCI, E. C.; SAPORI, L. F. **Políticas públicas de segurança**: o papel do município. 20[??] Mimeo. 14 p.
- CRUZ, N. S. **Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP) no estado de Minas Gerais**: análise e a efetiva participação dos órgãos envolvidos. 172 p. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública). Belo Horizonte, EG/FJP, 2012.
- FREITAS, A. X. **A política de integração entre as polícias Militar e Civil em Minas Gerais sob a perspectiva de suas culturas organizacionais**. 95 p. Monografia (Graduação em Administração Pública). Belo Horizonte, EG/FJP, 2009.
- FUHR, H. The seven traps of decentralization policy. **International Journal of Administrative Science & Organization**, v. 18, n. 2, maio 2011, pp. 88-93
- GUEDES, K. P.; GASPARINI, C. E. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Economia Aplicada**. v. 11, n. 2, pp. 303-323, 2007. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/eco/v11n2/07.pdf>> Acesso em 19 abr. 2016.

GUINDANI, M. O processo de gestão da segurança municipal. **O público e o privado.** n. 4, jul/dez 2004. pp. 73-85

KAHN, T. ZANETIC, A. O papel dos municípios na segurança pública. **Estudos Criminológicos** n. 4, p. 1-68, 2005.

LIMA, A. M. **A prática da Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP) na cidade de Belo Horizonte.** 223 p. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública). Belo Horizonte, EG/FJP, 2012.

LIMA, R. S.; GODINHO, L.; PAULA, L. "Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã. A experiência brasileira". **Textos para debate** (Banco Interamericano de Desenvolvimento), janeiro, 2014. 42 p. Disponível em: <<http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/226/1/Os%20governos%20subnacionais%20na%20gestao%20da%20seguranc%20cida.pdf>>. Acesso em 5 fev 2018.

MACHADO, J. A. Gestão de políticas públicas no estado federativo: apostas e armadilhas. **Dados**, v. 51, p. 433-457, 2008. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Jose\\_Machado14/publication/262555116\\_Public\\_policy\\_management\\_in\\_the\\_federative\\_system\\_wagers\\_and\\_Traps/links/557589e108ae7521586abb9c.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Jose_Machado14/publication/262555116_Public_policy_management_in_the_federative_system_wagers_and_Traps/links/557589e108ae7521586abb9c.pdf)>. Acesso em 17 abr 2017.

MARCHIORI, T. **O papel dos municípios na segurança pública:** relações entre CONSEG e administração municipal (1985-2008). 126 p. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais). Marília, UNESP, 2011.

PERES, U. D.; BUENO, S.; TONELLI, G. M. Os municípios e a segurança pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública.** v. 10, n. 2, pp. 36-59, ago/set 2016.

PINTO, G. J. Município, descentralização e democratização do governo. **Caminhos de**

**Geografia.** a. 3, n. 6, Jun/2002. Disponível em: <

<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10538.pdf>> Acesso em 4 maio 2016.

POLLITT, C. Decentralization: a central concept in contemporary public management. In: FERLIE, E.; LYNN JR, L. E.; POLLITT, C. **The Oxford handbook of public management.** New York: Oxford University Press, 2005, p. 371-397.

REZENDE, J. B.; LEITE, E. T.; SILVA, L. A. N. Análise da economia e finanças dos municípios brasileiros de pequeno porte: autonomia ou dependência? In: DERZI, M. A. M.; BATISTA JÚNIOR, O. A.; MOREIRA, A. M. (Orgs.). **Estado federal e tributação: das origens à crise atual.** Vol. 1. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. Vol. 1, p. 199-222. (Coleção Estado federal e tributação. 4 volumes)

REZENDE, F. C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, no 21, jan/jun. 2009, p. 344-365

RIBEIRO, L. M. L.; CRUZ, M. V. G.; BATITUCCI, E. C. Descentralização da segurança pública: dilemas na governança. In: XXVII Congresso da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 2003, Atibaia/SP. **Resumo de Trabalhos ENANPAD 2003**, 2003.

BASTOS, L. M. Algumas notas sobre segurança pública e municípios: uma análise do caso de Minas Gerais. **Revista Estudos de Política**, v. 1, nº 2, 2012. pp. 74-89

RICARDO, C. M.; CARUSO, H. G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública.** 1, 1, 2007. pp. 102-19. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/10/7>>. Acesso em 5 fev 2018.

ROCHA, G. R.; BARRETO JUNIOR, J. T.; GONTIJO, R. F. Modelo de gestão integrada do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais. In:

CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. **Anais...** Brasília, 2008. Disponível em: <[http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/130/3/C1\\_PP\\_MODELO%20DE%20GESTAO%20INTEGRADA.pdf](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/130/3/C1_PP_MODELO%20DE%20GESTAO%20INTEGRADA.pdf)>. Acesso em 4 mar 2017.

ROLIM, M. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública.** 1, 1, 2007. pp. 32-47. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/34/32>>. Acesso em 11 mar 2017.

SAPORI, L. F. A inserção da Polícia na Justiça Criminal Brasileira: os percalços de um sistema frouxamente articulado. In: MARIANO, B.; FREITAS, I. (orgs.). **Polícia: desafio da democracia brasileira.** Porto Alegre: CORAG, 2002.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, pp. 77-97, 2007. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10268>>. Acesso em 18 jan 2018.

Segurança Pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**. 20 (56), 2006. pp. 91-106. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n56/28629.pdf>>. Acesso em 11 mar 2017.

SOUZA, R. R. **Análise do perfil cultural das organizações policiais e a integração da gestão em segurança pública em Belo Horizonte.** 200p. Tese (Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações). 2009. Brasília, UNB. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7012/1/2009\\_RosaniaRodriguesdeSousa.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7012/1/2009_RosaniaRodriguesdeSousa.pdf)>. Acesso em 11 mar 2017.

SUXBERGER, A. H. G. Segurança Pública e os dilemas de uma democracia em crise. In: MACHADO, B. A. (Org.). **Justiça Criminal e Democracia.** São Paulo: Marcial Pons, 2013, p. 345-366.

VELOSO, J. F. A.; MONASTERIO, L. M.; VIEIRA, R. S.; MIRANDA, R. B. Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal. In: VELOSO, J. F. A. (org.) **Gestão municipal no Brasil:** um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea, 2011.

WANDERLEY, C. B. **Ensaios em finanças públicas municipais.** 159 p. Tese (Doutorado em Economia) – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6675/tese\\_Claudio\\_Burian\\_Wanderley.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6675/tese_Claudio_Burian_Wanderley.pdf?sequence=1)>. Acesso em 29 abr. 2016.

ZAVERUCHA, J. **Polícia Civil de Pernambuco:** o desafio da reforma. 3ª ed. Recife: Ed. UFPE, 2003. 194p.

# A APLICAÇÃO DE MÉTODO PARA ANÁLISE DO DESEMPENHO LEGISLATIVO DE 2017/18 DA CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS-MG

THE APPLICATION OF METHOD FOR ANALYSIS OF 2017/18 LEGISLATIVE PERFORMANCE OF THE DIVINOPOLIS-MG CITY HOUSE OF REPRESENTATIVE

**João Paulo Rodrigues Barros**<sup>54</sup>

**João Victor Moura de Medeiros**<sup>55</sup>

---

## INTRODUÇÃO

A avaliação com indicadores para o poder legislativo é essencial no diagnóstico, observação de pontos relevantes da instituição, construção de estratégias e compreensão do valor empregado nas atividades exercidas pelo parlamento. Além de ser elemento primordial para transparência, manutenção e criação de políticas públicas para uma cidadania ativa em um Município, Estado ou Nação. Contudo, mesmo que haja dispositivos jurídicos<sup>56</sup> e consciência social desta importância de avaliação, na prática, o processo legislativo não é tratado de forma responsável e transparente.

De acordo com Jeremy Bentham (MOTA, 2012), o princípio da utilidade, também denominado princípio da maior felicidade, deve exercer função essencial também no processo legislativo. Por isso, sua teoria se subdividiu entre *expository jurisprudence*, destinada a conhecer o conjunto de normas tal como ele existe, *censorial jurisprudence*, cujo objeto consistia em determinar como o direito deve ser. Análogo a isto, surge na contemporaneidade a *arte da legislação* ou legística,

---

<sup>54</sup> Graduando do curso de Ciências do Estado na Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>55</sup> Graduando do curso de Direito na Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>56</sup> BRASIL. Lei Complementar, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. N° 95. Brasília, DF

importante instrumento para uma otimização e alto desempenho das casas legislativas, de acordo com a Prof. Fabiana de Menezes Soares (SOARES, 2007), teórica de diversas questões científicas, principalmente em relação a qualidade da lei e a função legislativa que iremos avaliar com nossa proposta.

Dante da falta de coerência dos sistemas normativos modernos - problema agravado sobremaneira pela atual fase de intensa proliferação legislativa - a Legística seja chamada a propor técnicas para a racionalização do padrão e do ritmo de produção de normas jurídicas. Tornando-se um instrumento da gestão pública, a Legística e o Planejamento Legislativo poderão colaborar decisivamente na ampliação do conhecimento e da internalização social do Direito. (SOARES, 2007)

Os indicadores e a construção das métricas que utilizaremos neste trabalho são questionáveis, e é bom que sejam. Contudo, a elaboração da metodologia teve como finalidade ser replicável para os inúmeros parlamentos em todas suas complexidades e diversidades. Se cada gabinete parlamentar já é uma unidade singular e que se organiza de forma totalmente independente e possui inúmeras possibilidades de organização (BARROS, 2018), as instituições parlamentares reproduzem de forma mais estruturada sua pluralidade e complexidade. Os próprios autores da metodologia justificam que:

A escolha de um e não outro indicador não significa o desconhecimento da grande complexidade do trabalho legislativo pelos vereadores, e do trabalho administrativo de todo o corpo de funcionários. No entanto, é importante avaliar o que exatamente esses indicadores se propõem a mostrar, e em que contexto e condições eles são válidos. (YEUNG, Luciana et al.; 2013)

Mesmo com uma relativização desta análise proposta, com a adição de outras possíveis variáveis, a avaliação através dos indicadores usados assimila os tópicos fundamentais do objeto de estudo. Não é possível definir uma análise que inclua todos os aspectos, caso contrário, não teriam razão de existir indicadores,

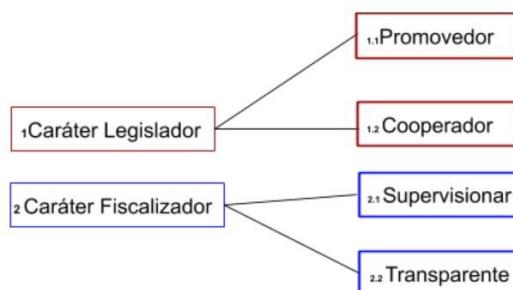
critérios de suma importância para possíveis sequentes avaliações legislativas nas diversas instâncias do poder legislativo. A caracterização do objeto avaliado se situa no contexto local de Divinópolis, um município brasileiro localizado no Centro Oeste de Minas Gerais sendo a maior cidade da mesorregião e microrregião do Oeste do Estado. Em 2016, de acordo com dados estatísticos do Tribunal Regional Eleitoral (TRE), a cidade tinha 158.937 eleitores. A Câmara Municipal está em sua 24º Legislatura e é composta por 17 parlamentares.

Portanto, pretendemos com esse trabalho ter resultados quantitativos e estatísticos que possam compor uma análise global do legislativo do município de Divinópolis e que para além de uma experiência de aplicação de um método, com indicadores claros, poderá “fornecer elementos de conhecimento do mundo real em ação ampla, que supera o simples ativismo ou mera militância” (MONTENEGRO, 1959).

## METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste trabalho basicamente considera e usa os indicadores buscando compreender institucionalmente sob a ótica política, o caráter legislador, pensando na função de promover legislações, políticas públicas, regulações, limites, possibilidades e cooperador, condicionando a sua relação com o poder executivo; já no âmbito fiscalizador temos a dimensão de supervisionar e de transparência que o Legislativo exerce como poder autônomo.

**FIGURA 1:**



Fonte: YEUNG, Luciana et al., pag. XX, 2013

Os cálculos pretendidos na análise deste trabalho são todos baseados no texto "Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro: o caso da Câmara Municipal de São Paulo" e assim utilizaremos o seguinte pressuposto:

[...] quatro grandes conjuntos de indicadores que serão apresentados mais adiante. Eles terão entre si o mesmo peso e serão compostos por quatro índices cada um que também terão igual peso, o que representa dizer que nossa reflexão parte do pressuposto de que não é possível determinar maior ou menor grau de importância para aquilo que elegemos. (YEUNG, Luciana et al.; 2013)

Desta forma buscaremos aplicar os seguintes índices metodológicos:

TABELA 1: ÍNDICES METODOLÓGICOS, PRODUTIVIDADE QUANTO ÀS COMPETÊNCIAS

Produtividade quanto às competências	Caráter Legislador			Caráter Fiscalizador	Função Transparência
	Função Promovedora	Função Cooperadora	Função Fiscalizadora		
	Índice de <b>projetos de alto impacto</b> de	Índice de <b>aprovação dos projetos</b>	Índice de <b>atendimento às solicitações de</b>		Projetos <b>aprovados pelo Legislativo</b> que



	iniciativa do Poder Legislativo <b>aprovados</b> .	<b>advindos do Poder Executivo.</b>	<b>informação</b> ao Poder Executivo.	têm origem na <b>sociedade</b>
	Índice de <b>emendas ou substitutivos</b> dos vereadores <b>aprovados</b> aos projetos sancionados do Poder Executivo.	Índice de <b>aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas</b> apresentadas	Índice de <b>atendimento aos convites a membros</b> do Poder Executivo.	Número de <b>audiências públicas</b> realizadas.
	Índice de <b>emendas ao orçamento</b> executadas, de origem no Poder Legislativo (individuais ou coletivas), com base no total de apresentadas.	Índice de <b>pedidos de urgência</b> aprovados	Índice de <b>Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI)</b> <b>instaladas</b> que versam sobre temática de impacto sobre o Executivo.	Volume de <b>informações disponibilizadas</b> no site da instituição
	Índice de <b>atividade das comissões</b> permanentes.	Índice de projetos <b>aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação*</b>	Índice de <b>atendimento a pedidos de auditoria ao Tribunal de Contas</b> sobre aplicação do orçamento.	Eventos <b>abertos ao público</b> ou envolvendo o público geral.

Fonte: YEUNG, Luciana et al.

TABELA 2: ÍNDICES METODOLÓGICOS, PRODUTIVIDADE QUANTO À ADMINISTRAÇÃO

Produtividade quanto à administração	Produtividade dos Funcionários Efetivos e Celetistas	Produtividade dos Funcionários Ocupantes de Cargos de Livre Provimento em Comissão (?)
--------------------------------------	--	--



	N. Total de Leis Aprovadas de Alto-Impacto + N. Pedidos de Informação ao Executivo / N. de Funcionários Efetivos e Celetistas no Ano	N. Total de Leis Aprovadas de Alto-Impacto + N. Pedidos de Informação ao Executivo / N. de Funcionários Ocupante de Cargos de Livre Provimento em Comissão no Ano
--	--	---

Fonte: YEUNG, Luciana et al.

TABELA 3: ÍNDICES METODOLÓGICOS, PRODUTIVIDADE QUANTO AO CUSTO

	Produtividade Ampla	Produtividade Estrita ou Real
Produtividade quanto ao custo (R\$)	Custo Total Administrativo do Ano / N. Total de Leis Aprovadas	Custo Total Administrativo do Ano / N. Total de Leis Aprovadas de Alto-Impacto (Fundamento de <b>Legística</b> deve ser aplicado)

Fonte: YEUNG, Luciana et al.

## RESULTADOS, DISCUSSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados para o cálculo dos indicadores serão obtidos pelo site da Câmara Municipal de Divinópolis<sup>57</sup>, assim como pelo contato direto ao órgão, junto aos seus mecanismos de transparência, sob a Lei de Acesso à Informação<sup>58</sup>. Os resultados métricos e estatísticos que serão oferecidos no final deste trabalho são de suma importância para a construção de uma cultura da avaliação das casas legislativas.

<sup>57</sup> Acesso em <<https://www.divinopolis.mg.leg.br/>>

<sup>58</sup> Lei Nº 12.527, de 18 de Novembro De 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.



Porém de forma nenhuma negamos as fragilidades dessa abordagem, independente de sua magnitude e relevância, “assim como daquelas [abordagens] que focalizam uma única fase, está no fato de não captar a dinâmica de exercício da influência dos legisladores ao longo da cadeia decisória que o processo legislativo envolve”<sup>59</sup>. Contudo, as limitações impostas pela variedade e complexidade da própria essência do fazer político, não pode ser obstáculo para a importância da ciência em oferecer conhecimento e a partir dele construir diferentes trajetórias.

## REFERÊNCIAS

BARROS, João Paulo R.. **Gabinete parlamentar: como é organizado?: O que faz cada integrante da equipe de um vereador, deputado ou senador.** 2018. Disponibilizado por Politize!. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/gabinete-parlamentar-composicao/>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar, de 26 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Nº 95. Brasília, DF

INÁCIO, Magna; MENEGUIN, Fernando Boarato. **Desempenho do poder legislativo: como avaliar?** 2014.

MENESES, Hannah Souza. **Eficiência e eficácia da CLDF: estudo sobre os índices de desempenho da Câmara Legislativa do Distrito Federal no período de 1991 a 2012.** Brasília: UnB, 2013.

MONTENEGRO, Abelardo Fernando. **A importância da ciência política.** Revista de Direito Público e Ciência Política, v. 2, n. 2, p. 205-239, 1959.

MOTA, Louise Menegaz de Barros. **Jeremy Bentham: entre o esquecimento e o retorno às ideias de um visionário.** 2012.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Legística e Desenvolvimento: a Qualidade da Lei no Quadro da Otimização de uma Melhor Legislação.** Rev. Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais, v. 50, p. 124, 2007.

YEUNG, Luciana et al. **Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro: o caso da Câmara Municipal de São Paulo.** Insper-Instituto de Ensino e Pesquisa, 2013.

<sup>59</sup> INÁCIO, Magna; MENEGUIN, Fernando Boarato. Desempenho do poder legislativo: como avaliar?. 2014.

# O CONSELHO TUTELAR NO ESTADO BRASILEIRO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: DIÁLOGO SOBRE AS ATRIBUIÇÕES LEGAIS PARA A DEFESA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E OS REFLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

THE TUTORIAL COUNCIL IN THE BRAZILIAN DEMOCRATIC STATE OF LAW:  
DIALOGUE ON LEGAL ASSIGNMENTS FOR DEFENSE OF THE RIGHTS OF CHILDREN  
AND ADOLESCENTS AND REFLECTIONS IN PUBLIC POLICIES

***Lucas Marcony Lino da Silva***<sup>60</sup>

---

As crianças e adolescentes por muitos séculos nem eram considerados alvos de proteção, a história nos mostra indubitavelmente as violações às quais eram submetidas e consideradas naturais como casamentos infantis, crianças na Revolução Industrial submetidas às longas jornadas de trabalhos, trabalhos no campo, domésticos, escravidão, situações de ruas e etc.; violências essas que ainda persistem em determinado grau apesar da proteção legislativa. Tais absurdos não eram colocados na lei, mas com o caminhar da sociedade instrumentos normativos internacionais e nacionais foram construídos e estão em evolução e aperfeiçoamento.

O Estado Brasileiro Democrático de Direito criou o Conselho Tutelar, mas será que toda situação que envolve criança e adolescente o Conselho Tutelar tem atribuição de atuar? Verá mediante esse estudo que não. A sociedade, o governo e até muitos profissionais tecem errôneas declarações sobre o papel do Conselho

---

<sup>60</sup> Cientista do Estado pela Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG (Brasil) com intercâmbio no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (Portugal); Pós-graduando em Formulação e Monitoramento de Projetos Sociais pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG (Brasil); Conselheiro Tutelar no município de Contagem/MG.

Tutelar e isso tem contribuído para que os cidadãos não tenham real conhecimento da função e ação desse órgão que exerce papel protetivo e muitas vezes recebe o rótulo de órgão punitivo pela propagação de informações dissociadas da verdade e da legalidade – atualmente já são bastante perceptíveis as mazelas causadas por informações desvinculadas da verdade, como no caso das fake news.

São objetivos da presente análise: explicar o que é o Conselho Tutelar e suas atribuições; analisar legalmente as atribuições do Conselho Tutelar; refletir sobre a importância do Conselho Tutelar no Estado Brasileiro Democrático de Direito, discutir sobre a necessidade da efetivação das políticas públicas para crianças e adolescentes como forma de defesa, promoção e proteção dos seus direitos. Não há ainda uma vasta literatura sobre o Conselho Tutelar e também há aquelas que estão desatualizadas. A presente investigação se debruçou sobre a legislação e contou com os ensinos de Betiate (2018), uma das maiores referências na temática, senão a maior; além das experiências práticas mediante o exercício profissional no próprio Conselho Tutelar como membro titular do órgão.

O artigo 227 da Constituição da República de 1988 estabeleceu a doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente ao afirmar que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. E como avanço na efetivação da supracitada doutrina foi sancionada em 13 de julho de 1990 a lei federal nº 8.069, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a qual estabeleceu o Conselho Tutelar. Órgão esse que compõe o eixo estratégico de defesa do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) conforme Resolução nº 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).



O Conselho Tutelar, conceituado no artigo 131 do ECA, é um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Ser permanente e autônomo significa dizer que o Conselho Tutelar é um órgão público criado por lei que integra o conjunto das instituições brasileiras, subordinado à legislação nacional e que tem autonomia em suas decisões no desempenho das atribuições que a lei lhe conferiu. Ser não jurisdicional é não integrar o Poder Judiciário, exerce, então, funções de caráter administrativo. Cabe já elucidar que o Poder Executivo municipal é responsável por permitir o adequado funcionamento do Conselho Tutelar; mas as decisões tomadas pelo Conselho Tutelar não estão subordinadas a nenhum órgão de nenhum dos poderes (Executivo, Legislativo ou Judiciário). O órgão não é executor de serviços públicos, mas sim aquele que requisita a execução àqueles que são os responsáveis pela realização do serviço. É a sociedade que escolhe os Conselheiros Tutelares conforme processo de escolha que é definido em cada cidade por lei municipal (art. 139), sendo o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) o condutor do processo de escolha com fiscalização do Ministério Público.

O Conselho Tutelar é um órgão que deve ser acionado, provocado, para que possa começar a atuar nos casos de ameaça e/ou violação de direitos às crianças e adolescentes conforme estabelecido no ordenamento jurídico nacional. O artigo 98 do Estatuto deve sempre ser observado quando o órgão é acionado, pois as medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos no ECA forem ameaçados ou violados nas seguintes situações: (i) por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; (ii) por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; ou (iii) em razão da própria conduta da criança ou do adolescente.

O Estatuto determina que criança é a pessoa até doze anos de idade incompletos, ou seja, de 0 a 11 anos de idade; e adolescente aquela entre doze e

dezoito anos de idade, ou seja, de 12 a 17 anos. Hodiernamente existe o Disque 100, um canal pelo qual é possível via telefonema e anonimamente denunciar situações de suspeitas e violações de direitos de crianças e adolescentes, em todo o território nacional. Qualquer cidadão com informações do endereço e dos nomes das pessoas envolvidas poderá denunciar e contribuir para que crianças e adolescente tenham seus direitos garantidos. O Disque 100 enviará aos órgãos competentes, principalmente ao Conselho Tutelar, as denúncias de acordo com o endereço da vítima para que haja intervenção.

O Conselho Tutelar diante dessas situações colocadas pelo art. 98 deverá atuar dentro das suas atribuições que estão definidas na lei federal nº 8.069/90. No artigo 136 da supracitada norma se encontra a maioria das atribuições do Conselho Tutelar: atender as crianças e adolescentes aplicando medidas cabíveis; atender e aconselhar os pais ou responsável aplicando as medidas previstas; promover a execução de suas decisões através das requisições de serviços públicos; representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações; encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária e legalmente prevista para o adolescente autor de ato infracional (MINAS GERAIS, 2011b); expedir notificações; requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar; promover e incentivar ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes. É atribuição, também, a fiscalização das entidades de atendimento em relação aos programas de proteção e sócio-educativos (art. 95), denunciar suas irregularidades (art. 191) como também atestar a qualidade e a eficiência do trabalho das mesmas (art. 90, § 3º, II). O Conselho Tutelar tem, ainda, a atribuição



de receber notificações de suspeitas e violação de direitos contra crianças e adolescentes, nesse quesito as escolas são certamente importantes atores; inclusive pelo tempo que os estudantes permanecem no ambiente escolar os profissionais da educação têm informações preciosas sobre os alunos (FREIRE, 2011; GADOTTI, 2001). Nesse diapasão, o art. 56 do ECA determina três situações específicas que os dirigentes de estabelecimento de ensino fundamental deverão comunicar ao Conselho Tutelar: (i) maus-tratos envolvendo seus alunos; (ii) reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares; (iii) elevados níveis de repetência. Importante expor que situação de indisciplina escolar deve ser apreciada na esfera administrativa escolar, a escola inclusive deverá dispor sobre a temática em seu Regimento Escolar (MINAS GERAIS, 2011a).

Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente – o Conselho Tutelar – poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; orientação, apoio e acompanhamento temporários; matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; acolhimento institucional. É mister abordar que o Estatuto determinou que as decisões do órgão são colegiadas e não individuais, dessa forma a aplicação de medidas requer “discussão e deliberação do colegiado do Conselho Tutelar que é a instância máxima dentro do órgão” (BETIATE, 2018, p. 8) composta pelos cinco Conselheiros Tutelares e no que se refere ao acolhimento institucional, essa medida é tratada como excepcionalíssima, devendo o órgão comunicar imediatamente ao juiz da Vara da Infância e da Juventude quando ela for aplicada para prosseguimento dos procedimentos legais da esfera judicial.



A razão que leva o Conselho Tutelar a atuar é a “ameaça ou a violação dos direitos fundamentais e humanos garantidos pelo ECA” (BETIATE, 2018, p. 5), sendo imperativo considerar a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento conforme posto no art. 6º do ECA. O Estado, por exemplo, como agente violador poderá figurar no momento que é negada a vaga escolar, na falta do correto atendimento de saúde, na ausência de programas e serviços. Os pais ou responsáveis poderão ser violadores quando não cumpre ao que está preceituado no artigo 22 do Estatuto: “Aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, cabendo-lhes ainda, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais” (BRASIL, 1990). É importante relatar que a maioria dos casos de abusos sexuais cometidos contra crianças e adolescentes são praticados pelos próprios familiares, sendo os principais abusadores intrafamiliares o pai, o padrasto, o tio, a mãe entre outros, nessa ordem, conforme informações da Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência (ABRAPIA).

A criança ou o adolescente violando seu próprio direito requer uma análise criteriosa, pois as maiorias das violações de direitos quando possivelmente são em razão da própria conduta, sempre trarão como antecedentes outras violações que são frutos da ação do Estado, da sociedade e do próprio núcleo familiar. Luciano Betiate (2018, p. 6) alerta que “sempre haverá direitos ameaçados ou violados motivando condutas e comportamentos”. As medidas aplicadas pelo Conselho Tutelar devem ser executadas, para isso o órgão irá requisitar aos serviços competentes a execução por meio da requisição de serviços públicos, documento formal. Infelizmente há situações de inexistência de determinado serviço público requisitado ou da não execução do mesmo. Mediante o exercício do controle das requisições feitas, o Conselho Tutelar consegue verificar se a medida está sendo executada ou não. Em caso negativo, de descumprimento injustificado, o Conselho Tutelar deverá realizar a representação do órgão junto à autoridade judiciária. É

perceptível que o Conselho Tutelar tem caminho sem intermediários até o poder judiciário, sendo importantíssimo esclarecer que essa atribuição veio também para não deixar dúvidas que o Conselho Tutelar não é um órgão jurisdicional, mas sim da esfera administrativa. A sociedade ainda tem a imagem equivocada que o Conselho Tutelar tem atribuições em questões litigiosas que envolvam direitos como: possíveis guardas, pensões alimentícias, tutela, adoção, etc., mas são questões da esfera judicial e os cidadãos devem acionar a justiça por meio de defensores públicos ou de advogados devidamente constituídos.

Para a correta existência das políticas públicas voltada às crianças e aos adolescentes é imprescindível investimento, ou seja, dinheiro. O Conselho Tutelar conhece com clareza as deficiências do município na seara da infância e da adolescência, em contrapartida faltam aos Conselheiros Tutelares capacitação por meio do Poder Público no objetivo de empoderá-los para o exercício de assessorar o Poder Executivo no orçamento que inclui o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Os atores políticos que fazem parte do governo geralmente tendem a obstaculizar o acesso dos Conselheiros Tutelares às discussões e deliberação no que tange ao orçamento. Legalmente está estabelecida a garantia de prioridade absoluta no que se refere à criança e ao adolescente (art. 4º do ECA), garantia essa que compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; e d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. Nesse aspecto, visualiza-se mais um campo que deve ser aperfeiçoado de forma, principalmente, dialógica entre o Executivo Municipal e o Conselho Tutelar; esse último para exercer com afinco a atribuição estabelecida pela lei.

Inegável é a evolução dos direitos (CARVALHO, 2011) e do tratamento dispensado às crianças e adolescentes no decorrer da história da humanidade: de

não sujeitos de direitos a sujeitos de direitos e deveres que gozam de prioridade absoluta e proteção integral. Necessária e urgente é a efetivação das políticas públicas que concretizarão os anseios legais no que se refere aos direitos das crianças e adolescentes que estão consagrados no ordenamento jurídico: direitos fundamentais e humanos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Direitos que se aplicam a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.

Em suma, o Conselho Tutelar como aquele que zela pelos cumprimentos dos supracitados direitos está estabelecido como órgão indispensável na sociedade para a defesa dos direitos das crianças e adolescentes. O trabalho dos Conselheiros Tutelares é de grande e incalculável serventia ao país na formulação e efetivação das políticas públicas, sendo que o Estado Brasileiro ainda possui índices alarmantes de violações às crianças e adolescentes (inclusive de óbitos), violações essas que independem de poder aquisitivo ou demais questões valorativas.

## REFERÊNCIAS

BETIATE, Luciano. **Atribuições do Conselho Tutelar**. Ibirapuã/PR: Midio, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. **Resolução N.º 113 de 19 de abril de 2006**. Brasília, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. **Resolução N.º 163 de 13 de março de 2014**. Brasília, 2014.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). **Lei N.º 8.069 de 13 de julho de 1990.** Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 14ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

GADOTTI, Moacir. **Escola Cidadã.** 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2001

MINAS GERAIS. Ministério Públco de Minas Gerais (2011a). **Recomendação N.º 001 de 14 de setembro de 2011.** 22ª PJIJ e 9ª PJIJ. Contagem/MG, 2011.

MINAS GERAIS. Ministério Públco de Minas Gerais (2011b). Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do Estado de Minas Gerais – CAOIJ. **Nota Técnica N.º 002/2011/CAO-IJ de 25 de outubro de 2011.** Belo Horizonte/MG, 2011.



## **GRUPO DE TRABALHOS CONSTRUÇÃO, GÊNESE E EFETIVAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO**

---

# DOM PEDRO II E AS CIÊNCIAS DO ESTADO: CULTURA, ACADEMIA E ARTE

DOM PEDRO II AND STATE SCIENCES: CULTURE, ACADEMY AND ARTS

**Hugo Rezende Henriques<sup>61</sup>**

**João Batista Miguel<sup>62</sup>**

---

"Corresponde a tal exigência o esforço tenso e impaciente, de um zelo quase em chamas, para retirar os homens do afundamento no sensível, no vulgar e no singular, e dirigir seu olhar para as estrelas; como se os homens, de todo esquecidos do divino, estivessem a ponto de contentar-se com pó e água, como os vermes." (HEGEL, 2014, §8, p.27)

## INTRODUÇÃO

É sintomático que todo acadêmico se veja, com relativa frequência, às voltas com questionamentos acerca do que faz, porque faz e, claro, qual a utilidade daquilo que faz. A Academia – e assim também nossas Ciências do Estado – se propõe a algo tão simples que frequentemente é terrivelmente mal compreendido; nosso compromisso é apenas este: pensar. Mas o que significa isso? Por que escolhemos e assumimos esta tarefa? E a quem interessa que ela não se cumpra?

Possivelmente o grito mais poético já dado a esse respeito se encontre em Viviane Forrester. O tema pareceria deslocado, não fosse a resposta dada a nossa última questão que ela oferece, afinal, aos mantenedores de um determinado *status quo*, o pensar é sempre um imenso risco:

---

<sup>61</sup> Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) sob orientação do Prof. Dr. José Luiz Borges Horta; é Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo, Mestre em Biologia pela USP, Bacharel em Direito pela USP, Bacharel em Biologia pela UFMG. E-mail: hugorezende20@yahoo.com.br

<sup>62</sup> Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, sob orientação do Prof. Dr. José Luiz Borges Horta; é especialista em Formação Política para Cristãos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; Bacharel em Filosofia pelo Instituto São Tomás de Aquino de Belo Horizonte; atualmente é Secretário de Estado adjunto de Cultura do Estado de Minas Gerais. E-mail: vercampestre@gmail.com

Pensar é algo que certamente não se aprende; é a coisa mais compartilhada do mundo, a mais espontânea, a mais orgânica. Mas aquela também da qual se é mais afastado. Pode-se desaprender a pensar. Tudo concorre para isso. Entregar-se ao pensamento demanda até mesmo audácia quando tudo se opõe, e, em primeiro lugar, com muita frequência, a própria pessoa! Engajar-se no pensamento reclama algum exercício, como esquecer os adjetivos que o apresentam como austero, árduo, repugnante, inerte, elitista, paralisante e de um tédio sem limites. Frustrar as artimanhas que fazem crer na separação entre o intelectual e o visceral, entre o pensamento e a emoção. Quando se consegue isso, é como se fosse a eterna salvação! E isso pode permitir a cada um tornar-se, para o bem ou para o mal, um habitante de pleno direito, autônomo, seja qual for seu estatuto. Não é de surpreender que isso não seja nem um pouco encorajado (FORRESTER, 1997, p. 67-68).

Assim, nós acadêmicos tomamos por tarefa este pensar sobre o mundo, e o fazemos justamente fabricando diversos níveis de realidades e, especificamente nas ciências humanas (ou do Espírito), cuidamos sempre de compreender, sob diferentes perspectivas, esse rico fenômeno que denominamos Cultura, único habitat verdadeiro da Liberdade – esta que a Natureza jamais conhece (SALGADO, 2018, p. 03). Isto porque é a compreensão do que seja uma Cultura o substrato necessário para que se possa pensar a respeito de uma “identidade cultural”. Pensar, nas ciências humanas, e aqui também as Ciências do Estado, é pensar aquilo que nos aproxima e identifica como Cultura (humana, brasileira, mineira), para só então podermos compreender o que é e para onde queremos ir com nosso Estado.

## **DESENVOLVIMENTO**

O percurso é conhecido pelo menos desde que Hegel o revelou à Filosofia Ocidental: um povo suficientemente consciente da sua Cultura e de sua História se comprehende como uma nação. Por sua vez, uma nação suficientemente forte se impõe no concerto mundial como um Estado capaz de auto-determinar-se. Nas palavras do filósofo: “No ser-aí de um povo, o fim substancial é ser um Estado e, como tal, conservar-se; um povo sem formação-de-Estado (uma *nação* como tal)

não tem propriamente história, assim como os povos existiram antes de sua formação-de-Estado, e outros que existem ainda agora como nações selvagens" (HEGEL, 1995, §549 (comentário), p. 322).

Mas antes mesmo da consciência deste percurso, o romantismo alemão já trilhava os caminhos mais tortuosos da relação entre a filosofia e a arte na tentativa de compreender o papel do pensador em humanidades. Fichte desenvolveria, nesse sentido, a ideia de que o nosso papel seria o oferecimento ao mundo de uma perspectiva única sobre os elementos para os quais nos voltamos – a saber, sempre a Cultura e a História (FICHTE, 2014, p. 66 e ss). Assim como o artista volta aos temas clássicos para desenvolvê-lo sob novas perspectivas, também o filósofo teria por tarefa desenvolver um novo olhar sobre os temas clássicos de sua cultura e de sua história (que aqui deve ser compreendida como toda a história de uma determinada cultura).

Schelling iria ainda mais longe e percebe que apenas a perspectiva inovadora não seria ainda suficiente, e aprofunda o pensamento romântico no sentido de que é também o papel do filósofo realizar uma certa "tradução" do pensamento por vezes hermético da academia para as formas acessíveis das artes e, principalmente, da mitologia. São essas as instâncias que efetivamente alcançam os corações dos cidadãos e criam um vínculo simbólico que cimenta a força de uma verdadeira nação:

Necessitamos de uma nova mitologia; mas essa mitologia deverá estar ao serviço da Razão. Por isso, enquanto não tivermos transformado as ideias em obras de arte, quer dizer, em mitos, elas não terão qualquer interesse para o povo e, inversamente, enquanto a mitologia não for racional, o filósofo envergonhar-se-á de si próprio (SCHELLING, 1936, p. 220-1 *apud* PAPAIOANNOU, 1964, p. 7-8).

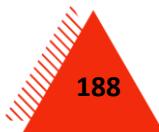
Ora, mas então deve-se reconhecer um triplo papel para o que seja o pensar para as Ciências do Estado. Um papel sociológico, ou cultuológico (a fabricação de uma realidade social), que busca compreender a Cultura de nosso Estado; um papel

filosófico (a fabricação de uma realidade racional) que busca compreender a História de nosso Estado; e um papel político (a fabricação de uma realidade ideal) que busca compreender o Destino de nosso Estado – sendo esta última inegavelmente comprometida com a tradução artístico-mitológica do pensamento acadêmico para o universo da cultura propriamente dita, isto é, para o campo do desejo.

A tarefa, como se pode perceber, não é simples, e talvez soasse excessivamente pretenciosa aos ouvidos acostumados à simplicidade do pensamento positivista reinante ainda, se não tanto nas mentes, ao menos nos corações das academias brasileiras. Entretanto, a História do Brasil possui provas do sucesso da empreitada e de sua factibilidade. De fato, não foi outro o projeto levado a cabo na segunda metade do século XIX por aquele que talvez seja o maior brasileiro de todos os tempos, o Imperador Dom Pedro II. Sem dúvidas deve-se reconhecer os méritos da figura de nosso segundo Imperador em uma gama de assuntos e terrenos que, entretanto, não interessam ao nosso argumento central. O que aqui gostaríamos de demonstrar é o sucesso da empreitada absolutamente exitosa de se criar uma nação única, legitimamente brasileira, nos trópicos.

Desde a independência do Brasil, em 1822, percebe-se um esforço da população do recém fundado Império do Brasil em definir-se como uma nação consciente de sua cultura própria e de suas especificidades. Para tanto, o elemento português, compreendido como o “inimigo”, ainda que virtual, serve de base para um antagonismo a partir do qual se criaria a ideia de brasiliidade. O ponto alto deste esforço, sem dúvidas, pode ser visto na abdicação do primeiro Imperador, D. Pedro I, ainda em 1831, sequer completados 10 anos da existência independente de nosso Estado (SCHWARCZ, 1998, p. 35 e ss).

Entretanto, uma vez esgotado o veio deste antagonismo primário, a população brasileira carecia de algum outro elemento que garantisse o reconhecimento para sustentar a nossa unidade. As diversas e sequenciais revoltas

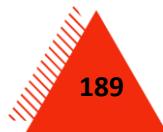


do período regencial (1831-1840) nos fornecem o tom da aflição de nosso povo. Para além do elemento de antagonismo que forneceu o primeiro laço de uma unidade brasileira contra Portugal, carecíamos de um laço próprio, uma cultura e uma história compartilhados que determinassem a existência do Estado brasileiro por si. Ansiávamos por uma identidade nacional, e foi para esta missão que as astúcias da Razão confiaram a Dom Pedro II.

Mas, como vimos, necessitaria ele de atuar sobre ao menos três frentes igualmente importantes para qualquer pensador do Estado, tarefa impossível para qualquer sujeito singular. E assim o fez! Em relação às frentes sociológica e filosófica, a expansão e amplo financiamento imperial ao Instituto Histórico-Geográfico Brasileiro (criado em 1838 sob inspiração da instituição congênere francesa) marcaria o princípio de uma empreitada nacional de auto-conhecimento. "A partir dos anos 50 o IHGB se afirmaria como um centro de estudos bastante ativo, favorecendo a pesquisa literária, estimulando a vida intelectual e funcionando como um elo entre esta e os meios oficiais" (SCHWARCZ, 1998, p. 126).

O esforço contaria também com o apoio dos artistas da Academia Imperial de Belas-Artes, fundada em 1826 mas efetivamente implementada e financiada durante o Segundo Império. Juntas, a Academia e o Instituto legariam ao Brasil o primeiro grande esforço de pensamento sobre a Cultura e, portanto, o Estado brasileiro, no que ficou conhecido como Romantismo brasileiro.

Mas havia ainda a frente política, a partir da qual o pensamento brasileiro construído e desenhado pelas mentes de autores e artistas brilhantes deveria transbordar para o universo do pensamento popular, estabelecendo-se um Estado digno da bela História e da pujante Cultura que ora se revelava à nação brasileira. Algo que, novamente, só poderia ser alcançado por homens efetivamente comprometidos com a cultura e os valores nacionais – em tudo afastados do



patrimonialismo coronelista que insistia na pequena política dos poderes locais e privados.

Oliveira Viana nos demonstra a capacidade do Imperador em operar sobre todas as frentes como verdadeiro filósofo, artista e estadista, selecionando os aqueles com capacidade e fixando-os nos órgãos do Estado, para que seu compromisso com o Brasil fosse sempre o mais prioritário:

Essa elite dos homens de 1.000 o Império formou através desses três grandes centros de fixação dos valores no governo político: o *Ministeriado*, que tinha a função de um teste de experiências para as duas outras corporações seguintes, que eram – o *Conselho de Estado* e o *Senado*, um e outro de provimento vitalício. Nestes três centros de experimentação de capacidade política e estadística, o Imperador colocava os homens da grande elite que fez o Império e sua grandeza (OLIVEIRA VIANA, 1999, p. 343).

A empreitada de construção de uma cultura nacional, no entanto, só poderia ser melhor compreendida se percebermos o esforço levado a cabo desde o Golpe Republicano de 1891 para negar e afastar a imagem do Brasil que nos legou D. Pedro II e que os republicanos insistem em confundir com um legado do Império. Nunca é demais lembrarmos que o Golpe teve ampla participação dos positivistas e sua percepção estreita da História e da Cultura, sempre dispostos a negar a mais bela epopeia vislumbrada pela mente humana por qualquer coisa que lhes soe ou mesmo pareça com uma imprecisão histórica ou algo de uma leitura que não esteja comprometida com suas percepções limitadas do que se possa chamar “científico”.

Note-se que a negação daquele esforço tão exitoso, é justamente a prova mais cabal de seu sucesso. Assim, quando o modernismo brasileiro se levanta em 1922 (e se conjugaria a outros esforços igualmente comprometidos com a criação de uma “nova” identidade cultural para o Brasil: como o positivismo do movimento tenentista e os estudos que, realizados nos anos 20 e 30, ficariam conjuntamente conhecidos como “As Formações”) temos a consagração do esforço de Dom Pedro

II. A partir de então o movimento da cultura brasileira poderia se dar em sua dialética interna; independente, ainda que em permanente diálogo, das culturas de outros povos, inclusive das outras nações ocidentais.

A existência de tendências que se negam, entre uma visão do Brasil da segunda metade do século XIX e uma outra visão igualmente brasileira sobre nosso Estado, gestada na primeira metade do século XX, inaugurariam o movimento consciente e racional da cultura brasileira de que somos, ainda hoje, como sujeitos dedicados ao pensar e especificamente ao pensar o Estado brasileiro, somos legatários.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, são as Ciências do Estado quem se debruça sobre a História de nossa cultura para percorrer novamente os seus desígnios: compreender nossa cultura, pensar nossa filosofia, e traduzir tal racionalidade para a política como arte (isto é, como Estado e sua mitologia). Reafirmamos, portanto, o nosso compromisso com o Estado, com a política democrática e com o Brasil. Nesse sentido, devemos tomar a cultura, a academia e a arte como os vetores que orientam o nosso pensar e marcam o sentido de um agir consciente do cientista do Estado para a realização do projeto inaugurado por Dom Pedro II de uma nação única e grandiosa, o Brasil.

## REFERÊNCIAS

- FICHTE, Johann Gottfried. **O destino do Erudito.** Trad. Ricardo Barbosa. São Paulo: Hedra, 2014.
- FORRESTER, Viviane. **O horror econômico.** Trad. Álvaro Lorencini. São Paulo: Editora UNESP, 1997.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Encyclopédia das Ciências Filosóficas em compêndio:** v. 3
- A filosofia do Espírito. Trad. Paulo Meneses. São Paulo: Loyola, 1995.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Fenomenologia do Espírito.** Trad. Paulo Meneses. 9<sup>a</sup> ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- OLIVEIRA VIANA, Francisco José de. **Instituições Políticas Brasileiras.** Brasília: Editora do Senado Federal, 1999.

PAPAIOANNOU, Kostas. **Hegel**. Trad. Ana Maria Patacho. Lisboa: Editorial Presença, 1964.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A ideia de justiça no período clássico ou da metafísica do objeto**: a igualdade. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **As barbas do Imperador**: D. Pedro II, um monarca nos trópicos. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

# MAQUIAVEL LEITOR DE POLÍBIO: NECESSIDADE, ANACICLOSE E AS FORMAS DE GOVERNO ENTRE A ANTIGUIDADE CLÁSSICA E O RENASCIMENTO ITALIANO

MACHIAVELLI POLIBIO'S READER: NEED, ANACYCLOSIS AND THE GOVERNMENT FORMS BETWEEN CLASSICAL ANTIQUITY AND THE ITALIAN RENAISSANCE

*Isabela Antônia Rodrigues de Almeida*<sup>63</sup>

*Raul Salvador Blasi Veyl*<sup>64</sup>

---

A discussão sobre a melhor forma de governo é fruto de um debate histórico que remonta à Antiguidade. Desde os gregos, com Platão e Aristóteles, a preocupação com a organização política da *polis* é problema de vital importância no horizonte dos filósofos, sobretudo em um contexto em que a comunidade política é o *locus* de realização do homem. Um dos clássicos exemplos do desenvolvimento de uma teoria das formas de governo e do diálogo que se estabelece na aurora da modernidade, é Políbio e, em especial, o seu trabalho no Livro VI das *Histórias*, e o diálogo que se estabelece entre seu pensamento e o do florentino Nicolau Maquiavel, nos *Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio*.

É, portanto, inserido neste diálogo entre o Maquiavel dos *Discorsi* e Políbio do Livro VI de suas *Histórias*, que o presente trabalho pretende abordar aproximações e distanciamentos no tema da melhor forma de governo, evidenciando como se deu a leitura Maquiaveliana de Políbio e em até que ponto o filósofo florentino inova na temática da constituição, desenvolvimento e declínio dos Estados.

---

<sup>63</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisadora voluntária sob orientação da Profa. Dra. Karine Salgado.

<sup>64</sup> Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Deve-se ressaltar, como nos mostram Newton Bignotto e Erwing Panofsky, que o Renascimento Italiano e, em especial, o humanismo desenvolvido à época, remonta ao pensamento clássico e o transpõe para a Itália renascentista<sup>65</sup> consciente de seu distanciamento e com um olhar que se apropria do passado para refletir sobre o seu momento e sobe o futuro<sup>66</sup>. É nesse sentido que Maquiavel passou a buscar uma organização política que fosse capaz de sobreviver aos desígnios do tempo, apoiando-se, sobretudo, na perspectiva polibiana das formas de governo. Nesse sentido, assim como Políbio, Maquiavel apresenta-nos três formas virtuosas de governo, que são: principado, *optimates*<sup>67</sup> e o governo popular. Cada forma de governo apresentada tem por base a virtude, possui também a sua forma degenerada fundamentada nos vícios, a saber: tirania, oligarquia e licença<sup>68</sup>, respectivamente. Para Políbio, as formas virtuosas seriam monarquia, oligarquia e democracia, e as degeneradas, respectivamente, tirania, aristocracia e demagogia.

---

<sup>65</sup> Como Erwin Panofsky retrata, especialmente a partir do século XIII, os pensadores passaram a perceber que os textos escritos na Antiguidade se referiam a problemas típicos de sua época e não tratavam, como objetivo central, de prescrever mensagens ao tempo presente, embora fosse possível uma eventual correlação ou pertinência. Nasce na consciência dos autores do século XIII e, de forma mais sólida, para os filósofos do século XIV, a ideia de que os trabalhos da Antiguidade deveriam ser lidos como frutos de seu tempo, ou seja, como trabalhos tipicamente dos Antigos. O princípio da "disjunção", como Panofsky chama a turva visão do Medievo para com o seu distanciamento da Antiguidade, parece, portanto, perder forças no emergir do Renascimento, o qual assume para si a volta aos Antigos, mas, agora, com o olhar de quem entende as particularidades do período histórico antecessor e, ainda assim, busca revivê-lo no momento presente, especialmente diante de eventuais contribuições que poderiam extrair do passado que os constituía.

<sup>66</sup> De acordo com Newton Bignotto: "A fórmula básica, portanto, para a apropriação do passado será a diferença entre a imitação e a cópia. Como nos diz o poeta [Petrarca]: 'Apraz-me a imitação (*similitudo*), não a cópia (*identitas*), e uma imitação que não seja servil, na qual fique explícito o talento do imitador, não a sua cegueira ou pequenez'. Enquanto a primeira conserva a riqueza do contexto de seu proferimento e permite a expressão das particularidades, a segunda serve como um guia que aprisiona o viajante em seus caminhos áridos e infecundos (...)" . BIGNOTTO, 2001, p. 67-68.

<sup>67</sup> Optamos pelo termo "*optimates*", pois estamos seguindo a tradição da Martins Fontes, esta que segue o original em italiano, no qual o termo utilizado é "*ottimati*". Ademais, acrescenta-se que tal termo faz referência aos "*optimates*", grupo dominante no Senado da Roma Republicana, no período de cerca de 133 a 27 a.C o que explica a sua correlação com a aristocracia, termo utilizado como tradução de *optimate* por parte dos autores que trabalham o pensamento maquiaveliano no Brasil.

<sup>68</sup> Referido termo também confere com o original, opção utilizada pela tradução escolhida.



Ressalta-se que para Políbio haveria uma forma de monarquia primitiva que dará início à toda organização social (WALBANK, 1957, p. 635.).

Já de pronto é possível perceber uma distinção entre a forma como Maquiavel se apropria da teoria de Políbio e a forma como o próprio grego trabalha o tema no Livro VI de suas Histórias.

Políbio percebe, de forma já habitualmente tratada pelos pensadores da antiguidade<sup>69</sup>, as formas de governo sob uma perspectiva cíclica e, de certa forma, inevitável, ou seja, o processo de formação, crescimento e degeneração dos Estados seria, para Políbio, um destino inevitável de toda organização política, de modo que tornar-se-ia possível perceber em que ponto uma comunidade política se encontra para prevê prever qual o seu próximo estágio. Havia, nesta forma de abordagem do tema, uma perspectiva biológica de percepção dos padrões de começo, crescimento, ápice e declínio que era própria ao pensamento de Políbio. Tal perspectiva evidencia-se, por exemplo, quando Políbio afirma que frente às formas virtuosas de governo existem formas degeneradas, que são "afins por natureza" daquelas. Ou seja, é natural que as formas virtuosas carreguem consigo o germen que as levará à degeneração. O clamor e o apego à natureza de sua teoria das formas de governo fazem o autor, inclusive, afastar a possibilidade de uma constituição ideal – a constituição mista - ser capaz de superar os ciclos das formas de governo (SANTOS, 2018, p. 44). É, pois, por esse curso que se pode enunciar a autentica lei natural (SANTOS, 2018, p. 44), pois não é possível enganar-se em relação aos estágios do ciclo e nem afasta-los. Destaca-se, portanto, que Políbio

---

<sup>69</sup> But to define P.'s source for the *anacyclosis* more closely seems at present impossible; and no agreement has been reached among recent writers. ToRyffel (201 n. 360) P.'s source is 'mainly Platonizing, but also open to Peripatetic influences'; he does not risk a name; Mioni (66 ff.) derives the doctrine primarily, though not exclusively, from Plato (d. 5-1); Rogenbogen, *RE*, Suppl.-D. vii, col. 1519, suggests Theophrastus; and Erbse (*Rh. Afus.*, 1951, 160 n. 1) thinks that Dicaearchus may have been P.'s source for both *anacyclosis* and mixed constitution. Wilamowitz (*Lesebuch*, ii. 1. u9), described the *anacyclosis* as 'eine rationalistische Verwasserung der Platonischen Darstellung, die er gar nicht unmittelbar vor Augen hat'; with its suggestion of Platonic origins and the dilution through a popular intermediary this statement still goes as far as one can go with safety. WALBANK, 1957, p. 645.

atribui uma forte visão determinista ao movimento circular das formas de governo, posto que o ele “é previsível, mas não é alterável” (FORTUNATO, 2013, p. 65). Diante disso, conforme Fortunato, “a teoria da circularidade, além de tornar o problema da instabilidade irresoluto, não possibilita a liberdade política enquanto qualidade de construção de novos modos e de novas ordens que combatam a corrupção” (*Idem*).

Maquiavel difere desta concepção de Políbio, pois após demonstrar o movimento pelo qual perpassam as formas de governo, afirma que: “Esse é o ciclo segundo o qual todas as repúblicas se governaram e governam, mas raras vezes retornam aos mesmos governos, porque quase nenhuma república pode ter tanta vida que consiga passar muitas vezes por tais mutações” (MACHIAVELLI, 2007, p. 17). Dessa forma, o movimento circular ao qual estão sujeitas as constituições é um paradigma abstrato, que aponta apenas uma tendência, mas não desvela o real (BIGNOTTO, 1991, p. 176). Ainda, mais adiante, Maquiavel afirma que é mais provável que as repúblicas degeneradas se tornem súditas de um governo estável próximo do que teriam a capacidade de se reordenarem (MACHIAVELLI, 2007, p. 17). Portanto, a circularidade das formas de governo não é uma necessidade para Maquiavel.

Há ainda outras distinções entre Maquiavel e Políbio. A começar, os autores se afastam no que concerne à condição inicial dos regimes. Como um grego, e influenciado por sua cultura e pelos escritos de época (WALBANK, 1957, p. 652-653.)<sup>70</sup>, Políbio considera a sociabilidade natural dos homens, mas afirma que esta seria uma sociabilidade fraca ao considerar que, no início, os homens viveriam como animais, mas tenderiam naturalmente a sua reprodução e à união entre si (POLÍBIO, 1996, p. 328).

Cuando los supervivientes se multiplican de nuevo como una simiente y, a medida que transcurre el tiempo, llegan a ser multitud, entonces ocurre,

---

<sup>70</sup> Frank Walbank vai dizer que o paradigma da distinção entre os homens e os animais é uma herança dos sofistas do século quinto, em especial Trasímaco, e de pensadores como Platão e Aristóteles, como se pode ver no Livro III das Leis e no livro I da Política.

---



por descontado, lo mismo que con los seres vivos restantes: los hombres se reúnen. Es lógico que lo hagan con sus congéneres, en razón de su debilidad natural. Ineludiblemente el que sobresalga por su vigor corporal o por la audacia de su espíritu dominará y gobernará. (POLIBIO, 1981, p. 235) <sup>71</sup>

Assim sendo, Políbio afirma que há uma tendência natural de união, mas que, ao final, os homens seguem aos mais fortes não por coerção, mas por convicção. Maquiavel, por outro lado considera que no princípio os homens viveriam dispersos e em estado de animalidade (MACHIAVELLI, 2007, p. 14), sendo tal união apenas para que pudesse melhor se defender. Não haveria, portanto, um estado de sociabilidade inicial, como haveria em Políbio e, ainda, o homem seguiria o mais forte tendo em vista um critério de segurança e defesa.

Torna-se relevante mencionar, ainda, a respeito das diferentes abordagens entre Maquiavel e Políbio sobre a melhor forma de governo, o papel dos cidadãos, conferido por Maquiavel. A mudança de regimes tem fundamento tanto na mutabilidade das coisas em geral quanto na natureza dos homens, de modo que boas leias são essenciais, mas não possuem garantia quanto à inexorabilidade do tempo (BIGNOTTO, 2007, p. XXXIII). Os homens são instáveis, porquanto possuem um desejo insaciável de mudança, ou melhor, conforme Maquiavel, "os apetites humanos são insaciáveis, porque, tendo os homens sido dotados pela natureza do poder e da vontade de desejar todas as coisas e pela fortuna de poder conseguir poucas, o resultado é o contínuo descontentamento nas mentes humanas e o fastio das coisas possuídas" (MACHIAVELLI, 2007, p. 180). Nesse sentido, se os homens possuem um desejo insaciável pelo novo, porém, bem ordenados, com alguém que possuem *virtù*, é possível sobreviver aos desígnios do tempo.

---

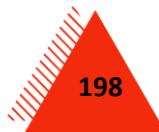
<sup>71</sup> Quando os sobreviventes se multiplicam de novo como uma semente e a medida que transcorre o tempo, chegam a ser multidão, então ocorre o mesmo que com os seres vivos restantes: os homens se reúnem. É lógico que o façam com seus congéneres em razão da debilidade natural. Iniludivelmente o que se sobressaia por seu vigor corporal ou pela audácia de seu espírito dominará e governará.

---

Diante disso, a intervenção da “fortuna” no decurso dos regimes não é de todo cego, pois ela conduz a um fim determinado, sempre se chegará ao estágio de outro regime (BIGNOTTO, 1991, p. 179). No entanto, Maquiavel destaca que a fortuna demonstra que “somente a *virtù* pode enfrentar as ameaças do tempo, ainda que não saibamos em que sentido a roda da história vai girar” (BIGNOTTO, 1991, p. 179). A fortuna é árbitro da metade das ações dos homens, existindo a outra metade para o governo desses (MACHIAVELLI, 2010, p. 121). Dessa forma, os homens têm a possibilidade de agir contra o tempo. A estabilidade do regime não ocorrerá somente com o estabelecimento de uma constituição mista, mas sim com a ação de homens de *virtù* que ordem bem a republica, preservando os bons costumes e as boas leis, e fazendo com que os cidadãos sempre se lembrem destas.

Há, veja-se, uma possibilidade de a fortuna dos homens transpor os desígnios da fortuna e, portanto, com o ciclo que parece se estabelecer de forma contínua no tempo. Esta não é uma perspectiva adotada por Políbio. Embora haja momentos de governos virtuosos ou degenerados, é imperioso a necessidade dos ciclos que estabelece em seu livro VI.

Torna-se evidente, a partir das pequenas passagens expostas aqui, o cuidado que deve ser empregado na aproximação entre Políbio e Maquiavel. Isso porque os autores não apenas partem de pressupostos e tradições distintas, mas também abordam uma mesma temática – das formas de governo – sob perspectivas completamente diversas e implicações ainda mais díspares. Se é inegável que Maquiavel tenha sido leitor de Políbio e tenha, a partir dele, inspirado as suas formulações sobre as formas de governo, é verdade também que esta herança grega se deu sob os olhos do conceito de *similitudo*. Houve, de fato, uma aproximação, mas com olhos de alguém que enxerga a antiguidade no passado, valendo-se dela com a mentalidade presente e visando o futuro que se abre aos olhos do homem Renascentista.



O conceito de *Virtú* e *Fortuna*, bem como a possibilidade de se buscar um Estado estável que não se submeta necessariamente à ordenação de um ciclo evidencia a perspectiva de que a visão da Antiguidade não mais era suficiente, por si só, a Maquiavel e à tradição renascentista que o cerca. Tal perspectiva impacta nas percepções sobre a política e o Estado, que diferem eminentemente quanto aos dois autores, ainda que ambos partam de uma chave de leitura quanto as formas de governo que é formalmente semelhante.

Deve-se, portanto, como mencionado, olhar com cautela nas aproximações entre Maquiavel e Políbio. Explorar o tema mostra-se não apenas como uma forma de cuidado metodológico, mas, sobretudo, como uma forma de se trabalhar, substancialmente, as distinções e a cosmovisão renascentista sobre a Antiguidade.

## REFERÊNCIAS

BIGNOTTO, Newton. **Maquiavel republicano**. São Paulo: Loyola, 1991.

Introdução aos Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio de Nicolau Maquiavel. In.: MACHIAVELLI, Niccolò. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. Trad. MF; São Paulo: Martins Fontes, 2007.

**Origens do republicanismo moderno**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

FORTUNATO, Maicon José. O tempo histórico nos *Discorsi maquiavelianos* e a reinterpretiação da circularidade polibiana. **Vernotinio** revista on-line – n. 18. Ano IX, out./2013 , ISSN 1981-061X, p. 62/70.

MACHIAVELLI, Niccolò. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. Trad. MF; São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MACHIAVELLI, Niccolò. **O Príncipe**. Trad. Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

POLÍBIO. *Histórias*. Trad. Mário da Gama Kuy. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1996.

POLIBIO. **Historias, libros V-XV**. Tradução de Manuel Balasch Recort. Madrid: Editorial Gredos. 1981.

SANTOS, Igor Moraes. **A res publica entre a ideia e a história**: filosofia, eloquência e tradição no pensamento político-jurídico de Marco Túlio Cícero. 2018. 483f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais. 2018.

WALBANK, Frank. **A historical Commentary on Polybius**. v. 01. Oxford: Clarendon Press,

# SEGURIDADE SOCIAL COMO ELEMENTO ÉTICO NECESSÁRIO DO ESTADO

SOCIAL SECURITY AS AN ETHICAL ELEMENT REQUIRED BY THE STATE

*Arthur Nadú Rangel*<sup>72</sup>

*Fernanda Marçal Pontes Guimarães*<sup>73</sup>

---

## TEMA-PROBLEMA

Dentro da dimensão do Estado, no seu momento ético, a efetivação dos direitos humanos não se realiza apenas no plano de necessário momentâneo, mas também como momento contínuo e perpétuo na realização de toda a sua responsabilidade. Por este motivo, quando colocamos a relação de Estado ético contra Estado poiético, temos vários elementos que se perpetuam como características da eticidade, contrariando o Estado tecno-burocrata que se move apenas pela necessidade.

Assim, o conceito ético se passará em inúmeros elementos necessários, entre eles a preservação da dignidade humana durante todo o seu período de vida. Não basta o Estado garantir os direitos fundamentais de forma direta, as garantias que estão lá desde o início como parte do Estado devem permanecer no sentido temporal. Desta maneira, a preservação da dignidade humana encontrará sentido claro na figura da seguridade social, que rompe a barreira do mínimo necessário para trazer ao ser humano dignidade, o fazendo um ator na história do Estado.

---

<sup>72</sup> Doutorando em direito pela UFMG, Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG – (Estado, Razão e História: Estudos Estratégicos), Bacharel em Direito pela Faculdade Promove, especialista em ciências criminais pela Faculdade Arnaldo, Membro da ABED, membro efetivo colaborador da Sociedade Hegel Brasil. Orientador: Prof. Dr. Joaquim Carlos Salgado.

<sup>73</sup> Mestre em Direito pela Universidade FUMEC, Especialista em Direito Tributário pela FGV, Coordenadora do Curso de Direito da Faculdade Promove e do Núcleo de Práticas Jurídicas, Presidente do Núcleo Docente Estruturante, Membro da Comissão Especial de Direito Tributário da OAB Federal.

Assim, os autores trazem, como problema deste artigo, o estudo da figura da seguridade social como elemento necessário para que o Estado não seja do tipo poiético, mas um Estado Ético, que sendo ético será também justo.

## **REFERÊNCIAS TEÓRICAS**

Para a fundamentação deste artigo, buscaremos dentro do instrumento metodológico, estabelecer como fundo teórico a ideia de Estado que Salgado nos traz ao discutir de forma dialética a diferença entre o Estado ético e o Estado poiético. Tal ponto teórico se faz determinante, pois a discussão do Estado ético é elemento central na construção filosófica de Hegel. Assim, ao discutir a seguridade social como parte do Estado, também estaremos discutindo o Estado como ponto mais elevado da razão como absoluto, que o mesmo representa.

Também teremos como referências teóricas os estudos relacionados a evolução histórica do conceito de seguridade social no Estado brasileiro, até o ponto presente da constituição vigente. Explorar a história da seguridade social é estudar o próprio caminhar da realização ética do Estado, onde o mesmo deixa de se preocupar apenas com proteção da vida do indivíduo e adquire consciência temporal, ao considerar a realização dos direitos fundamentais como um dever continuado pelo tempo de vida do indivíduo.

Por fim, temos os estudos de direito constitucional de Carvalho e Moraes, onde partimos do ponto constitucional da positivação do direito e, relacionando com Salgado, podemos ter como plano de fundo o direito a previdência social como parte da ideia de justiça que nos foi trazida em 88, compondo a própria ideia de justiça do Estado Brasileiro (BALERA, 1989, p.91).

## METODOLOGIA

Este trabalho será do tipo bibliográfico, baseada em fundamentação teórica específica e afim ao objeto de estudo.

Neste artigo será usada o estudo dos casos através da documentação própria das bibliografias analisadas, bem como dos periódicos referentes a temas do Estado, além dos estudos direcionados das academias superiores. Deste modo, a fonte principal de obtenção de informações e dados que embasarão este trabalho será por meio de dados diretos dos autores renomados da área. Em segundo lugar, teremos como fonte secundária estudos científicos anteriores relacionados ao eixo temático proposto.

Também será usado para este trabalho, artigos anteriores e trabalhos já apresentados pelos autores, em complemento com dissertação de mestrado e textos acadêmicos. Para que a proposta metodológica seja efetivamente plena, é necessário recorrer nestes termos a bibliografia fundamental do Estado, bem como pensadores que se mostrem preocupados com a formação da Responsabilidade no Estado e suas relações com a sociedade e com os direitos fundamentais, bem como temas referentes da segurança social (CARDONE, 1990).

## PONTO TEÓRICO

### PRINCIPAL

O ponto principal a ser discutido, referente ao problema apresentado, se dá pelo que diz CARDONE em seu livro "Previdência-assistência-saúde: o não trabalho na Constituição de 1988", ou seja, o direito humano de ter sua urgência e emergência atendida pelo Estado, dentro dos ditames constitucionais, ou seja, a Constituição de 88 buscou, através da figura de uma previdência ativa, a preservação da dignidade humana (MORAES, 2007, p. 61). Tal busca está relacionada diretamente ao cumprimento do dever do Estado quando observado pela lógica

dialética do Estado em Hegel. Assim, observando o que foi colocado por MARTINS em sua obra "(Im)Previdência Social: 60 anos de história da Previdência Social", podemos ter em mente que a ideia da preservação dos direitos através de um sistema social gerido pelo Estado é uma ideia advinda da necessidade que o Estado tem de ser o garantidor dos direitos, observando seu fim (MARTINS, 2003, p. 71).

Neste caso, a Constituição de 1988 foi o momento máximo da ideia de preservação dos direitos no decorrer da história, visto que a seguridade passou a ser tratada não apenas como um serviço do Estado decorrente das contribuições, mas também como ferramenta fundamental na construção da igualdade e, neste sentido, como elemento humano superior a ideia mecanizada de um serviço meramente financeiro decorrente de um sistema de necessidades.

A defesa da seguridade social como parte inerente ao Estado Ético é a defesa da ideia de dignidade humana e, como demonstrado por Salgado na sua obra "A ideia de justiça no mundo contemporâneo", a previdência, assim como muitos outros direitos, foi positivada na nossa carta magna com o objetivo de demonstrar que a realização da justiça, no sentido proposto pela Constituição de 88, passa necessariamente pelo direito à seguridade social (OLIVEIRA, J. & FLEURY, 1985).

Assim, as várias facetas deste instrumento do Estado serão consideradas além do sistema de contribuição e retribuição social da previdência, ou mesmo além do direito à saúde, mas em conjunto, como elemento único do Estado, sendo assim parte necessária do Estado ético.

## SECUNDÁRIO

O ponto secundário do debate está centrado no diálogo, proposto no trabalho apresentado, com o Estado Ético e o Estado poiético de Salgado (SALGADO, 1998). O trabalho busca de forma clara delimitar como a existência de

uma previdência social é determinante da preservação do ético no Estado, tendo em observação a própria necessidade de garantia contínua dos direitos humanos, não se limitando apenas a preservação da vida, mas abrangendo a construção da dignidade humana. Assim, o ponto secundário a ser debatido neste trabalho é a relação da dignidade humana, que em Hegel adquire o caráter substancial do indivíduo no Estado. Mesmo com a formação ética que a família proporciona no caminhar do indivíduo (SALGADO, 2007, p.52), apenas quando o mesmo se encontra no Estado a sua eticidade transcenderá a individualidade e terá como fim a realização da dignidade, que em Salgado será uma realização do Estado ético em contraponto a poeticidade, que traz a seguridade social como momento apenas burocrático da história do ser (CORREA, 1980, p. 102).

Assim, o ponto secundário da argumentação será, em suma, colocar dentro da filosofia do Estado a localização correta da realização dos direitos humanos pela seguridade social.

## REFERÊNCIAS

- BALERA, Wagner. **A Seguridade Social na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 1988.
- CARDONE, Marly A. **Previdência-assistência-saúde: o não trabalho na Constituição de 1988**. São Paulo: LTr, 1990.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 13ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- CORRÊA, Oscar Dias. **A defesa do Estado de Direito e a Emergência Constitucional**. Rio de Janeiro: Presença, 1980.
- MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- OLIVEIRA, J. & FLEURY, S. **(Im)Previdência Social**: 60 anos de história da Previdência Social. Petrópolis: Vozes, 1985.
- SALGADO, Joaquim Carlos. **A ideia de Justiça no Mundo Contemporâneo**: Fundamentação e aplicação do Direito como Maximum Ético. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- SALGADO, Joaquim Carlos. **O Estado ético e o Estado Poiético**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v 27, n. 2, pág. 37-68, 1998.

# PODER NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO OCIDENTAL

POWER IN CONSTRUCTION OF THE WESTERN DEMOCRATIC STATE

***Arthur Nadú Rangel<sup>74</sup>***

---

## TEMÁTICA

Na construção da temática, partimos do elemento central colocado por Hegel na sua Filosofia do Direito, onde a perpetuação da passagem do indivíduo para o Estado se faz não apenas pela necessidade do indivíduo se tornar pleno na construção fundante de um Estado que tenha como função primordial os direitos fundamentais, mas também pela necessidade de que o Estado se faça presente, forte e soberano sobre as individualidades que atentem contra os direitos fundamentais e contra a liberdade subjetiva do indivíduo (SALGADO, 1996, p. 391).

Nesta concepção, o Estado não é construído como um momento de repressão à individualidade (BOBBIO, 2000, p. 30-31) ou aos direitos, mas sim como elemento forte e único capaz de garantir, através das mediações, a liberdade de todos os seus indivíduos que, livres, são portadores universais de direitos inerentes a sua essência (SALGADO, 1996, p. 388).

Assim, dentro deste contexto, surge a necessidade de estudar e entender a legitimidade do Estado, que é realizada através do Poder que o legitima como força única capaz de realizar seu objetivo no caminhar da História (HEGEL, 2008, p.55). Neste contexto nos caracteriza o problema central proposto, onde devemos analisar a essência do Poder que legitima o Estado como elemento central na construção

---

<sup>74</sup> Doutorando em direito pela UFMG, Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG – (Estado, Razão e História: Estudos Estratégicos), Bacharel em Direito pela Faculdade Promove, especialista em ciências criminais pela Faculdade Arnaldo, Membro da ABED, membro efetivo colaborador da Sociedade Hegel Brasil. Orientador: Prof. Dr. Joaquim Carlos Salgado.

---

ética do Estado. Tal poder é, em regra, multifacetado, não se resumindo apenas ao monopólio da força, mas também sendo central como fator garantidor do Estado como momento único da efetivação dos direitos fundamentais.

Pelos motivos acima dados, podemos delimitar este trabalho como uma investigação dos elementos de poder do Estado e sua legitimização como força, sem que esta força se sobreponha à liberdade e aos direitos fundamentais que legitimam a própria força.

Para que este trabalho seja possível, é necessário estabelecermos uma linha de corte, uma delimitação clara da área de pesquisa. Desta maneira, iremos estabelecer esta linha de corte de maneira semelhante ao projeto de tese apresentado pelo autor (RANGEL, 2018, p. 31): O Estado Democrático Ocidental (HORTA, 2011, p. 201).

## **REFERÊNCIAS TEÓRICAS**

O primeiro ponto teórico que devemos considerar é a própria construção de Estado trazida por Salgado, texto no qual a delimitação do Estado Ético em contrapartida ao Estado Poiético faz do texto um ponto central no debate teórico do Poder. Em complemento a ideia de Salgado de Estado e Poder, temos a construção teórica colocada por Hegel em sua Filosofia do Direito. Como demonstrado na delimitação do problema, a passagem do indivíduo da sociedade civil para o Estado passa pela necessidade de uma delimitação do poder e da sua aplicação. Neste sentido, essas duas obras são referenciadas como marco teórico principal, completando o texto com os comentários do próprio Hegel, também na construção da sociedade civil, entre outros autores que tratam este momento em Hegel. Por fim será utilizada a dissertação de mestrado do autor, onde se discute o Poder Moderador como parte inerente da força de preservação do Estado.

## METODOLOGIA

Este trabalho será do tipo bibliográfico, baseado em fundamentação teórica específica e afim ao objeto de estudo.

Neste artigo será usado o estudo dos casos, através da documentação própria das bibliografias analisadas, bem como dos periódicos referentes ao tema geopolítico, além dos estudos direcionados das academias militares. Deste modo, a fonte principal de obtenção de informações e dados que embasarão este trabalho será por meio de dados diretos dos autores renomados da área. Em segundo lugar, teremos como fonte secundária estudos científicos anteriores relacionados ao eixo temático proposto.

Também será usado para este trabalho, artigos anteriores e trabalhos já apresentados pelo autor, em complemento com sua dissertação de mestrado. Para que a proposta metodológica seja efetivamente plena, é necessário recorrer nestes termos a bibliografia fundamental do Estado, bem como pensadores que preocupados com a formação do Poder no Estado e suas relações com a sociedade e com os direitos fundamentais.

## PONTO TEÓRICO

### PRINCIPAL

A compreensão de Poder passa pela sua definição, e assim, para podermos entender este elemento do Estado, recorremos a Bertrand Russel, que define Poder como "*a capacidade para produzir os efeitos desejados*" (CAMARGO, 1979, p. 66-67). Nesta concepção, a capacidade de exercer poder vem da necessidade de que o destino e função do Estado seja cumprido. Por este motivo, quando o indivíduo, oriundo da família, acende da Sociedade Civil para o Estado (HEGEL, 1979, p. 85), o mesmo, antes provido de poder para buscar suas demandas na carência e nas

necessidades, passa todo este poder para o Estado, que passa a exercê-lo com objetivo de não apenas mediar as carências, mas também de garantir a igualdade de direitos, possibilitando então que o Estado representa o absoluto.

Dessa forma, a transferência tem como pressuposto básico a necessidade de não sobrepor as carências, que seriam em um estado de natureza dominados pelo mais fortes e pelos grupos que detém o poder; ao atrair para si o poder, o Estado passa a agir em interesse comum a todos, não excluindo qualquer pessoa e qualquer grupo social de sua ação.

O efeito desejado da força não é apenas a ordem, nem só a legitimação, mas a necessidade de ter efetividade na realização dos objetivos finais (CAMARGO, 1979, p. 68). Por este motivo, ao tratar do Poder Moderador no Estado Brasileiro, o autor busca demonstrar que a própria necessidade de exercício do Poder pelo Estado acaba por estabelecer forças que atuarão como momento de preservação do Estado, não como elemento de força, mas mostrando como inerente a preservação do Estado de direito.

Estes pontos observados trazem como momento centralizante o fato de que a força do Estado, quando considerada no Estado Ético, não terá o seu exercício de força como no Estado Poiético, mas como momento de preservação do Estado em seu momento interno, na garantia da liberdade subjetiva (SALGADO, 1996, p.396) e, externamente, na preservação do Estado, pois o mesmo é o único garantidor da liberdade interna. Assim, estabelecendo este ciclo, o Estado utilizaria assim o conceito de poder como momento de garantia da força e tal força será o caminho para a realização do absoluto, o Estado (HEGEL, 2012, p. 272).

Assim, no Estado, o poder não é poder porque ele é força, mas porque ele é a garantia do Estado em seu momento ético.

## SECUNDÁRIO

Os pontos secundários a serem discutidos são da relação do poder com o Estado Ético de Salgado. Neste sentido, devemos discutir a formação do Poder em comparação com a ideia de Estado apresentada por Hegel, assim como com a ideia de Estado apresentada por Salgado, onde poderemos ver a construção de uma evolução técnica da maneira como o Poder é exercido, passando a ser um poder que se faz pela necessidade de que o indivíduo possa ter direitos garantidos pelo Estado. Assim, o poder será exercido no sentido não apenas de garantir a força, mas também de garantir a mediação das necessidades inerentes ao indivíduo de direito. Entretanto, quando este poder é considerado pelo ponto de vista de Salgado (SALGADO, 1998), não é mais necessário que o poder seja exercido de forma indireta, tendo o Estado agora responsabilidade de exercer tal Poder para aplicação dos direitos, ou seja, a justiça realizada pelo Direito será o objeto final de exercício de Poder do Estado (SALGADO, 2006, p. 254).

## REFERÊNCIAS

- ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos.** Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- CAMARGO, Enjolras José de Castro. **Estudo de Problemas Brasileiros.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1979.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Encyclopédia das ciências filosóficas vol. 1 a 3.** Petrópolis: Edições Loyola, 2012.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Fenomenologia do Espírito.** Petrópolis: Vozes, 2016.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Filosofia da História.** Brasília: UNB, 2008.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Filosofia do Direito.** São Leopoldo: UNISINOS, 2010.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Sociedade Civil Burguesa.** Jean-Pierre Lefebvre (org). Tradução: José Saramago. Lisboa: Editorial Estampa, 1979.
- HORTA, José Luiz Borges. **História do Estado de Direito.** São Paulo: Alameda, 2011.
- KARVÉGAN, Jean-François. **Hegel e o Hegelianismo.** São Paulo: Edições Loyola, 2005.
- MATTOS, Carlos de Meira. **A geopolítica e as projeções do poder.** Rio de Janeiro: Biblioteca do exército editora, 1977.

RANGEL, Arthur Nadú. **O Poder Moderador no Estado Brasileiro.** Belo Horizonte, UFMG Dissertação de Mestrado, 2018.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A Ideia de Justiça em Hegel.** São Paulo: Loyola, 1996.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A Ideia de Justiça no Mundo Contemporâneo:** Fundamentação e aplicação do Direito como Maximum Ético. Belo Horizonte: DelRey, 2006.

SALGADO, Joaquim Carlos. **O Estado ético e o Estado Poiético.** Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v 27, n. 2, pág. 37-68, 1998.



## **GRUPO DE TRABALHOS IGUALDADE E ACESSO À JUSTIÇA**

---

# A CONTRIBUIÇÃO DAS CONSTELAÇÕES SISTÊMICAS PARA O ACESSO À JUSTIÇA

THE CONTRIBUTION OF SYSTEMIC CONSTELLATIONS TO ACCESS TO JUSTICE

***Patrícia Antunes Rossi*** <sup>75</sup>

***Dra.Camila Silva Nicácio*** <sup>76</sup>

***Dra.Tereza Cristina Sorice Baracho Tibau*** <sup>77</sup>

---

## INTRODUÇÃO

O objetivo desse ensaio é de verificar se é viável a utilização da prática terapêutica das constelações sistêmicas no judiciário - Constelação Familiar – e, em que medida pode ser utilizada para o tratamento e apaziguamento no que concerne ao acesso à justiça.

Parte, esse estudo, da hipótese de que o projeto “Composição Sistêmica” aplicado no âmbito do CEJUSC/BH contribui para a melhor solução de conflitos familiares em relações judicializadas. Verifica-se, da leitura do campo de observação e de dados estatísticos nos acordos formulados nesse espaço, que ela seria capaz, enquanto ferramenta auxiliar terapêutica na solução de conflitos, de minimizar à judicialização e à litigiosidade dos conflitos, trazendo o bem estar social, amparado pelo Estado na esfera do CEJUSC/BH.

---

<sup>75</sup> Patrícia Antunes Rossi, graduanda em Ciências do Estado – UFMG. E-mail: patirossi0608@gmail.com

<sup>76</sup> Profª Dra. Camila Silva Nicácio - Direito - Ciências do Estado – UFMG. E-mail: camilanicacio@hotmail.com

<sup>77</sup> Profª.Dra. Tereza Cristina Sorice Baracho Tibau - Direito – UFMG – Orientadora. E-mail: tthibau@gmail.com

## O ACESSO À JUSTIÇA E SEUS ENTRAVES E NOVIDADES

A principal barreira ao Acesso à Justiça, se analisada do ponto de vista do Judiciário brasileiro, é, sem dúvida, o tempo de processamento da demanda, tendo em vista o princípio constitucional da razoável duração do processo. A Justiça que não cumpre suas funções dentro de um prazo “razoável” é, para muitos, uma Justiça inacessível e, no mínimo, dispensável (CAPELLETTI, 1998).

Avaliando a prática do método autocompositivo da conciliação, privilegiada pelo Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15), Farinelli e Cambi afirmam que:

A eficácia da conciliação exige discussão aberta, direta e franca entre as partes. Pode acontecer antes ou depois da instauração do processo. É importante alternativa de aproximação e participação dos envolvidos na solução do conflito. Mas também proporciona efetivo acesso à justiça, já que sua eficácia depende do tratamento igualitário entre os contendores que decidem, em conjunto e da melhor forma, a situação conflituosa, buscando a maior harmonia e a mútua satisfação (FARINELLI, CAMBI, 2011).

A prática da conciliação e da mediação, que foram adotadas como Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos pelo Conselho Nacional de Justiça por meio da Resolução nº 125/2010<sup>78</sup> para o acesso à justiça, por permitir a participação direta dos jurisdicionados na construção da solução de seus conflitos e, ao mesmo tempo, promovendo uma justiça célere, equânime e que valoriza a vontade e a autonomia das partes.

Em virtude do colapso gerado pelo abarrotamento de processos e, consequente crise de ineficiência instalada no âmbito do Poder Judiciário bem como, a oportuna propensão mundial, nesse sentido às soluções mais apropriadas a por fim aos conflitos, as quais se utilizam de método não adversarial, se

---

<sup>78</sup> Resolução nº 125/2010, Conselho Nacional de Justiça. Dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do poder judiciário e das outras providências.

---

apresentam com vantagens palpáveis frente ao processo judicial. Podem ser citados como exemplos de tais vantagens: a celeridade, o baixo custo e a informalidade. As soluções autocompositivas são meios de se buscar a justiça fora do manto do Poder Judicial Estatal, uma vez que o próprio Estado institucionalizou práticas para além das tradicionalmente aplicadas, dividindo com outros atores (conciliadores e mediadores) a administração da justiça, realizada agora não mais e apenas por intermédio do processo judicial.

## **OS MEIOS AUTOCOMPOSITIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E A CONSTELAÇÃO FAMILIAR ESTRUTURAL**

Neste cenário, Capelletti ensina sobre as transformações pelas quais passa o Acesso à Justiça. Ele sugere três ondas do movimento universal do Acesso à Justiça: a primeira onda foi marcada instalação de meios de acesso à assistência judiciária; a segunda versou sobre as reformas no que tange a ampliação da tutela aos interesses difusos, como aqueles que envolvem a proteção ambiental e o consumidor; e a terceira teve como enfoque o acesso à justiça, para além do judicial, resultando daí a quebra de barreiras de maneira articulável e compreensiva, fomentando-se a institucionalização de outros métodos extrajudiciais para a solução dos conflitos.

Esta (re)moldura do Acesso à Justiça vem demandando novas possibilidades e a tornando mais plural, para que possa atender de fato seu teor cidadão e democrático. Uma nova onda que tem se formado refere-se à compreensão dialogal, e é a mais atual e diversa, construindo um novo marco legal da mediação, trilhando caminhos ainda não demarcados, rompendo o apego à formalidade legal sem distanciar dos princípios constitucionais do artigo 5º (inc.XXXV) da Constituição de 1988 – da “infastabilidade da jurisdição”, também chamado de cláusula do Acesso à Justiça.

A resolução 125/2010<sup>4</sup> do CNJ cria política de tratamento adequado ao conflito, enquanto o artigo 694 do CPC/15<sup>79</sup> e a lei 13.140/15<sup>80</sup> conduziram este tema a este novo modelo de abordagem e tratamento de conflitos, especialmente em relação as ações de família, mudando os paradigmas desta tratativa.

O sistema multiportas, vigente hoje no país, abrange os meios de solução para cada tipo de conflito e fica a cargo do cidadão escolher o que melhor lhe atender. Assim para além da porta do processo judicial, o cidadão é orientado pelo juízo a buscar outras possibilidades. A autocomposição é uma destas portas, em que podem levar a mediação e/ou a conciliação. Tanto na mediação como na conciliação (transação) os conflitantes fazem concessões mútuas e tentam a solução do conflito. A distinção entre esses métodos é que a finalidade da conciliação é realizar acordos, visto que por trás têm-se relações não continuadas; enquanto na mediação o acordo é mera consequência, já que o objetivo é a reconstrução do diálogo, resolvendo não somente a lide processual, mas o conflito de forma integral.

## **OS FUNDAMENTOS BÁSICOS E O PROCEDIMENTO DA CONSTELAÇÃO FAMILIAR**

Neste contexto a prática terapêutica - Constelação Familiar - se tornou possível, pois nesta técnica o psicoterapeuta alemão Bert Hellinger apresenta a possibilidade da conscientização sobre o próprio conflito a partir da análise transgeracional. Este diálogo com o judiciário começou para que, de modo apriorístico, se busque na mediação consolidada uma maior noção de justiça, equilíbrio e independência. O que é a prática da constelação familiar? O termo vem da palavra alemã "Familien aufstellug", que significa "colocar a família na posição ou em uma nova mirada" reconduzindo o sistema às suas posições de origem, o pai e

---

<sup>79</sup> Artigo 694 do CPC/15.

<sup>80</sup> Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

---



a mãe em seus devidos lugares, bem como filhos e seus ancestrais, harmonizando e reequilibrando a família. Bert Hellinger (2001), arquiteto dessa técnica, defende que além do inconsciente individual e do inconsciente coletivo, há um “inconsciente familiar” que atua em cada membro da família. Para ele, existem três leis que regem este sistema: do pertencimento (vínculo), da hierarquia (ordem) e do equilíbrio (entre dar e receber).

Quando uma destas leis está em desequilíbrio no sistema, ocorre um desajuste e essa assimetria às vezes escoa para fora do núcleo familiar e reverbera na sociedade, chegando ao Poder Judiciário. O tratamento ofertado por esta prática (Constelação Familiar - Estrutural, focada no objeto do conflito) é o despertar da inconsciência, em um processo de empatia profunda e o reajustamento dos papéis na esfera do litígio. Desta maneira na busca de investigar o conflito e dirimi-lo pela prática da Constelação Familiar no judiciário persegue-se incansavelmente um ideal de justiça mais efetivo. Como narra Xavier na lição 47 “Regra Áurea” da obra Caminho, Verdade e Vida.

“O ideal de justiça perpassa pelo tempo e ensina, importa esclarecer que semelhante princípio era transmitido com maior ou menor exemplificação de seus expositores. Os gregos diziam: “Não façais ao próximo o que não desejais receber dele”; Os persas afirmavam que: “Fazei como quereis que se vos façá”, Os chineses declaravam: “O que não desejais para vós, não façais a outrem”; Os egípcios recomendavam: “Deixai passar aquele que fez aos outros o que desejava para si”; Os hebreus doutrinavam: “ O que não quiserdes para vós, não desejeis para o próximo”; e Os Romanos insistiam: “ A lei gravada nos corações humanos é amar os membros da sociedade como a si mesmo.” (XAVIER, 2017, p.47 e 48).

Nesta breve narrativa histórica o ponto alto é o processo de empatia, desta maneira a prática da Constelação Familiar utiliza da lógica da empatia, que é trabalhado para que os membros da família possam sentir a dor, alegria, e os sentimentos do outro, e assim reequilibrar o sistema, retornando às posições corretas. Alguns jargões populares são muito assertivos “filho de peixe, peixinho é”,

"tal pai, tal filho", e ilustram esta marca na transgeracionalidade. Uma espécie de honraria aos seus ancestrais e de maneira inconsciente.

O precursor da Constelação Familiar no Poder Judiciário foi o juiz do Estado da Bahia, Dr. Sami Storch, que desde 2007 utiliza este procedimento prévio às audiências conciliatórias na Vara de Família e na Vara Criminal e de Infância e Juventude. A proposta, no judiciário, é utilizar as leis e o direito como mecanismo de tratamento das questões geradoras de conflito, visando à saúde do sistema "adoecido", como um todo.

Conflitos relacionados ao Direito de Família e Sucessório são a pedra angular que direcionam as sessões das constelações familiares no CEJUSC/BH. Elas se iniciam com a apresentação do processo, o fato gerador do litígio, os atores envolvidos e explicação sobre a prática terapêutica. Nesses casos se aplica a Constelação Familiar uma das espécies de abordagem existente dentro da terapia, e que se volta de modo específico ao conflito posto. As questões são expostas e seus representados posicionados para construir a dinâmica. Então a sessão começa após breve e pontual observação técnica, o objetivo é orientar para se ter um novo olhar sobre si e sobre o outro, na busca da empatia, conforme figura 1.

Figura

### 1 - **Constelação Familiar**



#### POSIÇÃO DOS CONSTELADOS

Fonte: CNJ - Conselho Nacional de Justiça (2018)

Esta prática não é aberta ao público, porque muitas vezes o processo envolve menor e segredo de justiça, a intimidade das partes e o sigilo processual. Na sala ficam as partes, os profissionais da constelação e os serventuários da justiça. As sensações que os representados sentem são verdadeiras e podem ser explicadas pela Teoria dos Campos Mórficos, de Rupert Sheldrake. Durante a constelação, às vezes uma característica familiar comportamental se repete com várias gerações e por isso, por vezes, é venerado inconscientemente como se fosse uma honraria à ancestralidade. Exemplo deste ato “é o caso do avô ter sido um agressor, o filho por sua vez herdou esta marca e o neto também honra esta característica”, um movimento quase cultural inconsciente.

Essa prática é ainda pouco difundida como auxiliar na resolução de conflitos, e se questiona: a terapia breve da - Constelação Familiar – no Judiciário em que medida pode ser utilizada para o tratamento, apaziguamento e a pacificação para o Acesso à Justiça? Os resultados obtidos no TJBA foram bem animadores, e outros tribunais do país estão adotando está prática terapêutica, como é o caso do TJDF e o TJMG- CEJUSC/BH, entre outras.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A extrajudicialidade pela Constelação Familiar tem se mostrado como alternativa eficiente, capaz de minimizar o congestionamento judicial e trazer alento e celeridade as demandas, além de ter custo mais baixo. De maneira consensual as partes podem dirimir seus conflitos com acordos conscientes e satisfatórios, trazendo uma sentença de paz. O estímulo à política pública que fomente a pacificação social na busca da solução de conflitos vem sendo trabalhada em alguns tribunais. Uma advocacia colaborativa ajuda no pacto da não judicialização. O ideal de justiça vem a cada dia sendo discutido para alcançar a todos em suas demandas.

O Estado deve procurar caminhos menos onerosos e mais assertivos, buscando um maior diálogo para à contrução sustentável na pacificação social.

## REFERÊNCIAS

**BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituciao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituciao/constituicao.htm)>. Acesso em 04 ago.2019

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CENCI, Cláudia Mara Boseto; TEIXEIRA, Juliana Fisch; OLIVEIRA, Luiz Ronaldo Freitas de. Lealdades invisíveis: coparticipação da família no ato infracional. **Pensando fam.**, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 35-44, jun. 2014. Disponível em <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-494X2014000100004&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-494X2014000100004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 28 out. 2018.

**Constelação Familiar: no firmamento da Justiça em 16 Estados e no DF - Portal CNJ.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/86434-constelacao-familiar-no-firmamento-da-justica-em-16-estados-e-no-df>>. Acesso em: 28 out. 2018.

FARINELLI, Alisson; CAMBI, Eduardo. Conciliação e mediação no novo. Código de Processo Civil (PLS 166/2010). **Revista de Processo** São Paulo, n. 36, v. 194, p. 293, abril/2011.

IORELLI, José Osmir. **Conciliação e mediação:** a importância da visão sistêmica.

HELLINGER, Bert. **Constelações familiares:** o reconhecimento das ordens do amor. São Paulo: Cultrix, 2010.

HELLINGER, Bert. **Ordens do amor:** um guia para o trabalho com constelações familiares. São Paulo: Cultrix, 2001.

**PROJETO DE PESQUISA: A Contribuição das constelações sistêmicas para o acesso à justiça;** ROSSI, Patricia A. – Belo Horizonte-UFMG, 2018.

**O Direito Sistêmico se propõe a encontrar a verdadeira solução.** Sami Storch. Disponível : <<http://direitosistemico.com.br/pt-services/o-que-e-direito-sistemico/>> Acesso: 28 out. 2018.

**O que quer dizer “Acesso a Justiça”?** Nathaly Campitelli Roque. Disponível :<<http://genjuridico.com.br/2018/06/15/o-que-quer-dizer-acesso-justica/>> Acesso: 01 nov.2018

**SHELDRAKE, Rupert. Ressonância mórfica e campos mórficos:** considerações introdutórias. 2015.

SOUZA, C. L. & CARVALHO, M. (2010) **Lealdades Invisíveis. Padrões transgeracionais repetitivos que incidem nas relações familiares.** Trabalho de conclusão de curso não publicado (Especialização). Programa de Especialização em Terapia Sistêmica de Casal e Família: Centro de Estudo da Família e Casal.

STORCH, Sami. **Curso de Direito Sistêmico para magistrados e servidores do TJMT.** Direito Sistêmico, uma visão sistêmica do direito, pela qual só há direito quando a solução traz paz e equilíbrio para todo o sistema. Disponível <<http://direitosistemico.com.br/>> Acesso em 28 out. 18

XAVIER, Francisco C. **Caminho, Verdade e Vida** – Brasília: FEB, 2017. – Lição 41 – A Regra Áurea, página 97 e 98.

# TENSÕES NA TEMISFERA

TENSIONS IN THE THEMISPHERE

**Verônica Oliveira Souza<sup>81</sup>**

O presente trabalho pretende analisar os direitos políticos pós 88 a partir da previsão de suspensão do art. 15, III, da Constituição Federal, sob a ótica da filosofia da linguagem, enfocando os conceitos de *local de fala* (RIBEIRO, 2017) e de *discurso*, enquanto aparelho ideológico institucional do estado, entendendo-o autoridade, dominação e articulado a um poder repressivo, e *silêncio institucional* ou *política do silêncio* (ORLANDI, 2007) em seu papel histórico, e contextualizando-os na noção de Nicolau dos Santos de *temisfera* (SOUZA, 2018), tendo em vista as estruturas de poder (ALBUQUERQUE, 1980, p. 64-65) vigentes, institucionais, paralelas ou legais.

A partir de verificações empíricas<sup>82</sup> quanto ao perfil de dois grupos específicos e distintos de apenados, os de *alto nível* (colarinho branco)(CERVANI, 2010, p. 160, 215-225) e nível marginal (*criminalidade convencional* ), verificar as (as)simetrias na percepção da democracia (CASTRO; RODRIGUES; RIBEIRO, 2013) e da política pré e pós apenamento através do eixo da suspensão da cidadania (GOMES, 2017), e analisando este efeito da pena como possível agente silenciador de manifestações.

De igual modo, visa-se fomentar o diálogo dos conceitos de geografia jurídica, geografia política (WITTESEY, 1948), poder simbólico e de controle, que têm papel fundamental na análise espacial de conexões normativas e institucionais,

---

<sup>81</sup>Advogada, graduada pela UFMG. Realizou estágio na Divisão de Assistência Judiciária - DAJ -, e atuou na Assessoria Jurídica Universitária Popular - AJUP -, e atualmente é graduanda em Design também na UFMG.

<sup>82</sup> **Infopen 2014.** Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em 30 ago. 2018.

localizando os sujeitos na tessitura jurídica - e inter-influenciando o alcance, impacto e abrangência de seus discursos, recebidos e ofertados.

Nesse sentido, para além da interferência de fatores espaço-geográficos (CASTRO; RODRIGUES; RIBEIRO, 2013) no direito, faz-se necessário refletir acerca da localização socio-espacial do sujeito, ou como bem nos situa Djamila, *feminist standpoint* (RIBEIRO, 2017), e, por conseguinte, dos *locais de silêncio* (ORLANDI, 2007), pré apenamento e pós apenamento, e se há alterações vinculadas à direitos políticos e sua manifestação e fruição.

O perfil social e os perfis de delitos indicam presenças majoritárias de fatores geopolíticos na definição de oportunidades de manifestação cidadã, induzindo ou realçando-a, cerceando ou estimulando, sejam condições de crimes de tráfico e correlatos até os crimes de colarinho branco. Neste sentido, o art. 15 localiza-se enquanto determinação constitucional de alto impacto, uma vez que, em se tratando do sujeito em que atinja, compromete, desvia ou atenua suas caracterizações discursivas, em planos imediatos e mediatos, seja suprimindo vozes políticas existentes seja reforçando a supressão ao espaço discursivo já anteriormente negado.

A Constituição de 88 referendou (GUEDES, 2014, p. 654)<sup>83</sup> a suspensão de direitos políticos em caso de sentença criminal transitada em julgado, sem qualquer previsão de variação ou mitigação em função do formato de regime adotado na pena, tema atualmente em discussão no STF no que tange a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos<sup>84</sup>. Neste sentido, é possível perceber discrepâncias no grau de rigidez entre as previsões da Carta Magna e conexos<sup>85</sup>,

---

<sup>83</sup> Desde a constituição de 1824.

<sup>84</sup> STF. Tema 370 - Suspensão dos direitos políticos de condenado a pena privativa de liberdade substituída por pena restritiva de direito. Caso Referencial: RE 601182. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2687885&numeroProcesso=601182&classeProcesso=RE&numeroTema=370>>. Acesso em 28 ago 2018.

<sup>85</sup> Lei de Inelegibilidade - LC 64/90 e Lei de Execução Penal - LEP.

entendidas como efeitos secundários autoexecutáveis(ZAVACK, 1995)<sup>86</sup> das condenações transitadas em julgado e a previsão, principalmente ante a disposição do art. 1º da LEP, entrando em desalinho com a gradual abrandamento da pena para fins de reinserção do apenado no meio social.

A atual carta Magna nos indica no cap. IV, Dos Direitos Políticos, as condições gerais de participação direta, indireta, ativa e passiva na tessitura neodemocrática pós ditadura militar. Como bem se nos dita Maria Brochado em seu livro Direito e Ética, atualmente:

São direitos políticos: direito de votar e ser votado, de agir diretamente na vida política, (referendum, plebiscito, veto popular), direito de resistência, direito de destituição e o direito de filiação e organização partidária (BROCHADO, 2008, p. 129).

Contudo, tem-se como decorrência de sentença condenatória transitada em julgado o a suspensão de direitos políticos, um "*efeito secundário da sentença criminal condenatória, exsurgindo direta e automaticamente com seu trânsito em julgado, independentemente da natureza ou do montante da pena aplicada in concreto*" (GOMES, 2017, p. 41) o que incide em perspectivas simbólicas muito mais profundas que a mera incapacitação físico-logística do apenado recebe na prisão. Isso porque cria-se uma dessimetria: o cidadão apenado continua a mercê do Estado enquanto pessoa passiva das leis e normas a ele se lhe imposta, mas sem o poder deativamente se defender em termos de acesso e de *fala*. O discurso, enquanto delimitado/ável em uma área cultural, geográfica e historicamente circunscrita<sup>87</sup>, surge como seleção contínua de possibilidades, dentro de uma rede de coerções, e quando há a conclusão pela condenação e o apenamento, seja pela interrupção da

---

<sup>86</sup> "A suspensão dos direitos políticos não é pena acessória, e sim consequência da condenação criminal: opera-se automaticamente, independentemente de qualquer referência na sentença.

<sup>87</sup> Discurso. In: Dicionário de semiótica. Pag. 129.

liberdade em regime fechado, semi-aberto ou aberto,<sup>88</sup> ou da determinação de outra formato de pena, soma-se a seus efeitos a suspensão dos direitos políticos.

Haveria, dessa forma, uma perceptível discrepância entre a previsão abstrata de efeitos da norma e os efeitos concretos de tal imposição: Isso porque os dados coletados do Infopen já demonstram que quase metade dos atuais encarcerados são sujeitos anteriormente oriundos de situação de marginalização e encontram-se em situação provisória, mas já sofrendo correntemente com tais efeitos *in concreto*, isto é, em contexto prático já se situam em *negação discursiva*, perspectiva em que o pressuposto é o de supressão autoexecutada; contrasta-se a isso o extremo oposto, isto é, aquele perfil de apenados em situação prévia à incisão da condenação dotados de representação política/mandato/cargos públicos: na prática, para estes, o pressuposto é o de manutenção discursiva, de inalteração de seu *lugar de fala*, pelo que se mantém ativos até cumpridos os requisitos dos artigos 27 e 55, IV, § 3º da Constituição Federal/88 (GOMES, 2017). De acordo com Jairo:

No que concerne a deputado federal ou senador (e também a deputado estadual ou distrital, por força do disposto nos arts. 27, § 1º, e 32, § 3º, da CF), reza o art. 55, VI, § 2º da Constituição Federal: “a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa” [...] Logo, na hipótese de haver condenação criminal, a perda do mandato não se concretiza de forma instantânea, pois tal efeito depende de ato a ser praticado ulteriormente pelo órgão Legislativo a que pertence o condenado (GOMES, 2017).<sup>89</sup>

Vê-se, assim, nítida assimetria no que tange à percepção de efeitos da referida norma: no caso de representantes eleitos, a definição da perda do mandato, parcela expressiva de expressão de sua cidadania, é processo que exige decisão do legislativo,

---

<sup>88</sup> Idem...Infopen.

<sup>89</sup>Inclusive quanto ao tema de a Mesa Legislativa ter poderes de decisão quanto à perda do mandato, houve entendimento que não (STF – AP no 470/MG – Pleno – Rel. Min. Joaquim, Barbosa – DJe 74, 22-4-2013), e, no ano seguinte, a revogação e a retomada do entendimento de que sim, cabe ao legislativo julgar sobre a perda do mandato, dos condenados dotados de mandato (Ação Penal nº 565/RO, ocorrido na sessão plenária dos dias 7 e 8-8-2013).

---



um fator que ilustra a discrepância no trato ao tema da suspensão de direitos políticos e que enseja a verificação das consequências práticas que sua aplicação conduz, a partir da ótica discursiva no espaço da temisfera. O conceito bem colocado de José Nicolau da **Temisfera**, deste modo, resgata o conceito de noosfera de Pierre Chardin, o local onde se operaria a razão:

Pode situar-se a marca mais constante e imperiosa da mente humana que é o Direito, constituindo assim uma esfera nova e específica, a qual chamaremos **temisfera, ou seja, a esfera legal, o invólucro jurídico norteador e dominante das demais atividades geossociais** (grifou-se) (SOUZA, 2014)

Neste sentido, convém cogitar se há compatibilidade entre as pretensões normativas constitucionais e a LEP diante da possibilidade de abrandamento do regime, uma vez que não há abrandamento ou gradação na permissão do exercício dos direitos políticos na mesma medida. Seria tal meio favorável à concretização da LEP? Ou caberia espaço para revisionamento dos interesses de ressocialização? O que implica a ressocialização? Há espaço político de (re)inserção democrática? Em qual prisma o discurso político hegemônico se delimita, isto é, quais são as fronteiras espacial-temporais da *temisfera* atual?

Assim, o projeto trabalhará ativamente a *tensão entre normatividade e realidade na teoria crítica da constituição*, e a noção espacial do direito, contextualizando a hipótese abstrata a seus efeitos concretos a partir da ótica discursiva e de dados empíricos coletados em fontes oficiais (Infopen, IBGE, STF), tópicos basilares da linha de pesquisa que permitirão verificações *in concreto* de aspectos muitas vezes apenas esboçados na teoria.

A pesquisa se dará de forma bibliográfica, majoritariamente histórica-documental, perpassando autores de realce das searas de geografia jurídica/antropogeográfica, geografia política, filosofia do direito e teorias sociais, da linguagem e do discurso, contrastando-as com o cenário normativo em voga

referentes ao tema, enfatizando o art. 15 da CF/88 e a LEP. Além disso, se buscará os atuais manifestos pareceres do Supremo Tribunal Federal acerca do assunto (Tema 370), a fim de delinear a perspectiva institucional do Egrégio Tribunal.

# RACISMO AMBIENTAL À LUZ DAS RELAÇÕES DE PODER

ENVIRONMENTAL RACISM IN THE LIGHT OF POWER RELATIONS

**Pedro Henrique Moreira da Silva<sup>90</sup>**  
**Cristiane Valéria Moreira da Silva<sup>91</sup>**

## INTRODUÇÃO

Foucault tratou de desenvolver um raciocínio importante no que diz respeito à temática do racismo enquanto instrumento para fortalecimento de uma microfísica do poder. A partir das lógicas pautadas no controle de corpos e de ações para controle de ações, o filósofo estabeleceu legado no que diz respeito a uma nova visão das relações entre instituições e seus tutelados.

A partir dessa perspectiva, o discurso de raças pode ser entendido sobre um novo prisma. Ou seja, trata-se de um instrumento para promoção da eliminação e apartamento de seres indesejáveis do meio social. Nesse sentido, são latentes os abismos sociais criados – não despropositadamente – em razão da etnia.

A pesquisa, todavia, propõe um aprofundamento do debate, suscitando a possibilidade de explanação acerca de um racismo ambiental. Isto é, utilizando-se dos mesmos instrumentos do racismo para segregação social, pensa-se acerca da disponibilização ou não de espaços ambientais em razão da cor das populações.

Assim, utilizando o método hipotético-dedutivo e a pesquisa bibliográfica, diz-se acerca do racismo ambiental como uma tendência sistêmica que, apesar de

---

<sup>90</sup> Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC). Bolsista da Fundação Movimento Direito e Cidadania (FMDC). Bacharel em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC). Bacharelando em Letras pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Advogado.

<sup>91</sup> Estudante de Medicina na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

gênese similar a do racismo de estado, trata-se de elemento distinto na dinâmica social moderna – baseada nos conceitos e efeitos do Biopoder e da Tanatopolítica. Nesse sentido, justifica-se o estudo pela necessidade de entendimento das organizações da sociedade no meio ambiente como caminho para a emancipação socioambiental.

## RACISMO DE ESTADO E RELAÇÕES DE PODER

Os conceitos de raça são convencionados, não uma realidade biológica. Trata-se de um panorama artificial que alimenta ordens de hierarquia e permite a setorização de seres humanos em uma microfísica para exercício de poderes (TELLES, 2003).

Referido discurso [de raças] contribui para a segregação e genocídio social – cuja legitimação ocorre pela própria incorporação da lógica biológica na consciência das comunidades (FOUCAULT, 2010). Trata-se de cultura consolidada pelos meios midiáticos, com resultados materiais significativos, como a constatação de que brancos recebem o dobro que negros para realização das mesmas tarefas (TELLES, 2003).

Assim, incontroverso que esses abismos sociais em razão de “raças” são institucionalizados por uma dinâmica de poder que condiciona uma percepção subjetiva pautada na inferiorização do negro na sociedade. Ora, entende-se por uma cultura invisível – e, portanto, incontornável – acerca da inaptidão do não-branco para as atividades sociais (TELLES, 2003).

Essa realidade se agrava quando consideradas as políticas universalistas que pouco contribuem para a solução do entrave racial. Ao contrário, o que se percebe é que os abismos sociais são aprofundados quando da implantação dessas políticas, na medida em que os negros são ignorados quando da aplicação – o que favorece

indivíduos brancos que se encontram em condições também periféricas em razão de classe social (TELLES, 2003).

Este, note-se, é o reflexo direto de uma biopolítica, que se preocupa na atuação constante do poder para gerenciamento da vida biológica da população negra – ainda que por meio de sua inviabilização por “políticas de vida” (BARROS, 2018). O Estado utiliza essa condição para direcionar o exercício do poder que lhe cabe – e o faz para purificação do corpo social, fragmentando o contínuo biológico (BERNARDES, 2013).

Legitima-se, nesse sentido, uma função homicida do Estado. A partir do discurso pautado na preservação da vida, a instituição pode se apropriar do corpo negro e promover sua ferida – que é assegurada pelo racismo. “O Estado se outorga a tarefa de eliminar as anomalias e monstruosidades que podem dificultar o bom desenvolvimento, biológico e político da sociedade.” (FOUCAULT, 2010).

Essa perspectiva decorre da lógica política burguesa que adota uma postura medicalizante dos problemas sociais e promove a regulação da organização social por um viés biológico. O corpo negro – sobretudo nas sociedades escravocratas – assume a condição de “corrupto moral” e, assim, pode ser eliminado do meio (MACHADO, 1975).

Diz-se, portanto, que o estado assume para si a Tanatopolítica, limitando as vidas negras para extinguir sua existência (AGAMBEN, 2007). A vida do ser humano não-branco é destituída de significados e passa a ser reconhecida tão somente “pela sua anatomia-fisiologia humana, uma vida nua” (SCISLESKI, 2016).

Assim, fica claro que o racismo não é uma opinião inocente e fruto do acaso, ou de mentes ignorantes. Ao contrário, trata-se de arma ideológica para desenvolvimento biopolítico – que legitima políticas que resultam em lucros a partir da exploração e morte dos corpos negros (ARENKT, 2011).

## RACISMO AMBIENTAL

A partir dessa concepção, verifica-se que as possibilidades de discussão acerca do racismo ambiental também não podem passar pelo campo das casualidades. Ao contrário, trata-se de um instrumento intimamente relacionado à microfísica do poder e que contribui para o extermínio da população negra – na mesma lógica higienista de segregação social.

O racismo ambiental surge, portanto, como mecanismo de oneração de grupos raciais que passam a assumir o peso de degradações e danos ambientais. Trata-se de um tratamento díspare no que diz respeito à atribuição dos efeitos de condutas ecológicas que beneficiam uma casta burguesa e prejudicam populações vulneráveis (HERCULANO, 2008).

O que se verifica é que nos conflitos ambientais, os indivíduos mais afetados são as comunidades indígenas, campesinos, negros e outros grupos vulneráveis – como os quilombolas (ABREU, 2013). Note-se, trata a questão de rompimento com os paradigmas de justiça ambiental, na medida em que ignora o princípio de que todos os povos devem ser contemplados com leis e políticas ambientais e de saúde pública.

Assim, o debate acerca da justiça ambiental pretende demonstrar que as comunidades negras estão mais expostas às mazelas ambientais e possuem maior limitação para acessar recursos naturais e participar da gestão socio ecológica (ABREU, 2013). Assim, é justamente por uma lógica da justiça ambiental que são delineados caminhos para superação de desigualdades que a justiça tradicional é incapaz de alcançar.

Considerando que a injustiça social e a degradação ambiental têm a mesma raiz, haveria que se alterar o modo de distribuição – desigual – de poder sobre os recursos ambientais e retirar dos poderosos a capacidade de transferir os custos ambientais do desenvolvimento para os mais despossuídos. Seu diagnóstico assinala que a desigual exposição aos riscos deve-se ao diferencial de mobilidade entre os grupos sociais: os mais ricos

conseguiram escapar aos riscos e os mais pobres circulariam no interior de um circuito de risco (ACSELRAD, 2013).

Referida oneração ambiental é retrato do movimento sistêmico que busca a promoção da higienização social a partir da segregação – o deixar morrer. A partir do apartamento e negação dos espaços e benefícios ambientais às pessoas negras, impede-se também a transfiguração das posturas sociais. Assim, estagna-se a população negra em um mesmo lugar, que é o local do extermínio pela ausência de um Estado tutor – que existe tão somente para a promoção de uma Tanatopolítica.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O racismo de Estado apresenta como um instrumento de exercício da biopolítica. Isto é, o discurso biologista é utilizado para estabelecimento de hierarquias entre indivíduos e subjogo de uns. Nesse sentido, verifica-se que o Estado elege os negros para aplicação de políticas de extermínio.

A biopolítica dá lugar, portanto, a uma Tanatopolítica – uma política para e da morte – que visa promover uma higienização social. Trata-se de movimento sistêmico para atendimento dos interesses da burguesia que, seguindo as lógicas do capital, promove sua manutenção no poder por meio da exploração e segregação de outras classes.

No que tange às relações biopolíticas e tanatopolíticas na seara ambiental, a pesquisa verificou uma espécie individual do racismo, qual seja o racismo ambiental. A partir da mesma lógica sistêmica do racismo de Estado, são negados espaços ambientais às populações mais vulneráveis como forma de dificultar o acesso aos benefícios ecológicos. Ao contrário, promove-se a oneração dessas comunidades, que sofrem com os impactos das atividades de produção e tem negados os acessos às riquezas provenientes dos recursos naturais.

Assim, possível dizer que o cenário ambiental – em suas três dimensões – foram apropriados pelo sistema e integrados nas relações de poder. O meio ambiente – sob a ótica do racismo – se torna um instrumento de relações de poder, cuja utilização promove o subjugo de negras e negros.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Ivy de Souza. Biopolítica e racismo ambiental no Brasil: a exclusão ambiental dos cidadãos. **Opinión Jurídica**, v. 12, n. 24, p. 97-100, jul-dez, 2013.
- ACSELRAD, H. Justiça ambiental – novas articulações entre meio ambiente e democracia. **Sindicalismo e Justiça ambiental**, v. 3, p. 1-7, 2013.
- AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. Trad. Iraci D. Poleti. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- ARENKT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. 9. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- BARROS, João Roberto. O racismo de Estado em Michel Foucault. Florianópolis: **Revista Internacional INTERthesis**, v. 15, n. 1, p. 01-16, jan-abri. 2018.
- BERNARDES, Célia Regina Ody. **Racismo de Estado**: Curitiba: Juruá, 2013.
- HERCULANO, S. Justiça Ambiental: de Love Canal à cidade dos meninos, em uma perspectiva comparada. In MELLO, M. (Org.). **Justiça e sociedade: temas e perspectivas**. São Paulo: LTr, 2001.
- TELLES, Edward. Repensando as relações de Raça no Brasil. **Teoria e pesquisa**, n. 42, jan-jul. 2003.
- FOUCAULT, Michel. **Defender la sociedad**. Trad. Horario Pons. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010.
- MACHADO, Roberto. **A danação da norma** – medicina social e constituição da psiquiatria no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1978.
- SCISLESKI, Andrea Cristina Coelho. **Racismo de Estado e Tanatopolítica**: reflexões sobre os jovens e a lei. Revista de Psicologia, v. 28, n.1, p. 84-93, jan-ab, 2016.

# DISCRIMINAÇÃO E O RACISMO COMO INSTRUMENTOS DE MANUTENÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA E DO EQUILÍBRIO SOCIAL NO ESTADO BRASILEIRO

DISCRIMINATION AND RACISM AS INSTRUMENTS FOR MAINTAINING ECONOMIC ORDER AND SOCIAL BALANCE IN THE BRAZILIAN STATE

***Luiz Cláudio Venâncio*** <sup>92</sup>

---

## INTRODUÇÃO

A discriminação é o fundamento do processo de estratificação social que possibilita o fomento e a manutenção dos sistemas econômicos.

Tanto o Mercantilismo se estabeleceu sob a prática discriminatória justificada por uma visão teológica etnocêntrica que respaldava a escravidão dos povos pagãos, quanto os sistemas econômicos advindos da Revolução Industrial se fundamentaram na discriminação para o fomento e manutenção da atividade produtiva.

Nesse cenário de transição entre sistemas econômicos é que não apenas foi possível, mas, sobretudo, necessária a libertação dos povos cativos. Assim, para uma análise mais precisa do processo sociológico de estratificação social em que se estabelecem as desigualdades que afigem a sociedade brasileira na atualidade é preciso compreender o contexto histórico e as marcas profundas deixadas pela escravidão e sua posterior apresentação suavizada. Qual a medida da negação de uma existência verdadeiramente humana que determina o cativeiro?

---

<sup>92</sup> Graduando em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais, Bacharel em Direito pela Faculdade Estácio de Sá de Belo Horizonte. E-mail: lcv.com@gmail.com

## O RACISMO ENQUANTO FENÔMENO SOCIAL

As descobertas genéticas no século XX desconstroem o mito da existência de diferença entre os seres humanos pautadas em critérios biológicos. Segundo Lafer (2005), a concepção da distinção entre seres humanos baseada em critérios raciais é uma construção histórica, política e cultural e não um conceito biológico (LAFER, 2005, p. 47)<sup>93</sup>. *O racismo não se baseia no termo "raça"*, tendo em vista que *a humanidade é una, as culturas é que são plurais* (LAFER, 2005, p. 48).

Partindo dessa premissa, o termo racismo carrega, em si mesmo, um preconceito histórico que, implicitamente, nega a unidade da espécie humana. O fenômeno social(LAVER, 2005, p. 58)<sup>94</sup> que viabiliza a diferenciação e hierarquização das diferentes culturas humanas deve ser analisado como fruto dos aspectos culturais de comportamento, das inter-relações entre os grupos sociais e, sobretudo, das disputas para manutenção do poder e privilégios.

Essa desigualdade estabelecida entre os atores sociais não se restringe ao mero acesso a bens e serviços, constitui *a negação da dignidade de uns em relação aos outros* (COMPARATO, 2013, p. 250), uma estratificação social que estabelece estruturas fáticas e de pensamento que impedem o pleno desenvolvimento da personalidade dos atores inferiorizados, negando-lhes uma existência verdadeiramente humana pelo instrumento da discriminação.

Segundo (CRUZ, 2005), a discriminação pode ser direta ou intencional ou de fato. A primeira refere-se à manifestação consciente da discriminação, ocorrendo quando existe a vontade de lesar o direito do outro e sua dignidade, na segunda a

---

<sup>93</sup> "Raça é, assim, uma construção histórica e social, matéria-prima para o discurso das nacionalidades; ou então, conforme Thomas Sowell, "antes de um conceito biológico é uma realidade social, uma das formas de identificar pessoas em nossas próprias cabeças

<sup>94</sup> "Se o racismo não pode ser justificado por fundamentos biológicos, no entanto persiste como fenômeno social. É este fenômeno social, e não 'raça', o destinatário jurídico da repressão prevista pelo art. 5º, XLII, da constituição de 1988, e sua correspondente legislação infraconstitucional.



manifestação é inconsciente, o *discriminador não tem a consciência do mal que provoca, sequer sabe que está discriminando* (CRUZ, 2003, p. 43).

O Mercantilismo se fundamentou, essencialmente, na prática da legalização da discriminação direta ou intencional, permitindo a escravidão de povos tidos inferiores por critérios biológicos e/ou religiosos.

Com os avanços no sistema de produção proporcionados pela segunda revolução científico-tecnológica, a Revolução Industrial, uma nova estruturação social se fazia necessária para manutenção do sistema econômico. Apresentava-se como imperativo para o escoamento dos excedentes produtivos a ampliação do mercado consumidor, todavia, a manutenção da desigualdade social continuava sendo a garantia do sistema.

Nesse novo contexto, a garantia do equilíbrio social e da ordem econômica se viabilizaria não mais pela legalização da discriminação direta ou intencional, mas pela institucionalização da discriminação de fato ou inconsciente que garantiria a manutenção da *atribuição diferenciada de papéis, privilégios ou ônus sociais* (SOARES, 2012, p. 106).

Assim, a consolidação do processo abolicionista no Brasil simbolizou a liberdade formal dos escravos, mas como nunca se pautou em ideais de igualdade, intencionalmente não proporcionou sua inclusão social para efetiva igualdade material. Embora garantisse a liberdade dos escravos não alterava suas condições socioeconômicas, mediante políticas públicas de inserção social, submetendo-os à pobreza, ao analfabetismo, à marginalização, à discriminação e à contínua exploração de sua força de trabalho<sup>95</sup>.

Somando-se a isso, legislações posteriores impediram sua afirmação social, estabelecendo penas que atingiriam apenas os negros, como no disposto no Código

---

<sup>95</sup> Fernando Peixoto de Araújo Neto. Estudo de combate à discriminação racial como modo de afirmação dos direitos fundamentais no âmbito laboral. Tese de mestrado. São Paulo. 2011



Penal de 1890, que tipificava como crime, sujeito a prisão celular, a *vadiagem*, *capoeiragem*<sup>96</sup> e o *espiritismo*<sup>97</sup> e na Lei 35 de 1892 que definia os eleitores excluindo mendigos e analfabetos, entre outros atores sociais<sup>98</sup>.

Assim, a ausência de políticas públicas para inclusão social dos ex-cativos associada à criminalização da cultura afrodescendente perpetuou a condição de submissão dos libertos e seus descendentes marcada pela exclusão social e econômica.

## AS AÇÕES AFIRMATIVAS

Atualmente as discussões acerca das diversas espécies de discriminação, sobretudo a racial, tem ocupado espaço relevante na sociedade, impulsionado iniciativas legislativas e jurídicas tanto no que se refere à coercibilidade geral imposta pela legislação penal quanto na construção de uma reprovabilidade social da conduta discriminatória.

Ações Afirmativas, mais que perseguir a igualdade de oportunidades de acesso a bens e serviços, devem propiciar a inclusão social de fato, garantindo a participação efetiva na vida pública e privada de segmentos sociais historicamente excluídos.

---

<sup>96</sup> Art. 402. Fazer nas ruas e praças públicas exercícios de agilidade e destreza corporal conhecidos pela denominação capoeiragem; andar em correrias, com armas ou instrumentos capazes de produzir uma lesão corporal, provocando tumultos ou desordens, ameaçando pessoa certa ou incerta, ou incutindo temor de algum mal: Pena – de prisão celular por dous a seis meses.

<sup>97</sup> Art. 157. Praticar o espiritismo, a magia e seus sortilegios, usar de talismans e cartomancias para despertar sentimentos de ódio ou amor, inculcar cura de molestias curaveis ou incuraveis, emfim, para fascinar e subjugar a credulidade publica: Penas – de prisão celular por um a seis meses e multa de 100\$ a 500\$000.

<sup>98</sup> Art. 1º São eleitores os cidadãos brasileiros, maiores de 21 anos, já qualificados e alistados conforme lei anterior ou que se alistarem na forma desta lei. § 3º Não podem alistar-se eleitores: 1º, os mendigos; 2º, os analfabetos; (...)

As ações afirmativas entendidas como *uma forma de criar uma nova realidade social* (CRUZ, 2003, p. 175) e *elemento essencial à conformação do Estado Democrático de Direito* (CRUZ, 2003, p. 185) exprimem uma necessidade temporária e não de caráter permanente, buscando de imediato corrigir/impedir distorções oriundas da discriminação e, ao mesmo tempo, redirecionar o pensar coletivo, redesenhando a consciência coletiva rumo a uma sociedade pluralista e inclusiva (CRUZ, 2003, p. 173)<sup>99</sup>, que tenha como fundamento a reprovabilidade da conduta discriminatória.

A adoção de ações afirmativas voltadas especificamente para população afrodescendente é essencial para minimização das consequências nefastas da discriminação legalizada que permeou o período de escravidão, bem como da discriminação institucionalizada que perdura até os dias atuais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desigualdade social, tal qual se apresenta na sociedade brasileira, é fruto de um processo de estratificação social que se fundamentou em critérios supostamente biológicos, que proporcionaram a submissão da população negra ao cativeiro e ao trabalho forçado como também a manutenção de sua exclusão social mesmo após sua libertação.

O processo de libertação dos cativos, pautado em necessidades econômicas e não em ideais de igualdade, não foi acompanhado de políticas de inclusão social, permitindo, assim, a manutenção da discriminação e a efetiva exclusão socioeconômica da população negra. A manutenção da discriminação institucionalizada que, direta ou indiretamente, marginalizava e criminalizava os

---

<sup>99</sup> As ações afirmativas são uma necessidade temporária de correção de rumos na sociedade, um corte estrutural na forma de pensar, uma maneira de impedir que relações sociais, culturais e econômicas sejam deterioradas em função da discriminação.

---



libertos e seus descendentes perpetuou a submissão de sua cultura, negando-lhes o pleno desenvolvimento de suas habilidades e de sua personalidade enquanto seres pertencentes a uma única espécie humana, que se difere em culturas.

Assim, como fenômeno social, o racismo é um constructo social que promove a exclusão da população negra da participação efetiva na vida pública e privada, negando-lhe uma existência verdadeiramente humana.

Para garantir e assegurar o direito dos afrodescendentes a plena dignidade de uma vida humana não são suficientes normas repressivas, que se fundamentam na coercibilidade geral da prática discriminatória, visto que tais instrumentos jurídicos se demonstram eficazes apenas no combate às condutas pautadas, essencialmente, na discriminação direta ou intencional, são necessárias, sobretudo, políticas reparadoras de distorções históricas em favor dessa população, a fim de promover transformações sociais estruturantes, capazes não somente de possibilitar uma efetiva inclusão social, mas principalmente, a construção de um sentimento de reprovaabilidade social de toda e qualquer forma de discriminação de recorte étnico, tanto em sua manifestação intencional quanto na de fato.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO NETO, Fernando Peixoto de. **Estudo de combate à discriminação racial como modo de afirmação dos direitos fundamentais no âmbito laboral.** Tese de mestrado. São Paulo. 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-14062012-105851/pt-br.php>> Acessado em 04/03/2018.

BRASIL. **Lei 35 de 26 de Janeiro de 1892.** Disponível em: <[http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=35&tipo\\_norma=LEI&data=18920126&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=35&tipo_norma=LEI&data=18920126&link=s)> Acessado em 08/03/2018.

**DECRETO N. 847 – DE 11 DE OUTUBRO DE 1890 (Código Penal de 1890)** Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=66049>> Acessado em 08/03/2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

COSTA, Maria Cristina Castilho. **Sociologia:** introdução à ciência da sociedade. 3.ed. rev.e ampl. São Paulo: Moderna, 2005

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **O direito à diferença:** as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres,

negros, homossexuais e portadores de deficiência. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

LAFER, Celso. **A internacionalização dos direitos humanos:** Constituição, racismo e relações internacionais. Barueri, SP: Manole, 2005.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos.** 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Sociologia do direito.** São Paulo: Saraiva, 2012.



# DEMOCRACIA E FEMINISMOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA IMPORTÂNCIA DAS DISPUTAS E DA APRENDIZAGEM SOCIAL COM O DIREITO

DEMOCRACY AND FEMINISMS IN BRAZIL: A HISTORICAL ANALYSIS OF THE IMPORTANCE OF DISPUTES AND SOCIAL LEARNING WITH THE RIGHT

***Mayara Lorena Barbosa de Almeida***<sup>100</sup>

## INTRODUÇÃO

A ideia de democracia moderna conforma-se com o paradigma de Estado Liberal e redefine-se ao longo da história e de novas compreensões acerca do Estado, das constituições e da própria noção de cidadania, isto é, a democracia possui diversos sentidos, sincrônicos e diacrônicos, todavia seu conceito fundamental é uma categoria explicativa das práticas sociais e políticas, permeada de sentidos e disputas que determinam e produzem novas práticas. Assim, o alargamento da noção de democracia está intimamente relacionado às lutas feministas pela inclusão de novos direitos e agentes (cidadãos) à ordem vigente. Analisando historicamente as contribuições feministas para o avanço dos direitos no Brasil, poderemos apreender os processos e conflitos sociais inerentes às práticas democráticas, além daquilo que o professor Marcelo Cattoni de Oliveira (2010) denominou aprendizagem social com o Direito.

Nesse sentido, devemos percorrer os acontecimentos históricos e compreende-los na chave interpretativa do direito constitucional enquanto processo de articulação entre memória e projeto, experiência e expectativa, rupturas

---

<sup>100</sup> Graduada em História pela Universidade Federal de Minas Gerais e atualmente cursando Ciências do Estado com ênfase em Direitos Humanos na mesma instituição. E-mail: mayara.ufmg.historia@gmail.com



e permanências (CATTONI DE OLIVEIRA, 2010). Desse modo, em 1832, Nísia Floresta (1810-1885) publicou “Direito das Mulheres e Injustiça dos Homens”, uma tradução livre de “Reivindicação dos Direitos da Mulher”, de Mary Wollstonecraft. Na obra, a jovem escritora denunciou pioneiramente em toda a América Latina, a opressão feminina pelos homens, sendo a educação o único meio possível de emancipá-la. Assim, ainda que a primeira legislação no país autorizando a criação de escolas públicas femininas fosse de 1827, somente em 1839 surgiu o primeiro colégio para moças na cidade do Rio de Janeiro, fundado e dirigido por Nísia com o objetivo de formar e moldar consciências. Seus constantes afrontamentos ao *status quo* lhe renderam diversas críticas e sarcasmos do público masculino. Um dos críticos do Colégio Augusto fez o seguinte comentário n’ O Mercantil em janeiro de 1847: “Trabalhos de língua não faltaram; os de agulha ficaram no escuro. Os maridos precisam de mulher que trabalhe mais e fale mesmo.” (DUARTE, 2008, p. 187). Assim, ainda que nesse período o Brasil fosse uma monarquia constitucional, já estavam presentes os conflitos e confrontos em torno da necessidade de ampliação de direitos e cidadania. Esta, mesmo que restrita na Constituição de 1824 aos homens maiores de 25 anos, e os direitos políticos alicerçados na renda censitária, aos poucos deixava entrever na legislação infraconstitucional as pequenas fissuras que no sistema produziam novas práticas sociais por meio do Direito.

Comumente, as pesquisas sobre democracia e feminismos se atém a análise e constatação das contribuições teóricas e práticas de alguma corrente específica dos feminismos. Outros se concentram na Teoria Feminista e suas relações com a Teoria Democrática. Certamente esses trabalhos são de suma importância ao apontarem para os avanços e retrocessos que diferentes categorias de análise oferecem às lutas das mulheres. Todavia, o presente trabalho caminha em outra direção, pois ainda que não ignore essas diferenças, aponta para uma análise histórica unificada, compreendendo os feminismos enquanto filosofia ética de atuação no mundo. Portanto, objetiva demonstrar que os feminismos são



imprescindíveis às democracias no mundo, pois os graus de liberdade das mulheres em qualquer nação do mundo estão intimamente relacionados aos índices de desenvolvimento social, econômico e político.

## METODOLOGIA

Estudos como os do professor Marcelo Cattoni de Oliveira, já haviam evidenciado a importância de uma nova história crítica dos processos constitucionais, capaz de resgatar as lutas, originalidades e sucessos das lutas jurídico-políticas por reconhecimento. Nessa perspectiva de aprendizagem social com o Direito, os avanços e retrocessos das reivindicações feministas servem como substrato analítico das interações entre sociedade e Direito/Estado para além do falso dualismo teoria/práxis, realidade/efetividade. De acordo com Cattoni de Oliveira (2010), o Estado Democrático de Direito se torna uma exigência histórica assumindo-se a perspectiva do participante de um processo não linear e descontínuo de aprendizagem social com o Direito. Para compreender tal perspectiva é necessário romper com a visão dualista que insiste na existência de um abismo entre uma constituição ideal e a realidade social. Finalmente, devemos explorar os conflitos presentes nas práticas sociais, políticas e jurídicas e reconstruir os fragmentos de uma realidade normativa já presentes nas realidades sociais e políticas.

[...] o objetivo central para uma história do processo de constitucionalização brasileiro é o de contribuir para uma reflexão acerca do sentido normativo que se autoexpressa na práxis de autodeterminação política no constitucionalismo, por meio de uma reconstrução acerca do modo como o processo de constitucionalização brasileiro articula memória e projeto, experiência e expectativa – e, assim, deixa entrever as suas relações com o tempo histórico (CATTONI DE OLIVEIRA, 2010, p. 61).

Diante do exposto, as lutas feministas são as evidências desse processo constitucional não linear, descontínuo, de aprendizagem social e abertura a um futuro porvir. São a síntese da experiência da cidadania, entendida como um conceito mediador que integra as exigências de justiça ao sentimento de pertencimento (CORTINA, 2005).

## **DISCUSSÃO E RESULTADOS**

Os feminismos, das mais variadas tendências – liberal, de(s)colonial, radical, negro, interseccional, socialista – são imprescindíveis ao progresso de qualquer nação, isto porque, o grau de liberdade das mulheres é inseparável de seus níveis de desenvolvimento político, social e econômico. No século XIX, a Proclamação da República criou expectativas quanto a ampliação de direitos, logo frustradas pela Constituição de 1891 que manteve os direitos políticos restritos aos homens maiores de 21 anos. As mulheres então se organizaram para denunciar e pleitear mudanças no regime através da imprensa feminina – voltada e pensada para o público feminino – e também das organizações sociais, como a Liga pelo Progresso Feminino (1919). Portanto, quando em 1932 o voto feminino foi finalmente conquistado, nada mais injusto do que atribuí-lo a uma concessão do presidente Getúlio Vargas (1882-1954).

Em meados do século XX na América Latina o contexto era de ditadura e repressão. Organizados em grupos armados ou não, os jovens resistiam bravamente ao terrorismo de Estado. Assim, também as mulheres são força motriz e objetos de específicas técnicas de punição e domínio. Afinal, o discurso da ditadura é um discurso moralizante, não só em relação à economia e à política, mas também do comportamento de cada cidadão. Justamente nesse contexto, o feminismo brasileiro passa a reivindicar espaço na política e na luta contra o regime, associados às reivindicações por liberdade sexual. A inserção das mulheres nos partidos

políticos contra a ditadura infiltra tensão de cunho político e social nas contestações, afinal, a luta feminista devia ser englobada na luta geral dos movimentos? Aos dirigentes, em sua maioria homens, ficou a impressão de que o feminismo era divisionista, e a causa das mulheres, assim como dos negros, dos LGBTs, ou quaisquer outros recortes não classistas, eram inoportunas ao momento.

As mulheres, ao disputarem com o regime vigente, mas também ao criar tensões dentro das próprias organizações que se inseriam, evidenciaram o aspecto profícuo dos conflitos para lutas por reconhecimento. Novamente citamos Marcelo Cattoni de Oliveira:

As políticas de redistribuição social e econômica não podem ser vistas como o mero desdobramento de políticas de reconhecimento ou de concessão de medidas de bem-estar social, mas como fruto de um processo de luta por reconhecimento (Honneth) da sua dignidade e pela efetividade de seus direitos fundamentais por parte da cidadania. Afinal, só se aprofundam as condições materiais e formais para o exercício de direitos de liberdade e igualdade em um processo de construção, ao longo do tempo, de uma cidadania ativa que aprende por si própria com a democracia (CATTONI de OLIVEIRA, 2016).

Esses elementos serão abordados profundamente na pesquisa e nos conduzirão aos limites ainda existentes no Brasil para uma democracia plena. Nesse aspecto, destacamos o problema da sub-representação feminina, pois 30 anos após a promulgação da Constituição Cidadã, estamos em 152º lugar no ranking IPU (União Interparlamentar, em inglês) de representação política das mulheres, tendo o pior resultado entre os países da América do Sul. Confirmando essa posição, dados do IBGE de 2017 apontavam que apenas 10,5% dos assentos da Câmara dos Deputados e 16% das vagas do Senado Federal eram ocupadas por mulheres.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia desejada, baseada na luta das mulheres, precisa ser experimentada cotidianamente até alcançar o poder político institucionalizado, ou seja, do microssocial das relações íntimas, passando pelo plano da cultura, das representações sociais e símbolos compartilhados, até a esfera filosófica, epistemológica e política. Portanto, é imperativo compreender a democracia não como uma categoria universal, mas como campo de disputas e conflitos. É também o que ensina o professor Marcelo Cattoni de Oliveira, para quem esses conflitos são a essência do constitucionalismo democrático na medida em que as políticas de emancipação não podem ser vistas como meras concessões, mas como resultado de lutas por reconhecimento e efetividade dos direitos fundamentais.

Afinal, só se aprofundam as condições materiais e formais para o exercício dos direitos de liberdade e igualdade em um processo de construção, ao longo do tempo, de uma cidadania ativa que aprende por si própria com a democracia (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016).

## REFERÊNCIAS

AUAD, Sylvia M. Von Atzingen Venturoli (org.). **Mulher: Cinco séculos de desenvolvimento na América - capítulo Brasil.** Belo Horizonte: Federação Internacional de Mulheres da Carreira Jurídica, CREZ/MG, Centro Universitário Newton Paiva, IA/MG, 1999.

BONAVIDES, Paulo e PAES, de Andrade. **História Constitucional do Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Teoria da Constituição.** Belo Horizonte: Initia Via, 2012.

**A Democracia Constitucional no Estado Democrático de Direito.** In: Empório do Direito, 16 de maio de 2016. Disponível em: <http://emporiododireito.com.br/leitura/a-democracia-constitucional-no-estado-democratico-de-direito-por-marcelo->

[andrade-cattoni-de-oliveira](#) Acesso em 14/11/2018.

**Notas pragmáticas para uma nova história do processo de constitucionalização e história do direito.** Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, n. 51, p. 45-72, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/30664/19800>. Acesso em 30/03/2019.

CORTINA, Adela. **Cidadãos do Mundo: para uma teoria da cidadania.** São Paulo: Loyola, 2005.

COVRE, Maria de Lurdes Manzini. **O que é cidadania?** São Paulo: Brasiliense, 2002.

COLLING, Ana Maria. **A resistência da mulher à ditadura militar no Brasil.** Rio de Janeiro, Rosa dos tempos, 1997.

DAGNINO, Evelina. **"Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?"**, Políticas de Ciudadanía y Soviedad Civil en Tiempos de Globalización, Daniel Matos e Illia Garcia (coords.), Caracas: UCV, 2004.

DEL PRIORI, Mary (org.). **História das Mulheres no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2004.

DUARTE, Constância Lima. **Nísia Floresta: vida e obra**. Natal: Editora da UFRN, 2008.

GIANORDOLI-NASCIMENTO, Ingrid Faria, et al. **Mulheres e militância: encontros e confrontos durante a ditadura militar**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

IBGE. Estatísticas de Gênero: **Indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Estudos e

Pesquisas, Informações Demográficas e Socioeconômica, n. 38. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf). Acesso em 26/10/2018.

MATOS, Marlise. **A Sub-Representação Política das Mulheres na Chave de sua Subteorização na Ciência Política**. In: PAIVA, Denise (org.). *Mulheres, Política e Poder*. Goiânia: Cânone editora, 2011.

Revista de História da Biblioteca Nacional. **Feminismos**. Ano 10, nº 133, fevereiro de 2015.

SCHWARCZ, Lilia Moritz & STRALING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

# DIREITO E EFETIVIDADE: O ACESSO DAS MULHERES À JUSTIÇA

LAW AND EFFECTIVENESS: WOMEN'S ACCESS TO JUSTICE

**Ravena De Souza Zanon Dellatorre<sup>101</sup>**

---

A questão de gênero e de direito nos últimos anos tem se mostrado conflituosos e de difícil resolução. Os Direitos Humanos foram fundados no século XVIII e a sua desigualdade até hoje é um insulto a nossa Constituição Federal de 1988. As discussões sobre os direitos humanos são recentes no mundo ocidental, ainda que as normativas legais fossem estabelecidas no século XIX, apenas no século seguinte com o holocausto na 2ª guerra mundial, e as bombas atômicas em Hiroshima e Nagasaki é que a sociedade começou a se preocupar com os Direitos Humanos.

Ainda assim, a questão de gênero, ou a reivindicação de direitos para as mulheres ainda está em construção, pois a violência contra as mulheres e contra os homossexuais apresenta-se como um desafio a ser vencido para quem deseja uma sociedade mais justa e igualitária, esta desigualdade, o poder e o domínio de uns sobre outros tem também a sua história, a reivindicação de Direitos Humanos aplicados às mulheres ocorre porque até há pouco tempo não eram consideradas humanas, mas sim, filhas e esposas.

A falta de igualdade entre homens em mulheres é cultural em todo o ocidente, a dominação masculina é um tabu enfrentado na sociedade até hoje, onde todos os dias é necessário problematizar e desmistificar assuntos, pois mulheres, assim como homens, são efeitos de práticas discursivas e não discursivas, assim como disse Michel Foucault, e entender esse discurso e o lugar social da mulher e a

---

<sup>101</sup> Mestranda do Programa de Pós Graduação em Políticas Sociais – UENF, bolsista CAPES: ravena\_zanon@hotmail.com



subjetividade feminina é uma parte importante da democratização e igualdade de gênero.

A Constituição Federal Brasileira garante o acesso à justiça e aos Direitos e Garantias Fundamentais, para Uadi Lammêgo Bulos, o objetivo da garantia constitucional do acesso à justiça é difundir a mensagem de que todo homem, independente de raça, credo, condição econômica, posição política ou social, tem o direito de ser ouvido por um tribunal independente e imparcial, na defesa de seu patrimônio ou liberdade.

Esse direito é colocado como individual e coletivo, sendo como um pilar para outros princípios e garantias constitucionais, o exercício de direitos é totalmente ligado à realização direta disso, sendo que, é inegável que esse direito fundamental não é experienciado por todos de forma igual, devido a marginalização da população, segregação social e a questão de gênero.

Foi na década de setenta que apareceram os primeiros movimentos de mulheres, principalmente em São Paulo, mulheres de periferia, através das comunidades da Igreja Católica reivindicam ao Estado o atendimento das necessidades básicas como creches, melhores salários, reclamam do custo de vida e unem-se contra a carestia. A imposição pelas creches era apontado como um dos principais problemas pois as mulheres precisavam trabalhar fora, para manter a família (TELES, 1993). Essas reivindicações não só mudaram as mentalidades como também o espaço urbano.

Para Soares (1994:13) o “movimento de mulheres nos anos setenta trouxe uma nova versão da mulher brasileira, que vai às ruas na defesa de seus direitos e necessidades e que realiza enormes manifestações de denúncia de suas desigualdades”, a ONU declarou, em 1975, o início da *Década da Mulher* e no Brasil surgem os primeiros grupos feministas comprometidos em lutar pela igualdade das mulheres, pela anistia e pela abertura democrática. O crescimento expressivo da

participação feminina no mercado de trabalho brasileiro a partir dos anos setenta é apontado por Bruschini (1994:179) como “uma das mais marcantes transformações sociais ocorridas no país”.

Atualmente os movimentos feministas no Brasil abordam diversos tipos de temas, a mulher conseguiu mudar um pouco da sua situação na sociedade e hoje é vista de uma forma mais forte e capaz, mas ainda falta muito para alcançar a tão sonhada igualdade, visto que, as mulheres no Brasil ainda tem a mesma igualdade salarial que os homens, a cultura de estupro é fortíssima, assim como a violência doméstica contra a mulher e o feminicídio.

Segundo Maria Berenice Dias, para que o Direito possa apreender a ideia de justiça é necessário compreender a subjetividade feminina, essa é a grande contribuição da psicanálise que foi trazida para o direito por Rodrigo da Cunha Pereira, é preciso desfazer a confusão de que a igualdade é possível sem considerar que o campo da objetividade perpassa pelas subjetividades masculina e feminina.

Há um enorme espaço entre os direitos formais e os direitos materiais, retirando uma grande parte da população feminina do que chamamos de cidadania, analisando dessa forma, os indícios de inclusão de gênero e os progressos das leis na questão dos direitos humanos das mulheres no Brasil ao longo das décadas, como a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) e a Lei do Feminicídio (Lei 13.104/2015).

Apesar do tratamento isonômico já se encontrar na lei, ainda há um grande caminho a ser percorrido para que isso seja de fato aplicado nas famílias brasileiras, que ainda vivem em sua grande maioria em regime patriarcal, o desafio é compatibilizar as diferenças com o princípio da igualdade jurídica, para que não se retroceda à discriminação em razão do sexo, que é vedada Constituição.

As desigualdades persistentes entre as mulheres brasileiras: o avanço nos indicadores de acesso e desempenho é marcado pelas desigualdades entre



mulheres de acordo com a renda, raça e etnia e local de moradia (rural e urbano), com destaque para a situação das mulheres negras e indígenas (Ação Educativa – Informe Brasil, 2011).

O processo de construção social da violência contra a mulher e do acesso à justiça como um problema público vem ocorrendo na sociedade há algumas décadas, sob vários empecilhos socioculturais. Nesse período a violência praticada contra as mulheres ganhou visibilidade, tendo em vista a grande quantidade de denúncias e campanhas, estimulando a formulação de políticas públicas e justiça.

Somente em 1985 foi criada a primeira delegacia especializada na mulher, em São Paulo, que foi a pioneira para a criação de outras delegacias para mulheres, dando cada vez mais visibilidade ao problema da questão de gênero, contudo há muita polêmica na forma em que essas delegacias funcionam hoje em dia.

Dentre os obstáculos enfrentados pelas mulheres, destacam-se os desafios de acesso das mulheres à justiça, diversos e de diferentes naturezas, sendo assim, uma série de dificuldades dentro do próprio sistema de justiça, tal como a ausência de juízes em audiências judiciais de violência doméstica; atendimento psicossocial em número insuficiente; culpabilização da vítima, por vezes, até monetária.

Grande parte das ações protocolizadas no Juizado Especial Criminal são sobre violência doméstica e Lei Maria da Penha, as medidas despenalizadoras da Lei 9.099/95 vão ao encontro dos anseios das mulheres que denunciam seus agressores à polícia em busca de uma intervenção que coíba a violência, as mulheres desejam que a polícia e a justiça atuem como instâncias de mediação e conciliação.

Há um grande problema na avaliação das medidas protetivas das mulheres que estão em situação de risco de vida por serem vítimas de seus agressores, embora reconhecidas como avanços, na prática, as medidas protetivas geram muitas críticas e insatisfações entre os profissionais e criam uma dinâmica de responsabilização entre todos: nas delegacias, se queixam do encaminhamento



realizado pelas defensorias, nas defensorias acusam as policiais de fazer “corpo mole” e não providenciar a solicitação das medidas protetivas.

Nas promotorias, observam que as mulheres chegam desinformadas e nos juizados, juízes e juízas queixam-se que recebem pouca informação nas peças policiais. Essas situações foram observadas em praticamente todas as capitais incluídas neste estudo e “evidenciam a falta de articulação entre os serviços e as dificuldades que ao final recaem sobre as mulheres que buscam esses serviços”.

De acordo com Wânia Pasinato, entende-se que a ampliação do acesso à justiça para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar depende da criação das estruturas previstas na legislação e na Política Nacional de Enfrentamento à violência com suas premissas de rede e intersetorialidade, da formação e capacitação dos profissionais e operadores do direito para compreensão das especificidades de gênero, mas depende também que essa estrutura seja modelada a partir da transversalização de gênero nas políticas e organização das instituições envolvidas com a construção da cidadania e da igualdade de gênero.

## REFERÊNCIAS

- BARRETO, Rafael. **Direitos Humanos**. São Paulo: Juspodivm. 2018.
- BAGGENTOSS, Grazielly Alessandra. **Direito e Feminismos**. Editora: Lumin Juris. 2018.
- HALL, Stuart. **A questão da Identidade Cultural**. Trad. Guacira L. Louro e Tomaz T. da Silva. Porto Alegre: Faculdade de Educação/UFRGS, 1996.
- MELUCCI, Alberto. **Um objetivo para os movimentos sociais**. Revista *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC/SP, nº 17, jun. 1989.
- TELES, Maria Amélia. **Breve História do Feminismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- VIEIRA, José Carlos. **Democracia e Direitos Humanos no Brasil**. São Paulo: Edições Loyola. 2005.



## **GRUPO DE TRABALHOS ESTADO E INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL**

# INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA: VOCAÇÕES E DESAFIOS DE UMA LIDERANÇA BRASILEIRA SOB A ÓTICA DA TEORIA DO QUATERNO

LATIN AMERICAN INTEGRATION: VOCATIONS AND CHALLENGES OF BRAZILIAN LEADERSHIP FROM THE PERSPECTIVE OF THE QUATERNARY THEORY

**Bruno Dias Bebiano** <sup>102</sup>

---

## INTRODUÇÃO

O Coronel de Cavalaria e Estado-Maior do Exército Brasileiro Roberto Machado de Oliveira Mafra, que foi instrutor da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e integrou o Corpo Docente Permanente da Escola Superior de Guerra (ESG) elaborou por 22 anos a Teoria do Quaterno, que seria publicada em 1996 pela ESG “e registrado em 05 de novembro de 1998 no Escritório de Direitos Autorais - Fundação Biblioteca Nacional, Ministério da Cultura, sob o nº 162.496, Livro 270, Folha 129” (MAFRA, 2006, p.197).

Em meio aos debates e pesquisas, Mafra percebeu que a integração de países no mundo pós-Guerra Fria era uma tendência e que essa integração deveria ser aproveitada, principalmente por países emergentes que ainda tinham como estigma o rótulo de serem potências de segunda ou terceira categoria, para saírem do seu atual status em conjunto com outras nações e essa oportunidade deveria ser aproveitada principalmente durante o primeiro quartel do século XXI.

Ante a um cenário onde os dois últimos regimes ditatoriais da Europa, Salazarismo em Portugal e Franquismo na Espanha, sofrem a sua derrocada definitiva e a comunidade econômica europeia floresce com a entrada da

---

<sup>102</sup> Bacharel em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Dinamarca, Reino Unido e Irlanda.; Mafra inicia a criação de um cenário prospectivo que irá se contrapor a outras teorias já fundadas.

O Coronel inspira-se nas teorias criadas por Rufin (O Império e os Novos Bárbaros) e Haushofer (Leebensraum<sup>103</sup>), além de utilizar claramente de divisões e prospectivas econômicas da Teoria dos Blocos, do autor francês Jacques Brochard, e da Teoria da Tríade, criada pelo Clube de Roma e lapidada aos interesses estadunidenses pela Comissão Trilateral.

## **TEORIA DO QUATERNO COMO OPOSIÇÃO À TEORIA DA TRÍADE**

A Teoria da Tríade estipula que o mundo após a finalização do conflito Leste-Oeste haverá uma divisão do mundo em três blocos. sendo eles, o Americano, o Europeu e o Asiático. Mafra utilizará da mesma composição dos blocos Asiático e Europeu. Porém, irá propor uma alternativa para o Brasil e demais países latinos saírem da zona de influência estadunidense.

Na teoria elaborada pelo clube de Roma, o Bloco Americano seria composto por pelos países do Continente Americano como um todo, mesmo território da chamada Pan-América da Teoria das Pan-Regiões de Haushoffer e da Federação das Américas de Brochard. Nesse bloco, os Estados Unidos da América ocupariam uma posição de liderança tendo como dever exercer a defesa do bloco, "as forças armadas dos demais integrantes (países da América do Sul, Central e Caribe) teriam sua missão constitucional alterada, de acordo com a política do líder." (MAFRA, 2006, p. 177). A securitização das forças armadas guiada por decisões estadunidenses tornariam o exército uma força que atuaria somente dentro das fronteiras do Estado. Portanto, as forças Armadas "seriam destinadas , somente, a missões internas - guarda de fronteiras e do litoral, para o combate ao narcotráfico

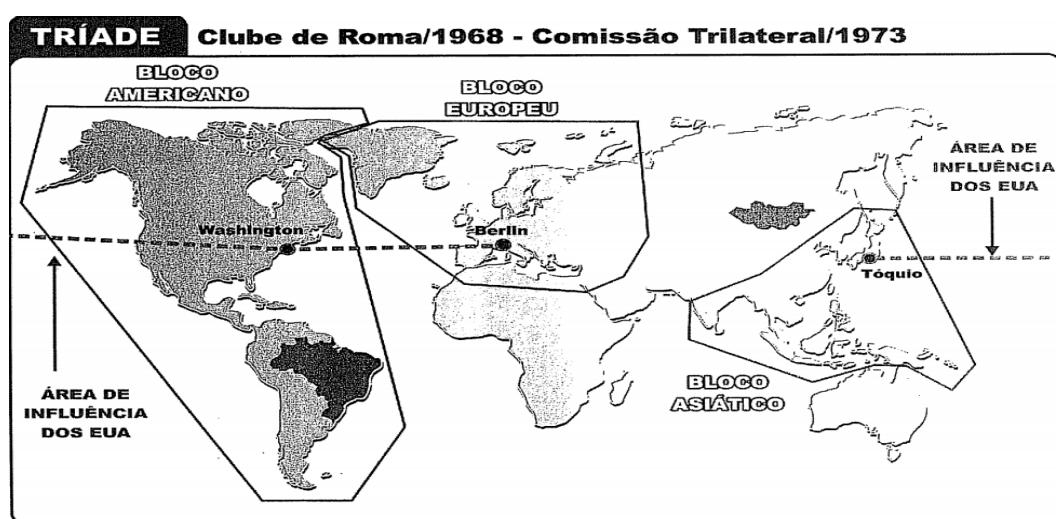
---

<sup>103</sup> Espaço Vital.

---

e ao contrabando de armamentos - devendo seus efetivos ser reduzidos ao mínimo indispensável para o cumprimento dessas missões" (MAFRA, 2006, p.177).

Para alicerçar o Bloco Americano o NAFTA (Mercado Comum da América do Norte) seria a base. Tendo o dólar estadunidense como referência monetária e a América Latina seria sua área de projeção econômica. Logo, para fortalecer a liderança dos Estados Unidos da América, é necessário o combate de integrações latinas, como o MERCOSUL e a UNASUL, até deixarem de existir.



(Fonte: MAFRA, 2006. Pág. 178.)

Já no quaterno, o território do Continente Americano seria dividido entre Bloco Norte Americano e Bloco Sul Americano. Sendo o Bloco Norte Americano inicialmente composto pelos membros do NAFTA, sendo que o México poderia ser atraído para o Bloco Sul Americano, visto a insatisfação de estar subordinado aos Estados Unidos e a sua maior semelhança com os países da América Latina.

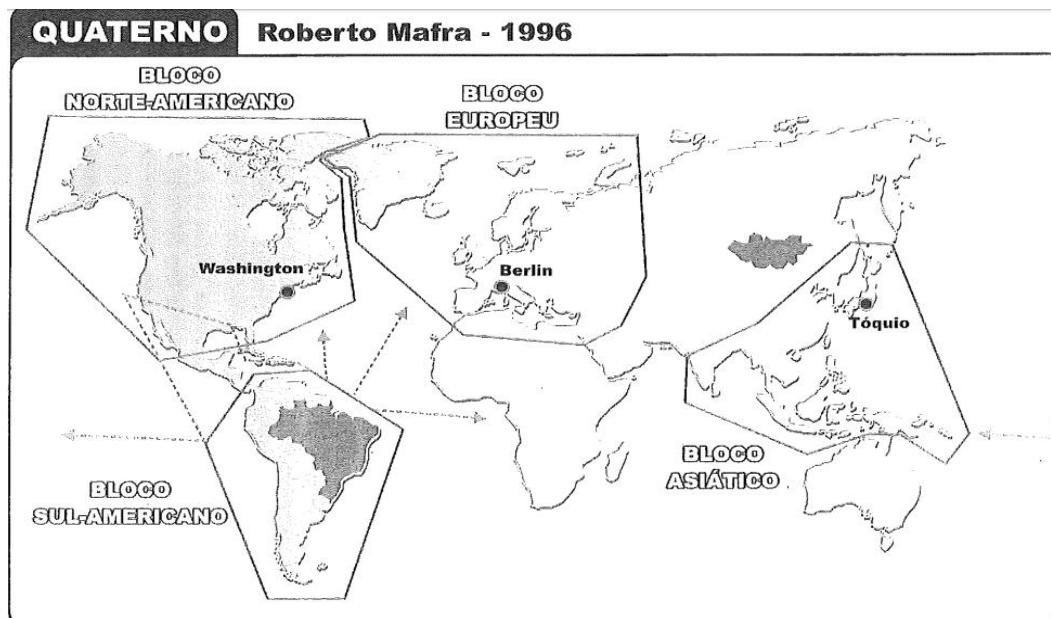
O processo para a formação do Bloco Sul Americano, segundo Mafra, iniciaria-se com o MERCOSUL e a UNASUL (substituída no contexto hodierno pelo PROSUL). Que depois de terem mais países integradas e associados elevariam o seu status para a COSAN - Comunidade Sul-Americana de Nações - que seriam fundamentadas tanto pelo mercado comum quanto por outras duas organizações,

o Pacto Andino e o antigo Pacto Amazônico, agora OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica).

Após a solidificação da COSAN, deve-se buscar uma integração ainda maior com outras comunidades, como o CARICOM (Comunidade Caribenha) e a SICA (Sistema de Integração Centro-Americanana). Com a integração entre esses sistemas criaria-se uma união de países latinos nomeada por Mafra como União Latino-Americana (ULA). “Quanto à argumentação contrária ao ingresso de países da América Central e do Caribe, relativa à possibilidade de virem a representar “pesos-mortos” na Organização, deve ser lembrado que a União Europeia não hesitou em absorver os países do Leste Europeu, oriundos da “Cortina de Ferro” soviética”. Portanto, deve-se lembrar que uma grande comunidade latina é mais forte e menos propensa a influências norte americanas.

Logo, ainda que exista algum temor que países menos desenvolvidos economicamente apresentem problemas para a União, esse medo deve ser convertido em criação de cenários prospectivos, sendo previstos em cláusulas da ULA a possibilidade de um membro ter problemas internos e necessitar da solidariedade dos outros para a recuperação de sua estabilidade.

Alguns países que devem ser visados pela ULA, segundo o autor do Quaterno, devem ser evitados em seus primeiros estágios. Países que possuem governos ditatoriais fechados, por exemplo Cuba sob o regime fundado por Fidel Castro, países não independentes, como a Guiana Francesa ainda ostentada como província ultramarina pela França, e o México que está ainda em uma zona de influência norte-americana. Após a consolidação da ULA, deve se estudar casos semelhantes ao de Cuba, aguardar o resultado dos movimentos separatistas da Guiana Francesa e apenas em um momento de fortificação do Bloco Sul Americano (BSA) atrair o México para integrar-se com os demais países latinos.



(Fonte: MAFRA, 2006. Pág. 190.)

### A POTENCIALIDADE BRASILEIRA E OS OBSTÁCULOS PARA A LIDERANÇA

A Teoria do Quaterno tem o seu holofote posicionado na América do Sul, em especial no Brasil que, segundo Mafra, teria um papel de liderança no processo de liderança no processo de integração dos países do sul e posteriormente dos países latinos.

O Estado Brasileiro possui dimensões continentais, é o quinto maior país do mundo, seu território passa a marca de 8,51 milhões de quilômetros quadrados (IBGE, 2019)<sup>104</sup>. A população brasileira, também está na quinta posição entre os maiores do mundo, ultrapassando a marca de 210 milhões de habitantes (IBGE, 2019)<sup>105</sup>. As riquezas naturais dos biomas brasileiros e suas jazidas de minerais e recursos fósseis, como gás natural e Petróleo são em sua maior parte inexploradas, por exemplo o petróleo localizado no oceano brasileiro abaixo da camada de sal marinho. Diante desses dados, é notável que os recursos materiais e populacionais

<sup>104</sup> Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/mapa/brasil>

<sup>105</sup> Disponível em:  
<https://paises.ibge.gov.br/mapa/ranking/brasil?indicador=77849&tema=5&ano=2018>

brasileiros não são superados por seus vizinhos e que dificilmente o Brasil submeteria-se a ser guiado no cenário internacional por outro país latino.

Diante de tal cenário, também é importante apresentar questões históricas da América Latina que podem prejudicar o reconhecimento do Brasil como líder do Bloco Sul Americano. Historicamente em sua história imperial o Brasil possuiu desavenças com seus vizinhos. Foi metrópole do Uruguai, antiga Cisplatina, e guerreou com o Paraguai e a Argentina. Ainda que essas diferenças tenham ocorrido no século XIX e tenham sido superadas, forças oposicionistas podem trazê-las à tona para impedir o surgimento da ULA. Por exemplo, os EUA pode financiar movimentos contrários a integração em diversos países, criando um sentimento de revanchismo contra o Brasil.

Também faz-se profícuo relembrar que o Brasil é o único país lusófono da América Latina, possuindo diferenças culturais marcantes quando comparado a seus vizinhos. Fato esse que pode ser utilizado como argumento para tentar deslegitimar a liderança brasileira no processo de criação da Comunidade Sul Americana de Nações.

## **CONCLUSÃO**

Portanto, sob a ótica da Teoria do Quaterno, faz-se necessário que o Brasil projete sua força política na América do Sul por meio de um projeto nacional. O Estado Brasileiro deve aliar-se aos BRICS para assim ter potências emergentes como suas aliadas durante a edificação da COSAN. Para promover a maior integração cabe ao Brasil incentivar projetos transnacionais, como foi a construção do porto cubano promovida durante o governo do ex-presidente Lula, assim criando um vínculo econômico e demonstrando a boa fé brasileira. Também deve-se usar o Exército Brasileiro em missões de paz nas Américas, como já foi realizado no Haiti, para que



exista um contato do Estado Brasileiro com a população dos países latinos, promovendo uma relação amistosa e uma simpatia pelo Brasil.

Diante desse cenário, também é necessário atentar-se aos recursos naturais, para proteger a América Latina de biopirataria e contrabando. Para evitar esses crimes, deve-se utilizar uma Polícia de Fronteiras, dessa forma a desafogar o exército de funções de segurança, e utilizar de patrulhas marinhas para dissuadir os criminosos. Além disso, deve-se formar comissões de pesquisas para localizar esses recursos e explorá-los de maneira estratégica. Patenteado os compostos bioquímicos e manufaturando ligas metálicas para não exportar apenas *commodities* mas, também, produtos com valor agregado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, IBGE. Site Países. Disponível em:  
<https://paises.ibge.gov.br/>

HUNTINGTON, Samuel. **O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial**. Editora Objetiva, 1997.

MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. **Geopolítica: Introdução ao Estudo**. São Paulo: Sicurezza, 2006. Pp. 177, 178, 197, 199.

MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica** - Volume 1. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2011.

RUFIN, Jean Christophe. **O Império e os Novos Bárbaros**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.

SILVEIRA, María Laura. **América Latina: por uma pluralidade de pactos territoriais**. Anais. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

# A CRIAÇÃO DE UM BLOCO REGIONAL LATINO-AMERICANO: SOLUÇÃO PARA A BALANÇA DE PODER EM UM MUNDO MULTIPOLAR?

THE CREATION OF A LATIN AMERICAN REGIONAL BLOC: A SOLUTION TO THE BALANCE OF POWER IN A MULTIPOLAR WORLD?

***Yuri Braga Ouverney<sup>106</sup>***

## INTRODUÇÃO

Com o fim da Guerra Fria, observamos o surgimento de uma nova configuração geopolítica. Os países que antes se organizavam por blocos ideológicos agora procuram integrar-se com nações próximas de seus valores, territórios e identidade cultural, a fim de juntos terem poder de projeção e representação no cenário das relações internacionais.

O artigo será estruturado da seguinte forma: A primeira parte, "A Organização do Mundo Multipolar", é dedicada à contextualização e caracterização do que se entende por Mundo Multipolar, conceito que passou a ser usado com certa frequência no pós-Guerra Fria.

A segunda parte, "A Divisão Regional do Mundo Multipolar e a Liderança Regional", trata em suma do conceito de Divisão Regional do Mundo Multipolar e do conceito de Liderança Regional utilizado por Detlef Nolte.

A terceira parte, "O Bloco Regional Latino-Americano", trata de um breve resgate histórico dos pensamentos que formaram a ideia de um bloco pan-

---

<sup>106</sup> Graduando em Ciências do Estado pela Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG. Membro fundador do Grupo de Estudos Estratégicos Raul Soares.

americano e do importante papel do Brasil de encabeçar a formação de um bloco latino-americano sólido, com forte projeção internacional.

E, por fim, tecemos as considerações finais a título de conclusão.

### **A ORGANIZAÇÃO DO MUNDO MULTIPOLAR**

Com o fim da Segunda Grande Guerra, vimos o mundo se reorganizando para uma nova ordem mundial, desta vez marcada por duas grandes potências - os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas -, período em que o planeta se viu em uma divisão bipolar.

Entretanto, com o fim da Guerra Fria e a queda da URSS, mais uma vez o cenário internacional se reorganiza, e a ideia que parecia certa, de uma transformação do mundo bipolar para unipolar ou globalizado - como postulado por Francis Fukuyama, o fim da história, marcado pela vitória incontestável da democracia liberal e do livre-mercado sobre a tirania dos Estados, diminuindo ou até mesmo desaparecendo completamente os conflitos entre nações uma vez que "as democracias não combatem umas com as outras" (DUGIN, 2012, location. 421-17) - mostra-se no mínimo incompleta, como afirma Samuel Huntington em seu livro "O Choque das Civilizações":

Os Estados-nações continuam sendo os principais atores no relacionamento mundial. Seu comportamento é moldado, como no passado, pela busca de poder e riqueza, mas é moldado também por preferências culturais, aspectos comuns e diferenças. Os agrupamentos mais importantes de Estados não são mais os três blocos da Guerra Fria, mas sim as sete ou oito civilizações principais do mundo. (HUNTINGTON, 1997, p. 20)

Como muito bem observado pelo Coronel Mafra, em seu livro "Geopolítica, Introdução ao Estudo", o cenário prospectivo proposto por Huntington pode ser exemplificado da seguinte forma: "Após o fim da Guerra Fria, os conflitos e guerras

não mais serão entre Reis, entre Estados ou entre Ideologias, mas sim entre Civilizações" (MAFFRA, 2006, p. 182).

Huntington separa, então, o mundo em nove grandes blocos civilizacionais sendo eles: Ocidental, Africano, Islâmico, Sínico, Hindu, Ortodoxo, Budista, Japonês e Latino-Americano, sendo este último o bloco de que o Brasil faz parte (MAFFRA, 2006, p. 184-186).

Dessarte, pode-se dizer que Huntington foi um dos precursores da teoria do poder Multipolar, pois, como postulado por ele, não mais o destino do mundo será decidido por apenas uma potência ou cultura, como previsto por Fukuyama, mas por vários centros de poder. "Assim, graças a Huntington, temos a primeira aproximação à nova teoria. Esta teoria postula um modelo no qual existem vários centros decisores das opções tomadas no campo das relações internacionais, e esses centros correspondem às civilizações" (DUGIN, 2012, location. 1226 - 50).

Porém, Huntington não foi o único. Como ele, outros pensadores também elaboraram teorias que podem ser encaixadas no cenário multipolar. Um exemplo é a Teoria do Quaterno, desenvolvido pelo brasileiro Roberto Mafra, onde este separa o mundo em quatro grandes blocos, sendo eles o bloco Norte-Americano, o bloco Europeu, o bloco Asiático e o bloco Sul-Americano (MAFFRA, 2006, p. 198).

A ideia principal por trás da separação do mundo em grandes blocos é a de dividir o poder de forma que todos tenham forte expressão internacional, influenciando na balança de poder, o que evitaria que uma ou outra tivesse hegemonia política, financeira e cultural do planeta. No entanto, isso deve ser feito de maneira sempre a respeitar as peculiaridades civilizacionais de cada país.

## A DIVISÃO REGIONAL DO MUNDO MULTIPOLAR E LIDERANÇA REGIONAL

Com a nova organização mundial que se deu no final da guerra fria, viabilizou-se o início de uma nova configuração geopolítica, onde os Estados procuram ter maior representatividade internacional, alcançando-se a capacidade de defender seus próprios desígnios. Observou-se então que a organização em blocos regionais pode ser um passo expressivo para tal objetivo, onde os países com aspectos similares podem se juntar e lutar por objetivos em comum, fazendo frente a outros entes internacionais que na balança de poder exercem muito mais influência.

Mas, para que um bloco regional ganhe forma, é necessário que se tenha potências regionais articulando sua criação. Nolte então define alguns pontos para estabelecer o que pode ser considerado como potência regional. Segundo ele, uma potência regional deve: I) Ter sua região geográfica e econômica bem definida. II) Ter capacidade de marginalizar países ideologicamente opositos. III) Ter a intenção de ser líder da região. IV) Ter os meios suficientes para a projeção regional - militar, econômico, demográfico e político -. V) Ter conexões econômico, político e cultural com a região. VI) Ter verdadeira influência nos assuntos regionais. VII) Ter essa influência principalmente provinda de órgãos da governança regional. VIII) Ter poder de definir uma agenda de defesa regional. IX) Ter sua liderança aceita por países da própria região e por outras potências regionais. X) Ter inserção em fóruns inter-regionais onde representará seus interesses e também da região que é líder (NOLTE, 2006, p. 18).

## O BLOCO REGIONAL LATINO-AMERICANO

Não é recente a ideia da criação de um bloco regional e do estreitamento de relação dos países da América-Latina, entretanto, não foi Bolívar e muito menos Monroe - nomes que normalmente vem à cabeça ao se tratar de pan-americanismo



- que serviu como base precursora para um pensamento nesse sentido. Pode-se dizer, assim como afirma Meira Mattos, que o brasileiro Alexandre de Gusmão tenha precedido esta ideia no mínimo meio século antes dos outros dois (MATTOS, 2011, p. 63).

A contribuição de Gusmão na criação do Tratado de Madrid e sua tentativa de manter a paz entre as colônias<sup>107</sup> representam “a concepção americanista antecipada e profunda do genial estadista brasileiro do século XVII” (MATTOS, 2011, p. 63).

Mais tarde, surge Simon Bolívar, com seu aguçado senso de liberdade e justiça, lutando para que os países da América se unissem com o intuito da conquista de sua independência frente aos países europeus. Porém, Bolívar observou que tal rompimento só seria possível por meio da união de forças dos colonizados, de maneira que “despertou-se para a concepção de unir as novéis nacionalidades deste continente numa confederação, capaz de defender-se contra os desígnios da política colonial europeia” (MATTOS, 2011, p. 64).

No Brasil, o pensamento de Bolívar foi bem explicado pelo político Plínio Salgado na década de 30, quando pensava na construção de uma civilização latino-americana. Seu raciocínio pode ser assim exemplificado:

Vae se approximando a hora em que surgirá a grande civilização atlantica. Desde já precisamos preparar as novas gerações, para uma larga politica continental. A America Latina está destinada a formar uma verdadeira confederação. A união mais intima entre os americanos meridionaes dará a cada povo de nossa America uma segura independencia economica. (SALGADO, 1934 p. 79)

---

<sup>107</sup> Cf. Tratado de Madrid

Tendo isso em mente, já na aurora do século XXI, o Brasil iniciou uma série de esforços para garantir sua hegemonia regional, fortalecendo relações com países vizinhos e, principalmente, fortalecendo acordos com blocos econômicos regionais.

A perspectiva histórica lança uma luz adicional à razão por que o Brasil passou a trabalhar incansavelmente, a partir do início da década passada, no sentido de estimular os incipientes elementos de multipolaridade do mundo contemporâneo. Não só do ângulo dos princípios, mas até do pragmatismo, o unilateralismo, estimulado pela hegemonia, trouxe consequências contrárias às desejadas. O objetivo da multipolaridade foi buscado pelo Brasil em diferentes frentes, como a alta prioridade atribuída à integração da América do Sul; o pleito pela democratização das instâncias decisórias das Nações Unidas; a busca de maior justiça nas negociações comerciais, na Organização Mundial do Comércio; e a articulação com novos parceiros do mundo em desenvolvimento, como os membros do IBAS e dos BRICS, mas também com países árabes e africanos. (AMORIM, 2015 p. 16)

E como observado por Buzan, para que um país se torne líder de uma região, ele deve ser, primeiramente, uma potência regional (BUZAN, 2004). Não se pode negar o potencial brasileiro frente aos outros países da América-Latina, preenchendo todos os pontos apresentados por Nolte, estando apto a ser a potência regional capaz de encabeçar a criação de um Bloco Regional Latino-Americano sólido, com força suficiente para se impor no cenário internacional, algo que, por mais que tenha tido esforços no sentido de sua criação na história recente, ainda não atingiu o patamar necessário para tal consumação.

## **CONCLUSÃO**

Verifica-se o caminhar do mundo na direção de uma nova organização. Essa organização parece ser a solução para os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento que queiram ter voz ativa no campo das relações internacionais.

Nos parece cedo para afirmar se esta será ou não a nova organização geopolítica do futuro, mas é bom que estejamos preparados para tal. Talvez a União Europeia seja o mais próximo do conceito de bloco regional e mais uma vez a

América Latina, ao invés de seguir os exemplos do norte, parece inerte aos rumos que as relações internacionais vêm tomando.

Por fim, a integração regional se faz com a proximidade de valores, de territórios e de identidade cultural. Logo, é possível fazer a afirmação que uma identidade da América do Sul parece muito mais próxima que uma da América Latina. Portanto, a busca de uma área geopolítica específica – América do Sul – sob a liderança do Brasil e com poucas influências estadunidenses pode ser o pontapé inicial para a busca da formalização de um bloco Latino-Americano futuro. Resta à liderança (brasileira) conduzir de maneira inteligente este processo e aproveitar este hodierno momento que apresenta-se fértil.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. Grande Estratégia: política externa e defesa em um mundo em transformação. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 4, n. 7, 2015.

BUZAN, Barry. **The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century**. Cambridge: Polity Press, 2004. p.1-11.

DUGIN, Aleksandr. **Teoria do Mundo Multipolar**. Instituto de Altos Estudos em Geopolítica & Ciências Auxiliares. 2012.

HUNTINGTON, Samuel. **O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial**. Editora Objetiva, 1997.

MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. **Geopolítica: Introdução ao Estudo**. São Paulo. Editora Sicurezza, 2006.

MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica - Volume 1**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2011.

NOLTE, Detlef. **Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis**. GIGA Working Papers (German Institute of Global and Area Studies), Hamburg, no. 30, out de 2006. Disponível em:<[www.giga-amburg.de/workingpapers](http://www.giga-amburg.de/workingpapers)>. Acesso em: 20/03/2019.

SALGADO, Plínio. **A Quarta Humanidade**. Rio de Janeiro. Livraria José Olympio - Editora. 1934.

# PLANO DE AÇÃO CONJUNTA UNIÃO EUROPEIA-TURQUIA: A SECURITIZAÇÃO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NA UNIÃO EUROPEIA PÓS-CRISE DE 2015

EUROPEAN UNION-TURKEY JOINT ACTION PLAN: SECURITIZING MIGRATION  
POLICIES IN THE POST 2015 CRISIS EUROPEAN UNION

*Ana Luísa Rockenbach*<sup>108</sup>

*Fernanda Guimarães*<sup>109</sup>

---

O ano de 2015 experimentou o epítome do que foi considerado como uma grave crise envolvendo o fluxo de mais de um milhão de migrantes que chegaram à Europa, provenientes de outras regiões em estado de vulnerabilidade socioeconômica e instabilidade política de diversos países do Oriente Médio e Norte da África. Esse fenômeno ficou conhecido como a crise de refugiados da contemporaneidade. Mesmo que o movimento de refugiados em busca de proteção e condições de vida com melhores perspectivas nas esferas política, econômica e social não seja inédito em meio às dinâmicas do sistema internacional, chamou a atenção o fenômeno em questão dada a magnitude do contingente de migrantes e as condições precárias sob as quais estes se submetem para realizar os deslocamentos (OLIVEIRA et al., 2017).

A crise dos refugiados contou com destaque de uma quantidade expressiva de migrantes provenientes da Síria, motivados a sair do país pela guerra civil que eclodiu em 2011 no contexto da Primavera Árabe, a partir da reação da população contra o governo totalitário do presidente Bashar Al Assad. Assim, desde a eclosão

---

<sup>108</sup> Acadêmica do 9º Semestre do curso de Direito na Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul.

<sup>109</sup> Acadêmica do 10º Semestre do curso de Relações Econômicas Internacionais na Universidade Federal de Minas Gerais.

do conflito civil, é estimado que mais de quatro milhões de refugiados sírios buscaram asilo em outras partes do globo. Nesse sentido, para o presente trabalho, o foco de análise será o recebimento de refugiados sírios por parte da União Europeia, tomando como espaço temporal de referência os acontecimentos a partir do ano de 2015 (OLIVEIRA et al., 2017).

No ano de 2015, a Europa recebeu o montante de aproximadamente 1,47 milhões de indivíduos em busca de refúgio, dentre os quais 50,2% era proveniente da Síria, seguidos por migrantes oriundos do Afeganistão (20,2%) e do Iraque (7,1%). No entanto, mesmo que o número de refugiados residentes na Europa seja elevado, ainda é maior a quantidade de migrantes instalados no exterior, perto dos locais de conflito. Ainda no ano de 2015, cerca de 90% dos refugiados sírios buscaram a Turquia, Jordânia e Líbano, sendo na Turquia o ponto de destino de mais da metade destes indivíduos (OLIVEIRA et al., 2017).

Ainda nesse sentido, o número de refugiados sírios que residem fora do continente europeu, segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), é maior do que o número daqueles que entram na União Europeia. Em 2015, o número de refugiados sírios na Turquia estava estimado em dois milhões, sendo que o número total de sírios fora de seu país, nesse mesmo ano, era de quatro milhões (BANULESCU-BOGDAN; FRATZKE, 2015).

A União Europeia, por não dispor de uma política unificada no que tange à questão migratória, não apresentou os meios institucionais suficientemente adequados para lidar com a situação, de modo que os países europeus se dividiram entre aqueles que concederam proteção internacional aos indivíduos recém-chegados e aqueles que rejeitaram medidas que beneficiaram a incorporação destes migrantes em suas sociedades. Nesse sentido, surge no contexto das políticas que dizem respeito à migração no continente europeu acordo firmado entre União Europeia e Turquia com o objetivo de lançar medidas que amenizariam a questão

dos refugiados sob a perspectiva favorável à União Europeia, oferecendo uma estrutura que comporta o contingente de pessoas deslocadas para a Europa por meio de sua alocação em território turco. Assim, ocorre a transferência da responsabilidade de receber e instalar os refugiados da União Europeia para o país vizinho, neste caso, a Turquia (OLTEAN; IOV, 2017).

O acordo bilateral entre União Europeia e Turquia começou a ser negociado ao final de 2015 e foi posto em prática a partir de março de 2016, com o objetivo de responder à crise migratória na Europa. A Declaração UE-Turquia, em um plano de ação conjunta entre as partes, tinha como foco atenuar o fluxo de mais de 800 mil migrantes sírios irregulares que saíram da Turquia em direção à Grécia, no período de 2015 até 2016, e organizar todo o processo de entrada e posterior regularização destes na União Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2016). O acordo consiste em devolver os migrantes irregulares chegados da Turquia que não tenham pedido asilo ou que seus pedidos de asilo não forem aceitos pela União Europeia.

Estes refugiados serão devolvidos, em conformidade com Agenda Europeia da Migração (2015) e às normas internacionais que tratam sobre migração e o princípio do *non-refoulement*<sup>110</sup>, para que, inicialmente até 18.000 sírios sejam reinstalados legalmente na União Europeia. O processo europeu de reinstalação de migrantes, batizado de “um por um” funciona da seguinte forma: para cada sírio devolvido à Turquia, pelas ilhas gregas, outro sírio proveniente da Turquia será recebido e instalado na União Europeia, sendo que todos os custos dessa operação foram assumidos pela última (CONSELHO EUROPEU, 2016).

Já no ano de 2017, com o acordo em vigor, a Grécia recebeu 36% de migrantes sírios, podendo ser observada uma redução de 14,2% comparado com os números do ano de 2015 (OIM, 2017). No entanto, o acordo resta ineficiente para

---

<sup>110</sup> [...] o *non-refoulement* é o princípio de que um Estado não deve obrigar uma pessoa a retornar a um território onde possa estar exposta à perseguição (DE PAULA, 2006).

uma grande parcela dos imigrantes que tentam adentrar o continente europeu. De acordo com os dados do Parlamento Europeu, no ano de 2017, viviam aproximadamente 600 mil pessoas em situação irregular<sup>111</sup> dentro da União Europeia e, com base nessa informação, justifica-se o fato da crise migratória ainda ser uma questão securitária pertinente para a agenda europeia (PARLAMENTO EUROPEU, 2017).

A situação da crise migratória atingiu níveis alarmantes, de modo que passou a ser percebida como uma ameaça à segurança e estabilidade da União Europeia, se tornando um relevante aspecto a ser considerado na agenda securitária dos países europeus. Nesse sentido, ocorre o processo de securitização da questão migratória face à forma como a União Europeia lidou com o recebimento de um grande fluxo de pessoas em 2015.

A partir da utilização do referencial teórico da Escola de Copenhague, portanto, há a ampliação do conceito de segurança com a adição de questão migratória como sendo pertinente à agenda securitária. Dessa forma, a crise migratória experimentada pela União Europeia em 2015 passa a representar uma ameaça aos Estados componentes do bloco europeu.

O presente trabalho, nesse sentido, se pauta no referencial teórico apresentado acima para fazer uma análise da crise migratória vivenciada pela União Europeia em 2015. Tal crise apresenta-se como um componente importante da agenda securitária do bloco, a partir da securitização das dinâmicas migratórias observadas na situação, especificamente o acordo firmado entre União Europeia e Turquia, cuja finalidade é contornar os níveis alarmantes da situação e, assim, oferecer uma solução para a ameaça em questão. Os desdobramentos do acordo também serão explorados, de modo a investigar a forma pela qual a União Europeia

---

<sup>111</sup> "Estar presente de forma ilegal" pode significar que uma pessoa não se conseguiu registrar corretamente ou que deixou o Estado-Membro responsável pelo processamento de seu pedido de asilo, não sendo por si só um motivo para a expulsão (PARLAMENTO EUROPEU, 2017).

conduz suas políticas, e contemplar a atuação estratégica do bloco referente aos assuntos relacionados à migração.

A metodologia empregada nesta pesquisa será baseada na análise da literatura existente sobre o tema, aplicando as implicações práticas da relação bilateral entre União Europeia e Turquia aos conceitos teóricos abordados, inseridos no contexto da Escola de Copenhague para securitização de agendas, neste caso, voltada para assuntos migratórios.

Nesse sentido, a securitização é o conceito proposto pela Escola de Copenhague cuja base teórica remonta a uma perspectiva construtivista em meio às Relações Internacionais. Em oposição às vertentes teóricas tradicionais nas quais a segurança está necessariamente relacionada à existência do Estado e as ameaças à integridade do mesmo por meio do uso da força, sobretudo no âmbito militar e estratégico, a vertente construtivista, por sua vez, promove a flexibilização acerca do debate securitário, englobando aspectos que extrapolam o componente militar. Dessa forma, a segurança é composta por práticas intersubjetivas que interagem e se manifestam no sistema internacional, de modo que as ameaças são estabelecidas socialmente por meio de construções sociais. Assim, torna-se impreciso medir a segurança de modo objetivo, fazendo com que o escopo securitário apresente uma ressignificação, e passe a abranger novos aspectos e facetas não-tradicionais frente às dinâmicas do sistema internacional (BUZAN et al., 1998).

O processo de securitização sob o qual a crise migratória na União Europeia em 2015 foi submetida é passível de ser retratada, como parâmetro metodológico adicional, a partir de unidades que compõem diferentes níveis de análise: ator securitizador, objeto referente e ator funcional. A primeira unidade representa o ator securitizador, cujo papel, neste caso, é representado pelos Estados constituintes da União Europeia, e utilizam o aparato da segurança para denotar a necessidade de se proteger frente a uma ameaça.

O objeto referente, neste caso, é representado pela integridade nacional dos Estados europeus frente ao grande contingente de migrantes, e constitui a unidade sob a ameaça denunciada pelo ator securitizador, de forma que sua proteção requer um aparato de segurança e estratégia. Por fim, há o ator funcional, desempenhado pelo acordo firmado entre União Europeia e Turquia no contexto de procurar soluções e medidas para lidar com o quadro migratório em questão, cuja função é influenciar as decisões no tocante à segurança em favor do objeto referente. Assim, os diferentes níveis de análise se interagem e apresentam desdobramentos a respeito da situação da crise migratória que se observou em 2015 e apresenta efeitos até os dias atuais (BUZAN et al., 1998).

Dessa forma, através do presente trabalho pretende-se apresentar o processo de securitização das políticas migratórias da União Europeia em virtude da crise de refugiados eclodida em 2015. Assim, o trabalho visa demonstrar que a agenda de segurança da União Europeia sofreu uma ampliação, incorporando novas temáticas para além dos aspectos militares e estratégicos tradicionais. Tal ampliação decorre da ressignificação do conceito socialmente atribuído ao que constitui ameaça aos Estados europeus por meio da securitização da questão migratória.

A análise será feita por meio das considerações acerca dos desdobramentos que a política de ação conjunta firmada entre União Europeia e Turquia apresentaram para conter o fluxo de refugiados desde 2015 até o presente ano, no que diz respeito à redução do número de refugiados sírios que adentraram na Europa por meio do território turco. Portanto, a partir do processo de securitização da crise migratória, os Estados europeus uniram-se na busca por alternativas institucionais para conter a situação e lidar com a questão dos refugiados em seus territórios e na União Europeia como um todo.

## REFERÊNCIAS

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. **Security: a new framework for analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BANULESCU-BOGDAN, N.; FRATZKE, S. **Europe's migration crisis in context**: why now and what next? Migration Information Source, Migration Policy Institute, Setembro de 2015. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/europe%20migration-crisis-context-why-now-and-what-next>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

DE PAULA, Bruna V. O Princípio do *non-refoulement*, sua natureza, jus cogens e a proteção internacional dos refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, nº 7. 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28151.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. **MANAGING THE REFUGEE CRISIS**: EU-Turkey Joint Action Plan: Implementation Report. 2016. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/managing\\_the\\_refugee\\_crisis\\_-eu-turkey\\_join\\_action\\_plan\\_implementation\\_report\\_20160210\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/managing_the_refugee_crisis_-eu-turkey_join_action_plan_implementation_report_20160210_en.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

CONSELHO EUROPEU. **Comunicado de imprensa de 18 de março de 2016 sobre a Declaração UE-Turquia**. Disponível em:

<<https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

GKLIATI, Mariana. **The Application of the EU-Turkey Agreement**: A Critical Analysis of the Decisions of the Greek Appeals Committee, 10 Eur. J. Legal Stud. 81, 2017.

OLTEAN, P.; IOV, C. **Negotiations in the Context of Securitizing Migration after the 2015 Refugee Crisis**: Joint Action Plan and the Readmission Agreement, 13 Res. & Sci, 1997.

OIM - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Mixed migration flows in the Mediterranean and Beyond. Compilation of available data and information 2017**. Disponível em: <[http://migration.iom.int/docs/Q1\\_2017\\_statistical\\_Overview.pdf](http://migration.iom.int/docs/Q1_2017_statistical_Overview.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2019.

OLIVEIRA, C.; PEIXOTO, J.; GÓIS, P. **A Nova Crise dos Refugiados na Europa**: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias. Revista Brasileira de Estudos de População, v. 34 n.1 jan/abr 2017.

PARLAMENTO EUROPEU. **A questão da migração na UE em números. 2017**. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170629STO78630/a-crise-de-migracao-na-ue-em-numeros>>. Acesso em: 27 mar. 2019.



# DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL EM PERSPECTIVA CAMBIANTE: OBSERVAÇÃO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO NA COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS SUBSAARIANOS E O BANCO MUNDIAL

INTERNATIONAL DEVELOPMENT IN CHANGE PERSPECTIVE: OBSERVATION ON PUBLIC DEVELOPMENT POLICIES IN COOPERATION BETWEEN SUBSAARIAN STATES AND THE WORLD BANK

*Larissa Fernandes Ribeiro de Assis*<sup>112</sup>

*Pedro Aluizio Resende Leão*<sup>113</sup>

O trabalho a ser apresentado ao 1º Congresso Estadual de Ciências do Estado, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), é mais um fruto da pesquisa-base que originou a monografia “Cooperação internacional em perspectiva cambiante: evidências das relações entre o Banco Mundial e os Estados Subsaarianos para a promoção de políticas públicas de desenvolvimento” (PUC-MG, 2018). Este artigo tem como objetivo apresentar a cooperação internacional para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento e diminuição da pobreza, a partir de uma perspectiva cambiante. Como cambiante entende-se que a *práxis* da cooperação internacional para políticas públicas altera-se no decorrer do tempo, pois tende a acompanhar os contornos variáveis do paradigma de “desenvolvimento internacional”. O desenvolvimento, por sua vez, é visto aqui como um conceito que sofre modificações no decorrer do tempo, o que impacta diretamente nos

---

<sup>112</sup> Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail para contato: larissa.fernandes.assis@gmail.com.

<sup>113</sup> Graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail para contato: pedro27leao@gmail.com.



engajamentos cooperativos para alcançá-lo. O artigo investigará projetos de cooperação internacional entre o Banco Mundial e os Estados subsaarianos da Nigéria e do Quênia, tendo como base as análises do conceito de desenvolvimento em cada momento histórico observado.

Entende-se a cooperação internacional a partir da abordagem metodológica do ciclo de políticas públicas e faz-se uma abordagem teórica da cooperação enquanto "coordenação política". Esquematicamente, tal ciclo ocorre da seguinte forma: existem os *inputs*, que são demandas necessárias a serem resolvidas. Estes *inputs* se apresentam ao sistema político de conversão, o Estado. Este tem então de tomar decisões, de modo a fazer a conversão das demandas em resultados, os *outputs*. Neste processo, há a possibilidade de haver *withinputs*, que são parceiros, apoios ou resistências. Neste caso, *withinputs* são dados pela cooperação internacional (RUA, 2009). A principal razão da escolha da metodologia do ciclo de políticas públicas é pela capacidade fornecida de analisar as políticas estatais de desenvolvimento sem negligenciar o aspecto externo.

A abordagem teórica do artigo tem o objetivo de descrever o problema da cooperação internacional, que, em consonância com a metodologia, será tratada como coordenação política. Segundo Keohane: "a cooperação intergovernamental acontece quando políticas, de fato seguidas por governos, são consideradas por seus participantes como facilitadoras das realizações de seus objetivos, como resultado de um processo de coordenação política" (1984, p. 51-52), isto é, através da coordenação entre os atores envolvidos (no caso do artigo, os Estados e o Banco Mundial), determinadas políticas são estabelecidas, e a cooperação leva à facilitação dos objetivos almejados.

O objetivo principal do artigo é apresentar a cooperação internacional para o desenvolvimento socioeconômico, de modo a explicá-la e abordá-la dentro de dois períodos distintos: o período neoliberal, em que as políticas públicas



incentivadas eram de caráter de “ajuste econômico” e o período entre 1995 e 2010, onde o conceito de desenvolvimento é expandido, alcançando fatores como o capital humano, o combate à pobreza e o melhoramento social. Neste último período, o foco principal será à cooperação internacional para os programas de transferência de renda como expressão de um novo “paradigma de desenvolvimento”.

Desta forma, para que fosse possível uma análise e investigação, optou-se por realizar alguns recortes analíticos, a fim de entender a operacionalização da cooperação entre o Banco Mundial e os Estados subsaarianos, Nigéria e Quênia, em momentos diferentes. Assim, este trabalho se guiou pela seguinte pergunta: de que forma a prática da cooperação para o desenho e operacionalização de políticas públicas responde às alterações do paradigma internacional do desenvolvimento socioeconômico?

Esta pergunta leva à concepção de mudanças de paradigma do que é desenvolvimento e quais são as consequências efetivas da ascensão e da rejeição de noções sobre o assunto. Assim, a hipótese deste trabalho deve se articular em cima da ideia de que a concepção de desenvolvimento socioeconômico sofre mudanças a nível internacional, trazidas por determinantes do momento histórico, e esta concepção prescreve qual é a estruturação da cooperação entre o Banco Mundial e os Estados trabalhados na matéria de políticas públicas.

As décadas de 1980 e 1990 tiveram como um de seus pontos mais marcantes o afloramento dos paradigmas de desenvolvimento, que tinham como objetivo obter uma resposta, sob a perspectiva neoliberal, de modo a solucionar os problemas dos choques externos e das fragilidades estruturais das economias africanas. Fizeram-se notórios então, naquele momento, Bretton Woods, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), que propunham alguns programas de ajuste estrutural para a África Subsaariana. A partir da observação deste

momento histórico da economia política da região, deve-se buscar entender em que consistia, a nível internacional, as ações necessárias para o desenvolvimento e quais eram os projetos de cooperação tidos como necessários para os Estados selecionados - Nigéria e Quênia - e para a instituição em questão. Em seguida, o artigo busca entender como estes projetos refletiam a lógica dos ajustes estruturais ortodoxos, reverberando um determinado paradigma de desenvolvimento, diferente do que será exposto na seção sobre o período 1995-2010.

A análise sobre a lógica do desenvolvimento internacional na década de 1980 deve ser alocada junto aos determinantes econômicos e políticos do momento. Nesta década, em paralelo à crise da dívida da América Latina, o continente africano enfrentou uma das piores, senão a pior, crise econômica de sua história. Com uma inserção internacional fragilizada e uma dependência acentuada da venda de produtos de baixo valor agregado, muitos países africanos sofreram o grande impacto da diminuição da demanda internacional das *commodities* e da cotação internacional destes produtos. Além disso, uma série de outros fatores endógenos e exógenos fez com que estes países optassem pelas estratégias advogadas pelo FMI e pelo Banco Mundial à época (MILLS, NALLARI 1989).

O padrão de cooperação para o desenvolvimento dos anos 1980 é fruto das consequências da crise nas economias e nos balanços de pagamento africanos. Para entender isto, é necessário compreender como a realidade econômica da década foi observada pelo Banco Mundial e pelo FMI, que terão impactos decisivos na composição conceitual do "desenvolvimento internacional" na década de 1980. A partir da investigação dos relatórios dos seminários entre o Banco Mundial e alguns países do continente, é possível compreender a formulação da lógica do desenvolvimento na década de 1980, que esteve alinhada às concepções neoliberais de ajustes macroeconômicos, redução do papel gerenciador do Estado e equilíbrio das contas públicas. Este estado de coisas e o diagnóstico feito impactarão diretamente nas iniciativas de cooperação internacional para o desenvolvimento,



visto que a *doxa* do desenvolvimento no período é construída em observância a este ambiente (MILLS, NALLARI, 1989).

Como resposta à crise, as instituições de Bretton Woods (neste momento histórico é conveniente que o Banco Mundial seja tratado em alinhamento ao FMI, observando o estreito alinhamento prático de ambas as instituições) identificaram as possíveis causas do desajuste e, como *output* (a cooperação com os Estados), advogaram e implantaram medidas de austeridade e de controle ortodoxo das contas públicas. Também, como causa relacionada à condição socioeconômica do sul global, a *doxa* do desenvolvimento foi formada pela conjuntura internacional, que, à época, era orquestrada pelos acordos relativos ao Consenso de Washington e ao comportamento da política econômica ultraliberal estadunidense, sob o governo Reagan e inglesa, sob o governo Thatcher (RIDDELL, 1992; WILLIAMSON, 1990).

Assim, a primeira seção do trabalho dedica-se a observar a construção do conceito de desenvolvimento neoliberal, embasado no ajuste, na redução do Estado e na valorização da iniciativa privada. O desenvolvimento passa a ser quase sinônimo de crescimento econômico e ao Estado cabe a provisão de um ambiente economicamente estável e equilibrado. Em sequência, será analisada a empiria deste modelo de desenvolvimento. Tanto na Nigéria, quanto no Quênia, foram desenvolvidos projetos de cooperação internacional com organizações internacionais para o estímulo do equilíbrio na balança de pagamentos, para a pluralização da pauta exportadora e para a contenção dos indicadores macroeconômicos (PEET, 2009).

Observando, metodologicamente, cooperação como “coordenação política” (KEOHANE, 1984), ou seja, como conformação de ambas as partes, deve-se entender os motivos da aceitação das condições de negociação entre os Estados e as instituições financeiras. Os ajustes foram considerados pelos Estados mais como

uma imposição das organizações do que como um acordo cooperativo. Contudo, a condição de fragilidade financeira dos Estados africanos e a necessidade de mobilização de recursos fez com que os programas de ajustes fossem implementados pelos governos como condição *sine qua non* para as transferências de recursos (MILLS, NALLARI, 1989).

O segundo momento do trabalho busca apresentar a emergência internacional do paradigma de desenvolvimento concorrente ao paradigma neoliberal. A partir da metade da década de 1990, também pela ideia de que os ajustes estruturais foram responsáveis por um grande número de problemas macroeconômicos e sociais que assolaram a África, passa a ser recorrente uma nova concepção de desenvolvimento. No começo do século XXI, o continente passou por fortes mudanças, principalmente no campo econômico, impulsionado pelo crescimento do PIB. Contudo, em muitos países, outros indicadores e níveis de pobreza se mantiveram altos. Alguns dos principais desafios a serem ainda resolvidos, nestes casos, são os altos índices de desemprego, falhos os indicadores de saúde e sociais, de segurança alimentar, dentre outros (GARCIA, MOORE, 2012).

Aumenta, então, a pressão para que sejam revistas as premissas do desenvolvimento e para que seu paradigma seja ampliado. Neste ambiente, foram proeminentes as propostas como as de Amartya Sen (1999), que priorizavam um conceito holístico de desenvolvimento. Nesta nova proposta, o Banco Mundial estaria não só responsável pelos ajustes macroeconômicos, mas pelo financiamento de projetos que envolvessem a diminuição da pobreza, o investimento público em educação e saúde, na ampliação de bens comunitários e na provisão de possibilidade ao desenvolvimento social e econômico de famílias e indivíduos. Neste escopo, enquadram-se os programas de transferência de renda (PTR), que tem o objetivo de serem estratégias de proteção social que tratam a pobreza a curto prazo (proteção social) e promovem o desenvolvimento a longo prazo, através do acúmulo de capital humano (FISZBEIN, KANBUR, YEMTSOV, 2014).



A evolução destas novas prioridades resultará nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que são a expressão máxima do fim do paradigma neoliberal de desenvolvimento e da proeminência do paradigma desenvolvimentista, que valoriza o capital humano. Observada a “evolução cambiante” das *doxas* do desenvolvimento nos dois momentos distintos, cabe apresentar o novo padrão cooperativo entre Estados e o Banco Mundial. Este novo padrão é demonstrado com os programas de transferência de renda. Durante toda a primeira década do século XXI, o Banco Mundial incentivou e financiou programas de transferência de renda como *Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children* e *Hunger Safety Net Programme* no Quênia, e *Nigeria Youth Employment & Social Support Operation* e *In care of the people* na Nigéria (GARCIA, MOORE, 2012).

A ação cooperativa do Estado também é vista enquanto coordenação neste segundo caso. Novamente, o artigo tratará a aceitação da proposição de um novo padrão cooperativo como representação das condições de fragilidade financeira e incapacidade de gerenciamento nacional das iniciativas de política pública. A cooperação é vista, então, como coordenação política entre duas instituições, o Banco Mundial, que responde aos paradigmas internacionais de desenvolvimento, e o Estado subsaariano, que coopera por fragilidade econômica e incapacidade de gestão unilateral de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

FISZBEIN, Ariel; KANBUR, Ravi; YEMTSOV, Ruslan. **Social Protection and Poverty Reduction:** Global Patterns and Some Targets. World Development Vol. 61, pp. 167–177, [S.L], v. Vol. 61, p. 167–177, set. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.04.010>>. Acesso em: 30 out. 2018.

GARCIA, Marito; MOORE, Charity M. T. **The cash dividend:** The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa. Washington DC: World Bank, 2012. 413 p.  
KEOHANE, Robert O. **After Hegemony:** cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984

MILLS, Cadman Atta; NALLARI, Raj. **Analytical approaches to stabilization and adjustment programs.** The World Bank, Washington, n. 44, jul. 1992.

PEET, Richard. **Unholy trinity:** the IMF, the world bank and the WTO. 2 ed. London: Zed Books, 2009. 287 p.

RIDDELL, J. Barry. **Things Fall Apart Again:** Structural Adjustment Programmes in Sub-Saharan Africa. *The Journal of Modern African Studies*, [S.L], v. 30, n. 1, p. 53 - 68, mar. 1992.

RUA, Maria Das Graças. **Políticas Públicas.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009. p. 136.

SEN, Amartya. **Development as freedom.** New York: Alfred A. Knopf, Inc, 1999. 366 p.

WILLIAMSON, John (Ed.) **Latin American adjustment:** how much has happened?. Washington: Peterson Institute for International Economics, 1990. p. 445.

# GEOPOLÍTICA E GEOESTRATÉGIA DOS MINERAIS: EXAUSTÃO MINERAL E SEU ENFRENTAMENTO

GEOPOLITICS AND GEOSTRATEGY OF MINERALS: MINERAL EXHAUSTION AND THEIR CONFRONTATION

***Christian Adão Rodrigues dos Santos***<sup>114</sup>

---

## INTRODUÇÃO

Os recursos naturais e a história humana estão inteiramente interligados, a visão mineral na contemporaneidade às vezes nos distancia da importância que teve tem na evolução humana. Desde o período da chamada Idade da Pedra até o presente o homem se adaptou ao planeta terra, buscando sempre a abundância dos recursos naturais, o desenrolar dessa adaptação ditou o futuro da raça humana. Registros arqueológicos mostram o uso de facas e pontas de lanças feitas com os mais diversos tipos de rochas, o manuseio do solo para uso agrícola, o uso da argila para confecção de vasos e bacias sendo estes o primórdio do uso mineral por parte da raça humana.

O período conhecido como dos metais mostra a formação de grupos humanos, dando início as civilizações, sendo elas a Egípcia e a Mesopotâmia. Em ambas podemos notar mais claramente a virada destes dois períodos o desenvolvimento de técnicas agrícolas e o uso da água como sobrevivência vital de ambas, uso de rochas para construção de suas estruturas. Neste período é o desenvolvimento e adaptação dos minerais para fins militares, transformando bronze, cobre e ferro em equipamentos de guerra, como espadas flechas dentre outros, inicia-se o uso de minerais ditos preciosos como ouro e gemas. A idade

---

<sup>114</sup> Graduando em Ciências do Estado pela Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG. Membro do Grupo de Estudos Estratégicos Raul Soares.

---

antiga mostra o domínio dos minerais por parte das civilizações, um exemplo maior é o Império Romano com a domesticação da água com os seus enormes aquedutos, vitais para a manutenção de suas gigantescas cidades. o uso dos metais como sinal de riquezas advém do meio do último período, mas somente no Império Romano que houve a primeira cunhagem, chamando-se *denário*. Na Idade Média o desenvolvimento e descobertas de minerais foram enormes: a região da China desenvolveu diversas técnicas e uso para os mais diversos minerais, um exemplo é a porcelana e o sal, sendo este a única rocha comestível, o uso do ouro, prata e gemas preciosas se intensificou nesse período, principalmente pelas rotas comerciais e a ocupação territorial pelo homem.

A Idade Moderna mostra um aumento no uso de recursos minerais, o sal para a preservação de alimentos, e a descoberta do novo mundo e o avanço das zonas de interesse sobre a África, fizeram com que a disponibilidade de minerais e o solo cultivável aumentassem exponencialmente, a China dá outra contribuição para o desenvolvimento dos minerais: a descoberta da pólvora, uma mistura mineral, fez com que as guerras fossem ainda mais letais, neste período a Revolução Industrial ocupa um papel principal referente à utilização extrema de minerais, foi nela que a busca por minerais se tornou crescente, e a substituição do uso de minerais combustíveis se tornou mais presente, o uso de minerais em larga escala para o desenvolvimento das mais diversas fábricas causaram a exaustão de reservas mineralógicas pelo mundo, exemplo maior foi a Inglaterra, onde a exaustão de suas reservas se deu em um período muito curto de tempo, ocasionando a busca externa ainda mais necessária de minerais, tal busca leva o domínio de territórios pelo poder econômico ou militar a fim de sanar a necessidade crescente desses materiais escassos. Um exemplo disso é o Estado de Minas Gerais, que foi retalhado por centenas de empresas de mineração Inglesas, Alemãs e Americanas. As grandes guerras fizeram com que o desenvolvimento tecnológico estivesse atrelado ao desenvolvimento e busca de minerais específicos, o uso de materiais nucleares e a

alta tecnologia o que fez com que os minerais estratégicos fossem tratados com ainda mais importância, as reservas minerais que já tinham um peso na tratativa entre povos, civilizações e Estados, neste período se tornam ainda mais latente, onde o uso econômico e o interesse estatal/militar faz com que as reservas do mundo sejam cuidadosamente utilizadas, resguardando os interesses soberanos.

## **GEOPOLÍTICA E GEOESTRATÉGIA DOS MINERAIS**

Para compreendermos como é aplicado os estudos da Geopolítica e a Geoestratégia precisamos compreendê-las e para tal Correia explicita que: Não há dúvida, então, que se aplicam a objetivos diferentes. Como síntese, em definições muito breves, Geopolítica é o estudo dos fatores geográficos em função da decisão política. Geoestratégia é o estudo dos fatores geográficos em função da decisão estratégica.

A Geopolítica é parte integrante da Ciência Política, trata-se da política do Estado, estabelecendo assim objetivos com bases nos fatores geográficos inseridos. A Geopolítica dos Minerais é uma linha tênue entre Soberania Nacional e os interesses externos. Soberania significa também a apropriação das gestões econômica e científica dos recursos naturais, que permitam elaborar estratégias de desenvolvimento a partir de inventário regional dos minerais não combustíveis, do petróleo, do gás natural, da água, dos ecossistemas, da biodiversidade etc (BRUCKMANN, p. 238, 2011).

Diversas guerras tiveram, têm e terão como finalidade escusa ou clara a disputa pelos recursos minerais, hoje mecanismos como o protecionismo ou o monopólio tecnológico faz com que o mercado mineral mundial fique refém de decisões unilaterais, o não desenvolvimento de tecnologia mineral em certos países é fomentado por estes mecanismos a fim de somente alguns países manterem seus mercados pujantes e a manipulação dos valores das *commodities*. No tabuleiro da



geopolítica mundial, a disputa global por minerais estratégicos direciona os movimentos dos grandes consumidores de minerais para as principais reservas do planeta. A estratégia das potências hegemônicas inclui ação articulada e complexa para derrubar as barreiras políticas e econômicas, a fim de permitir o acesso de longo prazo sobre estes recursos (BRUCKMANN, p. 228, 2011).

Já a Geoestratégia é a arte de preparar e de aplicar o poder, para conquistas e manutenção dos objetivos estabelecidos e fixados pela política, quando em decorrência das condições geográficas. O estudo das relações entre os problemas estratégicos e os fatores geográficos à escala regional e mundial, procurando deduzir a influência dos fatos geopolíticos (econômicos, geográficos, etc.) nas situações estratégicas e na consecução dos respectivos objetivos. Constitui uma forma específica de interpretar a fenomenologia política, particularmente vocacionada para a percepção e análise de conflitos (atuais e potenciais) bem como dos comportamentos nesses conflitos (MARTINS, p.36, 1996). Para obtermos uma noção do que se quer com os minerais que o país detém ele deve entender o que fazer, como fazer e o que trará de retorno.

Quem pretende traçar as linhas mestras de um planejamento estratégico condizente com o potencial e a expectativa de uma nação com dimensões continentais precisa ir além. Precisa saber que os minérios são bens finitos e que a forma e o timing de sua exploração terão impactos profundos no desenvolvimento do País. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014)

O pós guerra fria fez com que o papel dos Estados Unidos da América no mundo se sobressai-se, “além disso no que diz respeito à política internacional o fim da ordem mundial bipolar não levou um sistema mais harmonioso e sim a explosão de uma multiplicidade de novos antagonismos”(MOUFFE, 2015, p.63), fazendo com que interesses interestatais estejam na disputa por maior acesso/controle, sendo eles munidos de informações privilegiadas, o desenvolvimento de tecnologias esteve e está no centro das mais diversas disputas do mundo, e a mineração é um

fator decisivo neste embate, seja com as reservas estratégicas, seja com a tecnologia mineral avançada.

Os conflitos que permeiam o campo da Geoestratégia e a Geopolítica, tendo por uma ótica a questão Mineral, nos faz evocar uma máxima que diz: *A Nação que não traçar seu próprio Rumo o terá traçado por outra*. Trata-se não só de empregar poder, mas também prepará-los, para além de conquistar os objetivos, mas também preservá-los. A Geopolítica e Geoestratégia dos Minerais tem como primordial contexto de atuação os “minérios estratégicos que vêm a ser os bens minerais que um país tem em tal abundância que, ao decidir paralisar sua comercialização, pode acarretar sério problemas à comunidade internacional. Exemplos dessa situação são o petróleo no Oriente Médio e o manganês e cromo , na África Austral (SCLiar, p.51, 1996).”

## **EXAUSTÃO MINERAL UMA VISÃO SOBRE O ESTADO DE MINAS GERAIS**

A exaustão das reservas minerais pelo mundo se dão pelos mais diferentes motivos, um deles é o consumo sem planejamento, ou erro na prospecção da reserva mineral. As ideias e teorias sobre a exaustão das reservas minerais se repetem há mais de um século, procurando demonstrar com cálculos e avaliações que determinam se esgotaram rapidamente ou estarão disponíveis ainda por muito tempo (SCLiar, p.59, 1996). Ao contrário das plantações os minérios não se renovam anualmente, sendo suas reservas finitas.

O que essa análise tem haver com a Geoestratégia e a Geopolítica dos Minerais e o estado de Minas Gerais, no Brasil? Tudo, o estado de Minas Gerais, desde o período Colonial tem como pilar de sustentação econômico e cultural a indústria de mineração, localizado em uma área riquíssima geologicamente falando, o ínicio da sua história mineral se deu com a descoberta de ouro e diamante, mais adiante na história o ferro tomou conta do desenvolvimento mineral no estado, devido ao quadrilátero ferrífero, dominado por empresas inglesas, americanas e

alemãs, haviam tais mineradoras, mas o descaso com o desenvolvimento de tecnologia e o aperfeiçoamento fez com que as empresas existissem, mas somente no papel, o então

Presidente do Estado de Minas Gerais o Afonso Penna disse: "*Minas Gerais é um cemitério de empresas de mineração inglesa*".

De 1945 à 1964 houve o crescimento das médias e grandes empresas de mineração por todo o estado, principalmente com a criação da Companhia Vale do Rio Doce, com os acontecimentos recentes referentes aos desastres causados por barragens de rejeitos das mineradoras em Minas Gerais, que além do dano social e ambiental, à o dano econômico do estado, reflexos são perceptíveis na não atuação das mineradoras e na diminuição do ritmo para adaptação ou para inativação de minas/barragens. O ritmo de exploração em Minas Gerais, aumentou consideravelmente nos último 20 anos, novas tecnologias para exploração e o desenvolvimento de dutos de transporte de minérios, fizeram com que a exploração acelerasse, num ritmo nunca alcançado, no futuro um entrave para a mineração será os desastres já ocorrido e as defesas ambientais e culturais, reservas de proteção dentre parques de preservação, estão sob inúmeras toneladas de minérios exploráveis, para que o estado não perca o nível de exploração contínua estes entraves se tornarão ainda mais presentes no meio da social/político mineiro.

## **CONCLUSÃO**

Um estado alicerçado somente sob um pilar fica exposto e frágil, neste contexto entra o pensamento Geopolítico e Geoestratégico, Minas Gerais somente no ano de 2018 recebeu a quantia de R\$1.311.277.683,72, referente à CFEM (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais), sendo a sua aplicação destinada à:



Projetos que, direta ou indiretamente, revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação. A utilização desses recursos para o pagamento de dívidas ou do quadro permanente de pessoal da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios está vetada (Decreto nº 01, de 11/12/1991). (ANM, 2004).

Tendo em vista o valor recebido por parte do estado de Minas Gerais e a destinação obrigatória dada pela CFEM, a saída para uma exaustão das reservas e desenvolvimento de uma indústria que não dependa somente do Mineral, ou que desenvolva a matéria prima com base no explorado, deve-se reverter parte desse valor para o desenvolvimento tecnológico estratégico do estado, uma política fomentada como projeto de Estado, e não somente de governo, um projeto que tenha continuidade, desenvolvendo no estado de Minas Gerais, parques tecnológicos, desenvolvimento de tecnologias associadas ao Nióbio, Lítio, dentre outros minerais estratégicos encontrados em vastas reservas no estado. O desenvolvimento do pensamento do que seria a Geoestratégia e Geopolítica dos Minerais, perpassando pela contextualização histórica mineral findando na exemplificação do estado de Minas Gerais, congrega toda uma análise histórica, política e estratégica acerca da mineração e como o Estado deve se prostrar perante os mais diversos níveis do pensamento minerário, aplicando os interesses do Estado colocando sempre a Soberania Nacional em primeiro plano.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **Relatórios. Distribuição CFEM.** Disponível em:  
<[https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao\\_cfem.aspx](https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao_cfem.aspx)>. Acessado em: 30 de março de 2019.

BRUCKMANN, Monica. **Recursos naturais e a geopolítica da integração sul-americana.** Governo Federal, 2011.

CORREIA, Pedro de Pezarat. **Geopolítica e geoestratégia.** Nação e Defesa, 2012.

Disponível em:  
<<http://www2.camara.leg.br/academia/estruturaadm/altosestudos/pdf/minerais-estrategicos-e-terrás-raras.pdf>>. Acessado em: 31 de março de 2019.

MARTINS, Raúl François. **Geopolítica e Geoestratégia: o que são e para que servem.** Nação e Defesa, 1996.

SCLiar, Claudio. **Geopolítica das minas do Brasil: a importância da mineração para a sociedade.** Editora Revan, 1996.

WEATHERFORD, Jack. **A história do dinheiro.** São Paulo: Negócio Editora, 1999.



# **GRUPO DE TRABALHOS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

# GESTÃO DE ARQUIVOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, LEI DA TRANSPARÊNCIA E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: RELATO DAS IMPLICAÇÕES PARA O CENTRO DE MEMÓRIA DA ESCOLA DE ENFERMAGEM DA UFMG

MANAGEMENT OF ARCHIVES IN PUBLIC ADMINISTRATION, LAW OF TRANSPARENCY AND LAW OF ACCESS TO INFORMATION: REPORT OF IMPLICATIONS FOR THE MEMORY CENTER OF THE UFMG SCHOOL OF NURSING

**Bruno Octaviano Maia** <sup>115</sup>

**Pedro Paulo Drumond** <sup>116</sup>

**Fernanda Alves dos Santos Carregal** <sup>117</sup>

**Fernanda Batista Oliveira Santos** <sup>118</sup>

**Rita de Cássia Marques** <sup>119</sup>

---

Este estudo faz parte de um projeto de guarda e preservação documental do Centro de Memória da Escola de Enfermagem da Universidade Federal de Minas Gerais (CEMENF/UFMG). O CEMENF foi criado em 22 de fevereiro de 2006, integrado a Rede de Museus da UFMG ligada a Pró-Reitoria de Extensão da UFMG, e funciona como importante lócus de produção de conhecimento por meio de pesquisas, principalmente aquelas fundadas na episteme do cuidado e na história da Escola de Enfermagem da UFMG e da saúde mineira e brasileira.

---

<sup>115</sup> Aluno do curso de graduação em Ciências do Estado. Estagiário do Centro de Memória da Escola de Enfermagem. Universidade Federal de Minas Gerais. Relator.

<sup>116</sup> Graduado em Ciências do Estado. Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>117</sup> Mestranda do programa de pós-graduação em Enfermagem. Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>118</sup> Departamento de Enfermagem Básica. Coordenação do Centro de Memória da Escola de Enfermagem. Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>119</sup> Departamento de Enfermagem Aplicada. Coordenação do Centro de Memória da Escola de Enfermagem. Universidade Federal de Minas Gerais.

A Escola de Enfermagem da UFMG cumpre com seu papel social na formação de profissionais da saúde há 85 anos no estado de Minas Gerais, tendo sido integrada à UFMG em 1950 (SANTOS et al, 2018). Atualmente conta com três cursos de graduação: Enfermagem e Nutrição (horário integral) e Gestão dos Serviços de Saúde (noturno). Deve-se mencionar que a Escola é a segunda escola de enfermagem criada no Brasil para formação de enfermeiros e foi pioneira ao ofertar cursos de pós-graduação lato sensu e stricto sensu no estado de Minas Gerais (SANTOS et al, 2018; SANTOS, MARQUES, 2015).

Como qualquer instituição de educação superior pública, a Escola de Enfermagem da UFMG segue produzindo documentos constantemente, o que gera a preocupação de seus gestores em relação a quais são os documentos que são necessários guardar para a posteridade e como realizar a guarda documental para que estes possam cumprir com a sua função máxima no presente e no futuro.

Vale relatar que o arquivo institucional, chamado “Arquivo Morto” da Escola de Enfermagem da UFMG estava depositado em uma sala no 5º andar da Escola até o ano de 2016. Na antiga sala em que o material ficava, os documentos iam sendo acumulados em caixas recebidas dos mais diversos setores da Escola, sem nenhum tipo de classificação ou tratamento. As diversas caixas foram recebidas no CEMENF e, a partir de uma iniciativa da Coordenação do Centro, endossada pela Direção da Instituição, iniciou-se um processo de análise, tratamento, descarte e guarda documental. O CEMENF contou com um estagiário do curso de Ciências do Estado que colaborou de forma fundamental no início deste empreendimento, orientado pela Diretoria de Arquivo (DIARQ-UFMG), que responde diretamente ao Arquivo Nacional sobre a gestão de arquivos. O trabalho da DIARQ consiste em fornecer a metodologia de trabalho e supervisão das atividades corretas de classificação e organização, armazenamento e procedimentos de descarte. Para tal, foi desenvolvido para o arquivo institucional da Escola de Enfermagem um banco de dados para registro da documentação.

A organização do arquivo institucional no CEMENF tornou-se uma necessidade com a divulgação do "Relatório Síntese: Diagnóstico da Massa Documental Acumulada - Escola de Enfermagem", produzido em 2015 pela DIARQ, revelando uma situação de "caos documental" no espaço destinado aos documentos no 5º andar da Escola. Primeiramente, o relatório destacou a falta de homogeneidade no modo de organizar os arquivos nos setores: "cada funcionário adota seu próprio critério de ordenação da documentação, gerando procedimentos idiossincráticos, nem sempre compartilhados ou documentados." (DIARQ, 2015, p. 7). Além da falta de padronização, os próprios servidores apontavam problemas relacionados à falta de espaço físico, desorganização documental, falta de mão de obra qualificada e falta de ferramentas de controle de arquivos.

Assim, quando os setores da Escola se encontravam cheios de documentos, estes eram enviados para o depósito sem respeitar padrões de temporalidade e organização. O espaço do depósito, logo se tornou inadequado e insuficiente para acolher a documentação. Com o tempo, o espaço se encontrava extremamente desorganizado, a ponto de oferecer risco a pessoas que entrassem no espaço. Estimava-se que o espaço detinha 1.794.720 páginas de documentos nessas condições.

A partir daí a DIARQ passou a recomendar a adoção dos parâmetros de organização, como as tabelas de temporalidade para o serviço público e para as instituições de ensino superior, que resultaram no desenvolvimento de um esforço para o atendimento dessa demanda na Escola. Tal esforço envolveu o treinamento de funcionários, aplicação de mão de obra especializada e sensibilização institucional para o arquivo.

A documentação do depósito foi colocada sob a guarda do Centro de Memória, sendo transferida para uma sala com infraestrutura mais adequada ao volume de documentos, sendo possível tratar os documentos e organizá-los em

caixas por data e assunto, respeitando sua origem e realizando a sua organização nas estantes.

Muitos caminhos foram percorridos para chegar ao que se tem hoje com a lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, regulamentada no poder executivo pelo decreto 7.724 de 16 de maio de 2012. Segundo Humberto Martins (2017), essas leis vêm na tentativa de consolidar no estado brasileiro a transparência dos atos públicos e afirma também que essa lei é um passo importante no fortalecimento da recente democracia brasileira, uma vez que ela muda completamente o foco de sigilo para acesso. Diante disso, é possível compreender com mais clareza o investimento da Coordenação do Centro de Memória da Escola de Enfermagem da UFMG em tratar tal documentação.

A partir desta organização foi possível compreender a necessidade de uma política documental dentro desses espaços, facilitando o trabalho de organização, evitando o crescimento desordenado de papéis, perda de arquivos e consequentemente, perda de suas histórias. Essa organização é ainda importante para facilitar o acesso à informação de qualquer cidadão, possibilitar pesquisas e apoio para a própria administração pública por meio desses documentos e claro, preservar a memória dessas instituições.

O contato com o histórico do “Arquivo Morto” da Escola de Enfermagem da UFMG suscita como a transparência e organização dos arquivos se tornou um requisito à boa administração pública. Quando estes ambientes não estão incorporados ao funcionalismo de uma gestão documental e de acesso à informação, a administração pode ficar prejudicada, visto que os cidadãos não dispõem de todos os seus direitos na busca por transparência. Os trabalhadores que necessitam destas documentações podem ter seu trabalho prejudicado por essa falha e o administrador institucional pode não se sentir pressionado a realizar determinadas funções, perdendo o legado deixado por esses arquivos.

As leis de transparéncia e de acesso à informação explicitam que todos, sem exceção, podem e devem exigir informações sem necessidade de justificativa a todos os entes pertencentes a administrações municipais, estaduais ou da União. Isso ressalta em importante passo para a consolidação e prevenção de má administração, má organização e até combate a corrupção. Por trazer uma participação da população nestas ações governamentais, por meio do acesso às informações, isso torna a gestão pública melhor, mais acessível e transparente.

Com esse compromisso de organização e transparéncia, o cidadão passa a ser parte deste ciclo governamental, propiciando um desenvolvimento e consolidação de políticas de participação popular, evitando que erros do passado sejam repetidos, que as informações sejam públicas para todas e todos, preservando a memória e história destas instituições, assim como tem buscado fazer a Escola de Enfermagem da UFMG, por meio do CEMENF.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. P. D. **A lei da transparéncia e os arquivos do Centro de Memória da Escola de Enfermagem.** 2018. 18 f. Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências do Estado – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

ARAÚJO, S.C.P.G. **A importância da lei de acesso à informação para a transparéncia e accountability democrática.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/37265/a-importancia-da-lei-de-acesso-a-informacao-para-a-transparencia-e-accountability-democratica>>, Acesso em: 03 abr. 2019.

BRASIL. LAI: **A Lei de Acesso à Informação.** Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>>, Acesso em: 03 abr. 2019

DALL'ORA, Amanda. **A importância da organização e preservação dos arquivos digitais nos órgãos públicos.** Disponível em: <<http://intra.serpro.gov.br/tema/artigos-opinoes/a-importancia-da-organizacao-e-preservacao-dos-arquivos-digitais-nas-organizacoes-publicas>>, Acesso em: 03 abr. 2019.

FARIA, R. **Lei de Acesso à Informação: a importância de obter dados públicos.** Disponível em: <<https://raphaelgfaria.jusbrasil.com.br/artigos/338392632/lei-de-acesso-a-informacao-a-importancia-de-obter-dados-publicos>>, Acesso: 03 abr. 2019.

LEI DA TRANSPARÉNCIA. **Página institucional.** Disponível em: <<http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/>>, Acesso em: 03 abr. 2019.

NASCIMENTO, D.T. R.; PARCA, T, L, L. **A importância da Lei de Acesso à Informação**

**no desenvolvimento da cidadania participativa e no controle da res publica.**

Escola de Direito de Brasília, Brasília, v. 1, n. 33, 2016.

REZENDE, A. P.; SOUZA, R. C. H. **Em defesa da gestão dos arquivos públicos municipais em tempos de globalização.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/489/em-defesa-da-gestao-dos-arquivos-publicos-municipais-em-tempos-de-globalizacao>>, Acesso em: 03 abr. 2019.

SANTOS, Fernanda Batista Oliveira; DE CÁSSIA MARQUES, Rita. Egressas da Escola de Enfermagem Carlos Chagas: campos de

atuação. 1936-1948. **Escola Anna Nery Revista de Enfermagem**, v. 19, n. 2, p. 363-368, 2015.

SANTOS, Fernanda Batista Oliveira, et al. História da enfermagem brasileira (1950-2004): o que tem sido discutido na literatura? **Revista de Enfermagem do Centro-Oeste Mineiro**. 2018;8:e1876. Access 05 abr. 2019. <http://dx.doi.org/10.19175/recom.v7i0.1876>

SILVA, M. A. T. et al. **A importância dos arquivos públicos na construção da memória da sociedade.** Biblionline, João Pessoa, v. 5, n. 1/2, 2009.

# CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE ATOS DISCRETIONÁRIOS E VINCULADOS

PUBLIC ADMINISTRATION CONTROL OF DISCRETIONARY AND LINKED ACTS

**Ana Carolina Cardoso de Souza<sup>120</sup>**

## INTRODUÇÃO

Atualmente, verifica-se que no Estado Democrático de Direito são modalidades de controle da Administração Pública o autocontrole, o controle realizado pelo Legislativo e o Jurisdicional (FARIA, 2016, p. 197).

O debate sobre o controle administrativo é um tema cada vez mais recorrente, pois diante do cenário atual de enfrentamento a corrupção, atenta-se cada vez mais sobre a construção de uma sociedade transparente.

Importa destacar, que se pretende aqui analisar as modalidades de controle e a atuação do Poder Judiciário perante esse controle da administração, disso, indaga-se se há diferença no controle dos atos administrativos vinculados e discricionários, e se o controle se restringe a aspectos da legalidade ou abrange o mérito administrativo. Acredita-se que o controle da administração pública abrange atos discricionários e vinculados nos aspectos da legalidade e do mérito administrativo e também pode ser realizado judicialmente respeitado o limite do mérito administrativo.

O estudo desse tema justifica-se por se perceber atual número de casos em que há necessidade do controle dos atos administrativos, além de ser tema que importa à organização e à gestão de todo Estado.

---

<sup>120</sup> Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Cândido Mendes (2018) e especialista em Direito Público pela Universidade FUMEC (2017). Graduação em Direito (2015). Graduanda em Ciências do Estado. carolcardososouza@hotmail.com.



O tema foi escolhido por ser de extrema relevância e considerando a separação dos poderes, parece ser imprescindível também verificar a atuação do Poder Judiciário em sede de controle.

O objetivo deste trabalho é estudar e analisar o controle da administração pública. Para tanto, partir-se-á do estudo das modalidades de controle da administração, para se chegar à conclusão que além do autocontrole, do controle exercido pelo legislativo, o poder judiciário pode também controlar os atos administrativos emanados da administração pública. Passa-se então a conceituar ato administrativo e apresentar seus elementos, e procura-se diferenciar ato vinculado e discricionário, para se reconhecer que há mérito administrativo no ato discricionário, considerando que o controle administrativo é um controle de legalidade e mérito, analisa-se os limites do controle judicial, se ele se restringe a legalidade do ato e atinge ou não o mérito administrativo. Com o exposto busca-se chegar ao mais próximo, do que seria a eficiência do controle administrativo e de qual o limite do controle da administração pública pelo Poder Judiciário.

## METODOLOGIA

A metodologia adotada é o estudo aprofundado de textos e livros que abordam o tema. A presente pesquisa tem natureza descritiva. O tipo de delineamento adotado é a pesquisa bibliográfica. Os procedimentos a serem usados na coleta de dados são o levantamento bibliográfico, leitura e fichamento de textos e livros.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Partir-se-á do pressuposto que praticado ato no exercício da função administrativa, este pode ser objeto de controle. Antes, porém, toda atividade da



administração pública é subordinada a legalidade, e os atos administrativos devem ser praticados em conformidade com a lei, assim uma vez viciados podem ser anulados pela administração e pelo judiciário.

O sistema jurídico brasileiro adotou três modalidades de controle da administração: o autocontrole, o controle pelo legislativo com auxílio do tribunal de contas; e o controle pelo Judiciário (FARIA, 2016, p. 197). Podemos falar ainda, atualmente, em controle social, que não é o enfoque deste trabalho.

Tem-se que pode a própria administração anular seus atos ilegais e revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, e estes casos podem ser ainda objetos de apreciação judicial, para consolidar este entendimento, de que o Supremo Tribunal Federal, redigiu a súmula número 473, veja-se:

Súmula 473 STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (BRASIL. STF, Súmula 473).

Disso decorre que o controle administrativo é um controle de legalidade e mérito, por sua vez, cabe ao Poder Judiciário apreciar também.

Dito isso, passa-se então a conceituar e classificar os atos administrativos. Os doutrinadores administrativistas, trazem, dentre outras classificações, duas espécies de atos, quais sejam, o ato administrativo vinculado e ato administrativos discricionários. Para melhor estudo do tema, diferencia-se atos administrativos vinculados dos atos discricionários, essa diferença é de importante acepção para este estudo, pois o controle exercido em cada ato remete-se ao controle de legalidade e mérito exercidos.

A doutrina administrativista adota algumas definições sobre o conceito de ato administrativo e seus atributos, e que na essência se parecem, seguimos então

com definição adotada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 203), que assevera que o ato administrativo é: "*a declaração do Estado, ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, como observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário.*". Ainda, conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 204), são atributos do ato administrativo a presunção de legitimidade e veracidade, imperatividade, autoexecutoriedade e a tipicidade.

Sendo o ato administrativo a declaração do Estado, ou de quem o represente, podemos elencar elementos para esta declaração, assim o ato administrativo tem cinco elementos, quais sejam: sujeito, forma, objeto, motivo e finalidade. A discricionariedade ou vinculação dos atos refere-se aos elementos, sendo que os elementos sujeito, forma e finalidade, são sempre vinculados e o objeto e motivo podem ser vinculado ou discricionário (DI PIETRO, 2012, p. 209-223).

A partir então de seus elementos passamos a definir ato administrativo vinculado e discricionário, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2017, p. 512-513) conceituam atos vinculados como: "*os que a administração pratica sem margem alguma de liberdade de decisão, pois a lei previamente determinou o único comportamento possível a ser obrigatoriamente adotado sempre que se configure a situação objetiva descrita na lei.*". Com efeito, ainda trazem a definição de atos discricionários como sendo "*aqueles que a administração pode praticar com certa liberdade de escolha, nos termos e limites da lei, quanto ao seu conteúdo, seu modo de realização, sua oportunidade e sua conveniência administrativas.*". Dessa forma, temos então que o ato vinculado é visto estritamente sob o aspecto da legalidade, e o ato discricionário o administrador tem certa liberdade, o que chamamos de oportunidade e conveniência.



Disso, infere-se que no ato vinculado, todo elemento é vinculado a lei, e no ato discricionário, alguns são os elementos vinculados a legalidade e outros a margem da oportunidade e conveniência.

Considera-se aqui o posicionamento majoritário de que os elementos forma, finalidade, competência, ou sujeito são sempre vinculados. E os elementos discricionários são sempre motivo e objeto. Ademais, é sobre os elementos motivo e objeto que dizemos ser discricionários, que reside o chamado mérito administrativo (SOUZA, *no prelo*).

Pois bem, os atos vinculados devem obedecer a lei, e se forem objetos de apreciação do poder judiciário, este analisará sob o viés da estrita legalidade, por sua vez, os atos discricionários, que possuem uma margem de liberdade do administrador, podendo dado ao agente público decidir sobre a oportunidade e conveniência, o binômio que se cinge no mérito administrativo, a maioria da doutrina e da jurisprudência alega que o mérito administrativo não está sujeito ao controle judicial (SOUZA, *no prelo*).

Hoje, o entendimento de que os atos vinculados estão sujeitos ao controle judicial sem restrição, este é entendimento pacífico na doutrina e jurisprudência (FARIA, 2013, p. 210). Já o controle dos atos discricionários, doutrina e jurisprudência caminham no sentido de que é lícito adentrar no mérito administrativo, sendo os limites de ainda é tema de divergência.

Os atos vinculados e discricionários ensejam controle judicial. A maioria dos administrativistas admitem o controle dos atos decorrentes da discricionariedade, contudo, consideram que a oportunidade e conveniência, o núcleo do ato discricionário, denominado mérito administrativo, é inatingível pelo judiciário. Ainda, alguns autores defendem que não se admite o ao judiciário adentrar no mérito administrativo, por ferir a separação de poderes (SOUZA, *no prelo*).

É falsa a afirmação de que o poder judiciário fere a separação dos poderes, quando controla os atos administrativos. A maioria da doutrina e a jurisprudência admitem o controle dos atos discricionários, desde que respeitado o mérito administrativo, e seu núcleo de oportunidade e conveniência, contudo para que o judiciário consiga de fato agir sob a legalidade da oportunidade e conveniência, ele terá que examinar o mérito, para isto dizemos que ele pode sindicar o mérito administrativo, pois a liberdade de escolha do administrador, presente no ato discricionário, não é absoluta, por isso pode o poder judiciário sindicar o ato administrativo que não observou os requisitos a que se sujeita o agente público, no exercício da discricionariedade. Este entendimento é que consideramos o mais correto. E com razoabilidade e ponderação, o poder judiciário pode sim, sindicalizar o mérito, mas sendo esse seu limite mais extensivo (SOUZA, *no prelo*).

## **CONCLUSÃO**

Todos os atos administrativos sejam vinculados e/ou discricionários ensejam controle, inclusive controle judicial. Conclui-se que existe diversas modalidade de controle eficientes. Contudo, considera-se o controle exercido pelo judiciário sendo mais seguro e confiável, outrossim verifica-se que atualmente, doutrina e a jurisprudência caminham para ampliação do controle judicial.

O controle jurisdicional da administração pública, abrange atos administrativos vinculados e discricionários, sendo este último limitado ao controle de mérito, mas com direito de o poder judiciário sindicar o ato administrativo que não observou os requisitos, no exercício da discricionariedade. O poder Judiciário não pode fazer uma análise irrestrita, mas com ponderação e razoabilidade, é o mais próximo que o judiciário pode alcançar. E isto, não invade a separação de poderes.

Portanto, diversas são as ferramentas de controle, cabendo a todos os entes federados e poderes efetivarem o controle dos atos administrativos.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 25. ed. São Paulo: Método, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição brasileira 1988*. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula no 473*. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque dêles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Sessão Plenária de 03/12/1969. DJ

de 10/12/1969, p. 5929; DJ de 11/12/1969, p. 5945; DJ de 12/12/1969, p. 5993. Republicação: DJ de 11/06/1970, p. 2381; DJ de 12/06/1970, p. 2405; DJ de 15/06/1970, p. 2437. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Controle do mérito do ato administrativo pelo Judiciário*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SOUZA, Ana Carolina Cardoso. *Limites do Controle Judicial da Administração Pública: Legalidade e Mérito Administrativo*. Governet. No prelo.

# O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE APROFUNDAMENTO DA DEMOCRACIA

THE COMPREHENSIVE CITY PLAN AS AN INSTRUMENT OF STRENGTHENING OF DEMOCRACY

***Mariana Grilli Belinotte***<sup>121</sup>

---

Como apontado por diversos autores como Borja (2012), Castells (2010), Harvey (2012) e Ianni (1999), há uma crise de legitimidade da democracia causada principalmente por fatores como a crescente presença da globalização e do neoliberalismo, que transferem a condução dos países das maioriais democráticas para o chamado “mercado”.

A fim de combater esse esvaziamento da política, apresenta-se, como solução ou resistência, a possibilidade de um aprofundamento da democracia, com maior participação direta da população, por meio de eleições, conselhos, plebiscitos, especialmente por meio de ações e mudanças na esfera urbana, considerada prioritária por uma série de características que a favorecem, como a menor distância entre representantes e cidadãos. Essas ações permitiriam a reapropriação da gestão da cidade por seus habitantes, adequando-as às necessidades locais, e reprimindo as intervenções urbanísticas de caráter unicamente comercial ou especulativo (LEFEBVRE, 2008), formando uma barreira aos avanços antidemocráticos do capital.

No Brasil, o Estatuto da Cidade – lei nº. 10.257, de 2001 – é a norma geral responsável por determinar como deve ser realizada a gestão e o desenvolvimento urbanos, juntamente com o Capítulo II (“Da Política Urbana”) do Título VII (“Da Ordem Econômica e Financeira”) da Constituição. Destacam-se entre seus princípios a gestão democrática da cidade, participação popular, transparência e justa

---

<sup>121</sup> Graduando em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais, Bacharel em Direito pela Faculdade Estácio de Sá de Belo Horizonte. E-mail: lcv.com@gmail.com

---

distribuição dos ônus e benefícios decorrentes dos processos de (re)urbanização (BRASIL, 1988); (BRASIL, 2001).

O principal instrumento definido pela lei para o planejamento urbano é o Plano Diretor, documento técnico e jurídico realizado no âmbito do Município e que determina as diretrizes gerais para organização do solo urbano. Diferentemente de outros planos – alguns, como os planos setoriais, também são previstos pelo Estatuto da Cidade -, o plano diretor deve abranger todo o solo que compõe a cidade: não apenas o urbanizado, mas do mesmo modo as possíveis áreas de expansão urbana e as áreas que não devem ser modificadas, como espaços protegidos e a zona rural (TOBA, 2004); (MEIRELLES, 1993). Além disso, os demais componentes do processo de planejamento municipal, como o orçamento anual, o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias, necessitam levar em consideração, quando de sua elaboração, os projetos, regulamentações, orientações e diretivas estabelecidos pelo Plano Diretor (BRASIL, 2001). A nova concepção de plano diretor abandona a tendência anterior dos superplanos, que buscava incluir nos planos municipais assuntos que variavam desde saúde, educação, segurança pública, cultura, iluminação, limpeza e gás, o que contribuia para que nunca fossem colocados em prática (TOBA, 2004), em favor de um conteúdo mais restrito e direcionado à regulamentação precisa da ocupação e do uso do solo urbano.

O plano diretor recebe ainda maior importância por determinar o cumprimento ou não da função social da propriedade de imóveis e terrenos urbanos. Conforme o art. 182, §2º da Constituição, a propriedade urbana atende sua função social quando em acordo com o previsto pelo plano diretor, ou seja, respeita os coeficientes mínimos e máximos de edificação, o uso permitido pelo zoneamento local, entre outras previsões (BRASIL, 1988). O não atendimento das normas do plano diretor pode levar a graves consequências, como o parcelamento ou edificação compulsórios, o aumento progressivo do Imposto sobre a Propriedade

Territorial Urbana (IPTU), e a desapropriação, ao menos hipoteticamente, em caso de solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado.

Tendo como ponto de partida o exposto, o presente artigo tem como objetivo analisar as possibilidades teóricas do Plano Diretor, conforme previsto no Estatuto da Cidade, enquanto impulsionador de práticas de aprofundamento democrático. A metodologia utilizada é a revisão de literatura nas áreas do direito urbanístico e sociologia urbana, e a análise documental das principais normas relacionadas, a saber, o já mencionado Estatuto, e a Constituição Federal.

Nesse sentido, a definição de participação popular é, de acordo com Britto (1992), uma forma de exercício de poder político, em que particulares e instituições da sociedade civil influenciam na formação da vontade normativa do Estado. Pode ser melhor compreendida quando contraposta ao controle social: enquanto este último é o exercício de um direito público subjetivo que engloba fiscalização de atos, condutas ou omissões já realizadas pela Administração estatal, apenas aplicando o que já se encontra previsto na Constituição, sem que essa atuação do particular resulte em criação de novas normas, a participação popular pressupõe que o particular, seja sozinho, seja em grupo, tome parte na constituição da vontade normativa do Estado que gerará uma nova norma, a ser aplicada no futuro, exercendo, dessa forma, poder político (BRITTO, 1992).

A elaboração do plano diretor se dá de acordo com o rito especial definido no art. 40, §4º, inciso I do Estatuto da Cidade, que prevê expressamente a realização de audiências públicas e debates, sob responsabilidade dos Poderes Legislativo e Executivo municipais. Esse dispositivo se comunica com outras diretrizes da mencionada lei, como a gestão democrática da cidade e a cooperação entre a iniciativa privada e o Poder Público (CARVALHO FILHO, 2013). Além disso, abrange não apenas a fase de preparação da norma, como expande a exigência de

participação popular à sua fiscalização no momento posterior à aprovação (BRASIL, 2001).

A menção ao Poder Legislativo quando do processo de elaboração do Plano Diretor, não obstante o fato de que a preparação do Plano caiba ao Poder Executivo, tem como objetivo, de acordo com Carvalho Filho (2013), garantir que a Câmara Municipal verifique se os pressupostos de participação popular foram cumpridos no momento de tramitar o projeto, que transformará o Plano Diretor em lei. É importante ressaltar ainda a natureza da “garantia” oferecida pela lei 10.257/01, que exige sem deixar espaço para a discricionariedade do Poder municipal que as audiências e debates públicos sejam realizados, ao contrário, por exemplo, da lei que rege o processo administrativo na esfera federal (Lei 9.784/99), que trouxe esses instrumentos como faculdades, a serem utilizados de acordo com o juízo de conveniência do Poder Público (FERNANDES, 1998). Ou seja, o Estatuto da Cidade procurou realmente “garantir” a oportunidade de participação, embora outros fatores, como horário, frequência, local e tempo de aviso da reunião ainda dependam da vontade política e da correlação de forças em cada cidade.

Ainda, os incisos II e III do art. 40, §2º servem para reforçar essa garantia de participação popular, ao obrigar o Poder Público a dar condições materiais de participação. O inciso II assegura a divulgação das informações e dos documentos relevantes, como já previsto pela Constituição em seu art. 5º, XXXIII (“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”), art. 37, §3, II (“A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (...) o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; ) e o art. 216, §2º (“Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental

e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem."), bem como na lei 12.527 (Lei de Acesso à Informação). O inciso III, novamente, reafirma o direito do cidadão à informação, passível de ser tutelado até mesmo via mandado de segurança, se for o caso (CARVALHO FILHO, 2013).

Ainda, a própria lei 10.257/01 traz em seu Capítulo IV instrumentos para a gestão democrática da cidade, como os já mencionados debates e audiências, e também consultas públicas, órgãos colegiados, conferências e iniciativa popular não somente para leis, mas também planos e projetos urbanísticos (BRASIL, 2001).

Em 2004, foi lançado pelo então existente Ministério das Cidades o documento "Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos", em que se coloca a elaboração do plano como uma possibilidade de construção de um compromisso entre os diversos atores que compõem a cidade – cidadãos, Poder Público, agentes econômicos, políticos, sociais, entre outros – com vistas a repensar seu modelo e ocupação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). O documento apresenta diversas técnicas para a concretização da participação popular, como as leituras comunitárias, a criação de processos de planejamento contínuos e descentralizados com canais de participação, a definição coletiva de regras acerca de fóruns consultivos ou deliberativos, ou a produção de materiais acessíveis à população em geral (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Além disso, outras iniciativas do mesmo período são, por exemplo, as Conferências Nacionais das Cidades, a campanha nacional "Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos", com atividades por todo o país visando sensibilizar e capacitar os atores (IPPUR, 2011), e a instituição do Conselho de Cidades, órgão colegiado de gestão democrática em âmbito nacional, com atribuições consultivas e deliberativas.

Do mesmo modo, a administração federal preocupou-se em mesurar os Planos Diretores em desenvolvimento, instituindo a Rede Nacional de Avaliação e

Capacitação para Implementação de Planos Diretores. Em 2011, em convênio com o Instituto de Pesquisa Urbana e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), o Ministério das Cidades e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos publicaram o documento "Os Planos Diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas".

Nesse mesmo documento, expõem-se as limitações relacionadas aos instrumentos de planejamento democrático que ainda persistem nos processos de elaboração e implementação dos planos diretores, como o caráter meramente consultivo e a ausência de definição das competências e finalidades da maior parte dos conselhos municipais e a falta de instrumentos voltados à participação popular na definição do orçamento municipal, embora se analise como positivo o aprendizado e a apropriação dessa arena pública para o debate popular (IPPUR, 2011).

Diante do exposto, verifica-se que as leis e regulamentos relacionados à elaboração dos Planos Diretores contém diversos instrumentos de modo a possibilitar o planejamento cidadão e a gestão democrática das cidades, e as leis acima analisadas preocupam-se com vários aspectos do problema, como acesso à informação e a efetividade dos conselhos e conferências, e que oferece subsídios sólidos para o aprofundamento da democracia urbana no Brasil, embora o processo ainda esteja em fase incipiente e muito ainda possa ser feito, especialmente pelo Poder Executivo municipal, no sentido de aprofundar as práticas democráticas.

Além disso, verificou-se que, na impossibilidade da administração pública federal determinar o que é melhor para cada cidade de forma específica, tendo em consideração o número e a diversidade dos municípios brasileiros, esta tem se dedicado, por meio de diversas políticas e ações elencadas, estimulado o planejamento urbano participativo em busca de soluções locais para cada localidade, em vez de impulsionar um modelo único para todas as cidades.

## REFERÊNCIAS

BORJA, Jordi. **Revolución Urbana y Derechos Ciudadanos**: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual. Orientador: Carles Carreras. 2012. 533 p. Tese (Doutorado em Sociedad, Cultura y Territorio) - Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona, Barcelona, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em fev. 2019.

BRASIL. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEI\\_S\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEI_S_2001/L10257.htm)>. Acesso em fev. 2019.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular". Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul. 1992. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>>. Acesso em: 26 Mar. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. 600p.

CASTELLS, Manuel. **The Power of Identity**. 2a ed. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 2010. 538p.

FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 392p.

HARVEY, David. **Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution**. London: Verso, 2012. 187p.

IANNI, Octavio. O Estado-Nação na Época da Globalização. **Revista da Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense**, Niterói, vol. 1, n. 1, 1999. Pp. 105-118.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (IPPUR). **Os Planos Diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. 295p.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008. 141 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6a. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. 160p.

TOBA, Marcos Mauricio. Do Plano Diretor. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 311p.

# PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA SAÚDE: UMA BREVE ANÁLISE DO ATUAL CENÁRIO BRASILEIRO<sup>122</sup>

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS IN HEALTH CARE: A BRIEF ANALYSIS OF THE CURRENT BRAZILIAN SCENERY

*Luiza Valgas de Paula*<sup>123</sup>

*Thiago Meokarem Andrade Godoy*<sup>124</sup>

*Victoria Veloso Faraco*<sup>125</sup>

## APRESENTAÇÃO

A discussão da utilização das Parcerias Público-Privadas (PPP's) para concessão de atividades públicas ao setor privado é um tema muito atual nos estudos sobre a Administração Pública. Essa questão está rodeada por ideologias e noções sobre o tamanho do Estado na sociedade atual, dividindo opiniões sobre ser a solução para o problema de ineficiência do Poder Público no atendimento de direitos básicos da população, ou, pelo contrário, ser um método inadequado para satisfação desses fins.

O presente trabalho pretende apresentar o regime legal das PPP's e analisar sua aplicação no setor da saúde. Mais do que apresentar um posicionamento favorável ou não, intenta tratar o instituto para avaliar se o modelo, por ser um contrato com um parceiro privado, é capaz de garantir o direito constitucional à saúde, bem como prestar serviços adequados de saúde.

---

<sup>122</sup> Esse resumo é fruto das discussões realizadas no Grupo de Estudos As Parcerias Público-Privadas na Saúde, coordenado pela Prof. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias.

<sup>123</sup> Bacharel em Direito - UFMG; luizavalgas@gmail.com.

<sup>124</sup> Bacharel em Direito - UFMG; thimeokarem@gmail.com.

<sup>125</sup> Bacharelanda em Direito - UFMG; victoriafaraco@gmail.com.

## DIREITO SOCIAL À SAÚDE

Na comunidade internacional, o desenvolvimento da ideia de saúde como direito decorre em grande parte ao surgimento das Nações Unidas e à Organização Mundial de Saúde. Essa última traz em sua Carta de Princípios, o reconhecimento desse direito e da obrigação do Estado na promoção e proteção da saúde, estabelecendo que "[...] saúde é o estado do mais completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de enfermidade" (OMS, 1948).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, por sua vez, em seu Artigo 25 proclama:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viudez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948)

No Brasil, esse reconhecimento tardou e, antes da Constituição Federal de 1988, o direito à saúde só era atribuição do Estado em caso de trabalhadores contribuintes da previdência social. O restante da população arcava com os custos dos serviços de saúde, recorria a instituições de caridade ou mesmo não acessava esses serviços.

Atualmente, a saúde é explicitamente um dos direitos sociais previstos no art. 6º, caput da Constituição<sup>126</sup>, mas também pode ser inferido por uma análise sistemática dos demais direitos. Isso porque não é possível usufruir dos direitos à vida e à dignidade da pessoa humana sem condições mínimas de sanidade física e

---

<sup>126</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

mental. Além disso, o tema é tratado do art. 196 ao art. 200, que se referem ao direito à saúde, bem como ao Sistema Único de Saúde (SUS).

## SAÚDE COMO DIREITO *PRIMA FACIE*

Apesar da saúde ser um direito fundamental, e como tal de aplicação imediata, existem limitações fáticas e jurídicas (recursos financeiros escassos e conflito entre direitos fundamentais, respectivamente), que poderão implicar em restrições a esse direito.

Nesse ponto, cabe a análise da Teoria dos Princípios, de Robert Alexy, que dissocia as normas jurídicas entre regras e princípios, sendo que aquelas são normas que devem ser cumpridas de maneira exata, e esses são uma expressão de algo deve ser cumprido na maior medida possível, ou seja, são mandamentos de otimização (AMORIM, 2005). A partir disso, caso estejamos diante de conflitos de direitos fundamentais, deve-se observar a hierarquia entre os princípios e regras. Para Alexy, uma regra determinada pela Constituição tem prioridade sobre um princípio constitucional, já que as regras implicam em direitos definitivos e os princípios, em direitos *prima facie*, que podem ser convertidos em direitos definitivos quando um princípio oposto não determinar de forma diversa (DUARTE, 2011).

O art. 196 da Constituição Federal é categórico ao afirmar que saúde é direito de todos e dever do Estado, mas isso não pode ser entendido como um direito absoluto à saúde, mas apenas como um direito *prima facie*, que se tornará definitivo por meio da ponderação entre princípios, tendo por base a proporcionalidade entre outros direitos sociais constitucionais. No entanto, ressalta Luciana Gaspar M. Duarte (2011) que é desnecessária essa ponderação com outros princípios quando o direito à saúde coincide com o direito à vida, já que há uma hegemonia constitucional incontestável da vida, estando o Poder Público absolutamente vinculado à sua preservação.

Certo é que o efetivo direito à saúde deve ser, primeiramente, ofertado pelo Estado por meio de políticas públicas, que se resultam da ponderação entre conflitos de interesses divergentes. No entanto, os recursos financeiros do Estado são escassos, o que abre espaço para a intervenção judicial. Apesar do Poder Judiciário não abranger a função de formulação de políticas públicas, na sociedade contemporânea, são frequentes as judicializações de demandas que visam o acesso a serviços/medicamentos não fornecidos pelo Estado.

## **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA SAÚDE**

Além de ter modelado o SUS, o texto constitucional, no caput do art. 199<sup>127</sup> prevê a atuação da iniciativa privada nesse setor. Nos parágrafos do mesmo artigo o constituinte impôs limitações a esse exercício, como o caráter complementar ao SUS e a vedação à participação de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde, ressalvados os casos previstos em lei.

Além da possibilidade de exploração econômica da atividade, há também as parcerias entre o ente privado e o público que, conforme Di Pietro (2012), formam uma sociedade orientada para a satisfação do interesse público, sem a criação de uma pessoa jurídica. Uma das modalidades de parceria é a Parceria Público-Privada (PPP).

A PPP é um contrato administrativo de concessão ao qual se aplica a Lei nº 11.079/04, sendo que a lei de concessões (Lei nº 8.987/95) é aplicada apenas de forma subsidiária. Apesar do nome de parceria, tal instituto tem natureza de contrato de concessão, havendo, portanto, interesses contrapostos e a possibilidade de aferição de lucro pelo particular. Tal parceria representa uma alteração no regime

---

<sup>127</sup> Art. 199 A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

de concessões de serviços públicos para atrair investimentos do setor privado (NOHARA, 2007).

Há duas modalidades de PPP: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. Na primeira cobra-se uma tarifa dos usuários pelos serviços prestados, e na segunda modalidade a remuneração é feita exclusivamente pelo parceiro público. A partir disso, e levando-se em consideração que o direito à saúde quando ofertado pelo Estado deve ser de forma gratuita, na área da saúde permite-se apenas PPP na modalidade concessão administrativa.

As PPP's no setor da saúde são direcionadas para basicamente dois tipos de serviços, os "bata cinza" e os "bata branca" (MÂNICA, 2016). Aqueles são os serviços que não estão diretamente ligados à assistência à saúde, tais como construção e gestão de serviços de apoio e manutenção da estrutura física hospitalar. Por outro lado, os serviços de "bata branca" são relacionados aos equipamentos assistenciais e gestão dos serviços prestados pelos profissionais da saúde.

## **ANÁLISE CRÍTICA**

Como todo tipo de associação entre Estado e iniciativa privada, é possível observar nas Parcerias Público-Privadas diversas tensões que decorrem das diferentes expectativas, finalidades e regimes jurídicos dos atores envolvidos.

De início, cabe destacar que as particularidades do serviço de saúde influenciam sobremaneira na modelagem do contrato. Isso deve-se a diversos fatores, tais como (I) coexistência de diferentes graus de complexidade de procedimentos; (II) instabilidade na demanda, influenciada por fatores extra-contratuais, como uma crise econômica ou um surto de determinada doença; (III) crescente atualização tecnológica de tratamentos e remédios, que pode tornar certos procedimentos antiquados em um tempo menor que em outro tipo de

serviço público; e (IV) alto custo de implementação dos serviços de saúde. A essas características são somadas as particularidades da lei das PPP's, como o prazo mínimo de 5 (cinco) anos de duração e a previsão da divisão de riscos.

Desse quadro, depreende-se a dificuldade de se realizar uma previsão o mais próximo possível da realidade quando da execução do contrato. A eventual ausência de detalhamento quanto à extensão do objeto e responsabilidades contratuais dificultaria a fiscalização do cumprimento do contrato pelo Poder Público.

Mâncica (2017) aponta as poucas experiências nacionais possíveis de serem utilizadas como parâmetros de novos contratos, assim como ressalta a falta de um critério comum que estabeleça um limite para a concessão de serviços à iniciativa privada, o que causa grande insegurança jurídica. Além disso, alerta sobre o risco de ampliação das possibilidades de apropriação indevida de recursos públicos pela iniciativa privada, atenuado por algumas condutas do gestor público, tais como: capacitação dos servidores da Administração, discussão da proposta em audiências públicas, medidas de transparência e contínua aferição dos critérios de desempenho ao longo do desenvolvimento do empreendimento.

De forma semelhante, Célia Almeida (2017) discorre sobre outros desafios, quais sejam, "a complexidade do desenvolvimento de projetos de PPP, que exige capacidade de diálogo e negociação, para acomodar os múltiplos atores e díspares interesses envolvidos, e de regulação, ambas incomuns no setor público".

Outro fator importante a ser levado em consideração diz respeito a perda de *know-how* que ocorre na transferência da execução de serviços à iniciativa privada. Como consequência, dificulta-se a eventual retomada da prestação do serviço, a fiscalização eficiente, ou a modelagem bem feita do contrato, o que seria evitado caso a Administração detivesse conhecimentos específicos adquiridos na prestação direta do serviço.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que, devido à crescente tendência brasileira de realização de Parcerias Público-Privadas no setor da saúde, cabe aos estudiosos da Administração Pública a revisão dos modelos contratuais a fim de efetivar os direitos sociais e coibir o descumprimento da parceria.

Apesar das vantagens do uso das PPP's como instrumento capaz de garantir o direito à saúde, há muitas críticas à sua execução, tendo em vista as dificuldades que o Poder Público tem em modelar o contrato, fiscalizar o seu cumprimento e oferecer transparência à população. Ademais, pontua-se que o Estado pode perder o *know-how* para realizar as tarefas que antes eram de sua competência e foram concedidas ao parceiro privado.

Diante disso, faz-se extremamente relevante o aprofundamento dos estudos de casos concretos, nos cenários interno e internacional, a fim de analisar objetivamente os benefícios e os riscos da adoção das Parcerias Público-Privadas, visando dar concretude à previsão constitucional de garantia do direito fundamental à saúde.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Célia. **Parcerias público-privadas no setor saúde:** processos globais e dinâmicas nacionais. Cadernos de Saúde Pública, 2017. Disponível em: <<https://scielosp.org/article/csp/2017.v33suppl2/e00197316/>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

AMORIM, Letícia Balsamão. A distinção entre regras e princípios segundo Robert Alexy: Esboço e críticas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 42, n. 165, 2005.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos**

**Humanos.** Paris: ONU, 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias Na Administração Pública:** Concessão, Permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 9 ed – São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquiádes. **Possibilidades e Limites do Controle Judicial Sobre as Políticas Públicas de**

**Saúde: Um Contributo para a Dogmática do Direito à Saúde.** Belo Horizonte, Editora Fórum, 2011. 389 p.

MÂNICA, Fernando Borges. Parcerias Público-Privadas no Setor da Saúde: um panorama das concessões administrativas no Brasil e no mundo. **Revista Brasileira de Direito da Saúde**, Ano VII - Número 7 - Julho a Dezembro de 2017. p. 54.

MÂNICA, Fernando Borges. **Os três modelos de parcerias público-privadas no setor de saúde:** um breve olhar para a experiência internacional. Revista Direito do Estado, 2016, n. 266. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/columnistas/fernando-borges-manica/os-tres-modelos-de-parcerias-publico-privadas-no-setor-de-saude-um-breve-olhar-para-a-experiencia-internacional>>. Acesso em: 28/03/2019.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Constituição da Organização Mundial da Saúde.** Nova Iorque: OMS, 1948.. Disponível em:  
<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-d-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>. Acesso em 12 mar. 2019.

SILVA, M. Direito à saúde: evolução histórica, atuação estatal e aplicação da teoria de Karl Popper. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 9, n. 2, p. 4 - 22, 8 jun. 2017.

# **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL, PODER JUDICIÁRIO E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: UMA ANÁLISE SOBRE O USO DA COMPUTAÇÃO COGNITIVA PELO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E OS SEUS REFLEXOS NAS FUNÇÕES ADMINISTRATIVA E JURISDICIONAL À LUZ DO PROJETO VICTOR**

MANAGERAL PUBLIC ADMINISTRATION, JUDICIARY AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE: NA ANALYSIS OF THE USE OF COGNITIVE COMPUTING BY THE BRAZILIAN JUDICIARY AND ITS EFFECTS ON ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL FUNCTIONS IN THE LIGHT OF THE VICTOR PROJECT

***Anne Shirley de Oliveira Rezende Martins***

***João Paulo Alves dos Reis***

---

## **INTRODUÇÃO**

A presente proposta de estudo tem por objetivo analisar a utilização da inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro, levando-se em consideração o modelo de Administração Pública Geral. Embora seja um tema incipiente no âmbito jurídico nacional, sua discussão é de extrema relevância, levando-se em conta a tendência de expansão do uso da inteligência artificial pelo mencionado Poder. Exemplo significativo, mas não exaustivo, de tal tendência é o Projeto Victor, desenvolvido pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Nesse sentido, pretende-se, em apertada síntese, analisar os reflexos da utilização da computação cognitiva no exercício das funções administrativa e jurisdicional do Poder Judiciário brasileiro.

## TEMA-PROBLEMA

Levando-se em consideração o modelo de Administração Pública Gerencial e os resultados até agora conhecidos do Projeto Victor (STF), a presente proposta indagará: o uso de programas de inteligência artificial reflete de maneira positiva no exercício das funções administrativa e jurisdicional pelo Poder Judiciário brasileiro?

## REFERENCIAL TEÓRICO

Realizada a exposição da introdução e a delimitação do tema-problema, é necessário delinejar os parâmetros teóricos indispensáveis para a correta compreensão da presente proposta de estudo. Para tanto, far-se-á, de modo sucinto e não exaustivo, a conceituação dos termos “Administração Pública Gerencial” e “Inteligência Artificial”; e, posteriormente, realizar-se-á uma breve exposição do Projeto Victor (STF).

Entende-se como gerencial o modelo de Administração Pública que pauta a sua atividade para obtenção de resultados (eficiência), procurando alcançar uma maior excelência na prestação dos serviços públicos. (OLIVEIRA, 2018). Nesse sentido, Luiz Carlos Bresser-Pereira ensina que:

Na década de 80, logo depois da eclosão da crise de endividamento internacional, o tema que prendeu a atenção de políticos e elaboradores de políticas públicas em todo o mundo foi o ajuste estrutural ou, em termos mais analíticos, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado. Nos anos 90, embora o ajuste estrutural permaneça entre os principais objetivos, a ênfase deslocou-se para a reforma do Estado, particularmente para a reforma administrativa. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.21).

Acompanhando a referida tendência, no Brasil, “a reformulação do papel e do tamanho do Estado foi implementada na década de 1990, por meio de alterações legislativas importantes que liberalizaram a economia e efetivaram a desestatização”

(OLIVEIRA, 2018, p.11). Procurou-se, então, reestruturar o aparelho estatal brasileiro, substituindo-se o modelo de Administração Pública Burocrática pela Administração Pública Gerencial por meio da Reforma Administrativa estabelecida pela Emenda Constitucional número 19, de 04 de junho de 1988. (OLIVEIRA, 2018).

Enquanto a Administração Pública Burocrática é autorreferente, concentrando-se em processos, sem se preocupar eventual ineficiência de sua atuação, a Administração Pública Gerencial é voltada para o cidadão, preocupando-se com resultados concretos eficientes, servindo-se de diversos instrumentos, dentre os quais, o incentivo à criatividade e à inovação. (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Dentro de tal perspectiva, o Poder Judiciário deve pautar-se pelos parâmetros da Administração Pública Gerencial, seja no desempenho de suas funções típicas quanto atípicas. Conforme observa Heloisa Monteiro de Moura Esteves (2011), foi-se o tempo em que incumbia ao Judiciário apenas o exercício da Jurisdição. Atualmente, além do exercício de sua função típica (jurisdição), o Poder Judiciário exerce um sem-número de funções atípicas, administrando seu próprio orçamento, realizando concursos para provimento de cargos de magistrados, servidores e para serventia de cartórios extrajudiciais, promovendo licitações etc. (ESTEVES, 2011). Sob tal ótica, importante destacar que, segundo o relatório “Justiça em Números 2018”, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), as despesas totais do Poder Judiciário Brasileiro alcançaram o montante de R\$ 90,8 bilhões, o equivalente a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018a). Nesse sentido, depreende-se facilmente que o mencionado Poder gera uma quantia significativa de recursos para prover suas atividades e serviços, o que requer uma estrutura administrativa adequada e uma atuação voltada para obtenção de resultados eficientes.

Lado outro, o Poder Judiciário, no exercício de sua função típica, também deve ser eficiente (DIDIER JÚNIOR, 2017), pois o exercício de funções administrativas (atípicas) por tal Poder só tem razão de ser para que a função jurisdicional seja

desempenhada de modo independente e adequado. Nesse sentido, segundo Fredie Didier Júnior (2018, p.116), eficiente “é a atuação que promove os fins do processo de modo satisfatório em termos quantitativos, qualitativos e probalísticos”. Em outros termos, o processo jurisdicional deve propiciar aos cidadãos um serviço público barato e em tempo razoável, procurando-se obter o maior resultado com o mínimo de atividade processual. (THEODORO JÚNIOR, 2016).

Realizado o delineamento teórico acerca da Administração Pública Geral e sua contextualização no âmbito do Poder Judiciário, é preciso conceituar o que se entende por inteligência artificial ou computação cognitiva para compreender a importância do Projeto Victor (STF).

A inteligência artificial ou computação cognitiva é uma tecnologia que permite computadores e equipamentos relacionados reter informações, processá-las e atuar a partir delas sem a necessidade de uma programação para tal desiderato. (ATHENIENSE, 2018). Conforme leciona Alexandre Atheniense:

Essa habilitação ocorre em razão do sistema cognitivo das máquinas, que usam uma tecnologia capaz de processar informações, aprender com elas e melhorar o seu desempenho, sem a necessidade de intervenção humana. Por meio desse sistema, um computador é capaz de tomar decisões baseadas nas informações por ele processadas e em experiências anteriores, o que implica em constante melhoramento e auto aprendizado de forma semelhante ao que acontece no cérebro humano. (ATHENIENSE, 2018).

É cediço que os sistemas de inteligência artificial não se confundem com os simples mecanismos de buscas ou pesquisa tradicionais, nem com os programas de gestão de processos. Na computação cognitiva, as máquinas, por meio de um software específico, exercem atividade cognitiva, coletando, processando, pesquisando, analisando e compreendendo conteúdos e, a partir de tal processo, realiza tarefas, tais como a apresentação de sugestões de ação e tomadas de decisão. (ATHENIENSE, 2018). Dentro de tal contexto, o Projeto Victor (STF) é um

importante exemplo da significativa ampliação do uso da computação cognitiva no âmbito jurídico nacional.

O Projeto Victor teve o seu início anunciado em 30/08/2018 pela então Presidente do STF, Ministra Cármem Lúcia. Na referida ocasião, a Ministra explicou que a ferramenta será utilizada na execução de quatro atividades: conversão de imagens em textos no processo digital, separação do começo e do fim de um documento (peça processual, decisão, etc) em todo o acervo do Tribunal, separação e classificação das peças processuais mais utilizadas nas atividades do STF e a identificação dos temas de repercussão geral de maior incidência. A título exemplificativo, Cármem Lúcia ressaltou que o trabalho de conversão de imagens em texto que um servidor executa em três horas, será feito em cinco segundos com a nova ferramenta. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018).

Ainda sobre o Projeto Victor, em 23/10/2018, em painel do I Seminário de Processo Civil da Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe) e do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), o atual Presidente do STF, Ministro Dias Toffoli, informou que os testes até agora realizados indicam que o Projeto Victor identifica os casos de recursos extraordinários ou de agravo em recursos extraordinários com acuidade de 85%, ressaltando que trabalho que custaria ao servidor de um tribunal entre 40 minutos e uma hora para fazer, o software faz em cinco segundos. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018b).

Nesse sentido, os fatos acima narrados demonstram que o uso da inteligência artificial no Direito já é uma realidade merecedora de detida atenção, uma vez que acarretará, em médio a curto prazo, um impacto significativo na estrutura do Poder Judiciário, bem como no exercício de suas funções administrativa e jurisdicional.

## METODOLOGIA

Trata-se de uma proposta de trabalho de vertente jurídico-sociológica, vez que pretende aferir os efeitos do uso de programas de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro.

Fará uso do raciocínio indutivo, vez que, levando-se em consideração o Projeto Victor (STF), procurará aferir conclusões gerais a respeito dos impactos de tal ferramenta na eficiência das funções administrativa e jurisdicional do Poder Judiciário Brasileiro.

Terá caráter multidisciplinar, vez que abordará, de forma integrada, conceitos atinentes à Informática, Gestão Pública, Direito Administrativo e Direito Processual.

A pesquisa empreenderá uma investigação prospectiva, visto que objetiva prever um cenário futuro em razão da expansão do uso da computação cognitiva pelo Poder Judiciário Brasileiro. Por isso, os métodos serão o teórico (bibliográfico) e o estudo de caso, já que a proposta de trabalho tem por enfoque, em um primeiro momento, acompanhar a evolução e aplicabilidade do Projeto Victor (STF). (GUSTIN; DIAS, 2010).

## ARGUMENTOS SECUNDÁRIOS E PRINCIPAIS

Antes de se desenvolver os **argumentos principais** acerca dos reflexos da utilização da computação cognitiva no exercício das funções administrativa e jurisdicional do Poder Judiciário brasileiro, é necessário tecer **argumentos secundários** acerca da compatibilidade do Projeto Victor em face ao princípio da indelegabilidade da função jurisdicional. Em razão de tal princípio, não pode “o órgão jurisdicional delegar funções a outro sujeito” (DIDIER, 2017, p.198), com exceção de atos de administração e de mero expediente sem caráter decisório, nos

termos do artigo 93, inciso XIV, da Constituição de 1988, bem como do artigo 152, inciso VI, do Código de Processo Civil. (BRASIL, 1988; BRASIL, 2015).

Nesse sentido, entende-se na presente proposta de trabalho que o Projeto Victor não fere o princípio da indelegabilidade da função jurisdicional. Embora tal ferramenta exerça cognição propriamente dita, entende-se que as atividades desenvolvidas – conversão de imagens em textos no processo digital, separação do começo e do fim de um documento (peça processual, decisão, etc) em todo o acervo do Tribunal, separação e classificação das peças processuais mais utilizadas nas atividades do STF e a identificação dos temas de repercussão geral de maior incidência – são de caráter meramente instrumental, que auxiliam os magistrados na elaboração de seus provimentos judiciais.

Esclarecida a premissa acima, os **argumentos principais** desenvolvidos na presente proposta de trabalho são absolutamente favoráveis ao uso da inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro. Com efeito, o Projeto Victor (STF) está alinhado ao modelo de Administração Pública Gerencial, colaborando para que o Poder Judiciário exerça suas funções administrativas de maneira mais eficiente, uma vez que propicia um melhor aproveitamento de recursos materiais e humanos do STF, conforme bem ressaltado pela Ministra Cármem Lúcia. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018). Igualmente, a referida ferramenta contribui positivamente para que o Poder Judiciário tenha um desempenho eficiente, adequado e em tempo razoável no exercício de sua função jurisdicional, pois, conforme destacado pela referida Ministra, o Projeto Victor contribui para o aceleração da análise dos processos e reduz o congestionamento na admissibilidade dos recursos nos tribunais de origem, auxiliando o Poder Judiciário a cumprir sua missão em diversas instâncias. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018).

Por fim, o uso da computação cognitiva no Projeto Victor contribui para o incentivo à criatividade e à inovação no âmbito da Administração Pública brasileira, uma vez que tende a propiciar ao cidadão, destinatário principal do modelo de

Administração Pública Gerencial, uma prestação jurisdicional mais barata e em tempo razoável, obtendo-se, assim, um melhor resultado com o mínimo de atividade processual.

## REFERÊNCIAS

ATHENIENSE, Alexandre. **A Inteligência Artificial e o Direito.** Disponível em: <<http://alexandre-atheniense.jusbrasil.com.br/artigos/46769064/3/a-inteligencia-artificial-e-o-direito>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

BRASIL. **Novo Código de Processo Civil: comparado/Lei 13.105/2015.** Coordenação Luiz Fux; Organização Daniel Amorim Assumpção Neves. 2ª ed. revista. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Código 4 em 1. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: **Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Peter Spink (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatório Justiça em Números 2018.** Disponível em:<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf> Acesso em: 31 mar. 2018a.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Inteligência artificial: Trabalho judicial de 40 minutos pode ser feito em 5 segundos.** Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/87869-inteligencia-artificial-trabalho-judicial-de-40-minutos-pode-ser-feito-em-5 segundos>

40-minutos- pode-ser-feito-em-5-segundos. Acesso em: 12 dez. 2018b.

DIDIER JÚNIOR, Freddie. **Curso de Direito Processual Civil.** 19ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

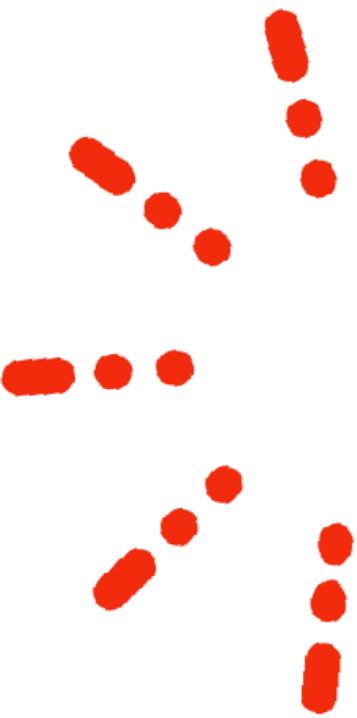
ESTEVES, Heloísa Monteiro de Moura. A representação do Poder Judiciário em juízo. In: Estado de Minas. **Caderno Direito e Justiça,** Belo Horizonte, p. 3, 10 out. 2011.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática.** 3ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2018.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil,** v.1, 57ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ministra Carmen Lúcia anuncia início de funcionamento do Projeto Victor, de inteligência artificial.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=388443>. Acesso em: 12 dez. 2018.



## **GRUPO DE TRABALHOS ESTADO ENTRE DIREITO E POLÍTICA**

# O GIRO DECOLONIAL E PERSPECTIVAS DE ENRIQUE DUSSEL

THE DECOLONIAL TURN AND PERSPECTIVES BY ENRIQUE DUSSEL

**Júlia Martins Freitas** <sup>128</sup>

O presente trabalho tem como objetivo realizar a apresentação de uma tradição recente nas ciências sociais, denominada: giro decolonial. Dessa forma, o referencial teórico que embasa a pesquisa são os conceitos de colonialidade, decolonialidade e modernidade para os autores da referida corrente.

A metodologia empregada foi de pesquisa teórica bibliográfica. A partir dos textos "América Latina e o giro decolonial" de Luciana Ballestrin, "1492 O encobrimento do outro" de Enrique Dussel e "El giro decolonial Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global", prólogo de Santiago Castro-Gómez e Ramón Grosfoguel.

O pensamento decolonial, então, é uma perspectiva crítica recente que possui muitos adeptos na academia e tem como ponto de partida a América Latina. Alguns estudiosos de diversos países, como Walter Mignolo, Aníbal Quijano e Enrique Dussel, se juntaram no final da década de 90 para criar uma linha de pesquisa que posteriormente vai receber o nome de giro decolonial. Além disso, foram responsáveis pela criação do grupo Modernidade/Colonialidade (BALLESTRIN, 2013, p 89).

O grupo sofreu influências de teorias críticas europeias e norte-americanas da modernidade, do grupo sul-asiático de estudos subalternos, das teorias feministas chicana, da teoria pós-colonial e da filosofia africana (BALLESTRIN, 2013, p. 99 apud ESCOBAR, 2003, p. 53). Isso mostra que esses pensadores não negavam

---

<sup>128</sup> Graduanda de Ciências do Estado na Universidade Federal de Minas Gerais.



outras ideias, apenas buscavam entender a realidade política, econômica e social a partir de uma perspectiva latino-americana (BALLESTRIN, 2013, p. 99 apud ESCOBAR, 2003, p.53).

A partir dos encontros do grupo, os participantes criaram um vocabulário próprio. O primeiro termo utilizado com grande frequência foi “colonialidade”, isto é, permanência da dominação e exploração nas colônias, mesmo depois da independência, ou seja, apesar do fim do colonialismo, enquanto modo com que as antigas metrópoles exerciam sua autoridade sobre determinados territórios, os países europeus ainda praticam grande influência na política, na economia e na cultura da América Latina.

A colonialidade pode assumir três formas diferentes: do poder, do saber e do ser. A primeira, colonialidade do poder, denuncia a persistência da dominação das metrópoles, mesmo após a saída das administrações coloniais, que é reforçado pelo formato de sistema-mundo capitalista e pela cultura implantada. Surge, a partir disso, a ideia de raça, que traz consigo o racismo (BALLESTRIN, 2013, p. 101). Estes dois conceitos foram bastante usados para manter as estruturas de hierarquização da sociedade (BALLESTRIN, 2013, p. 101 apud GRODFOGUEL, 2008, p. 123), de forma que, a raça dita branca tem pureza de sangue e superioridade em relação às raças indígenas, negras e mestiças. Essa dominação pode ser claramente observada a partir das relações de trabalho, como é explicado por Castro-Gómez e Grosfoguel,

não é possível entender o capitalismo global sem levar em conta o modo como os *discursos raciais* organizam a população do mundo em uma divisão internacional do trabalho que têm diretas implicações econômicas: as ‘raças superiores’ ocupam as posições melhor remuneradas, enquanto que os ‘inferiores’ exercem os trabalhos mais coercitivos e pior remunerados (CASTRO-GÓMEZ e GROSFOGUEL, 2007, p. 16).

A colonialidade do saber, propõe que só há uma forma de produção de conhecimento válida. O Iluminismo é colocado como referencial, confiando ser um

pensamento neutro, não existindo outras formas de saber além da científica (BALLESTRIN, 2013, p 104 apud CASTRO-GÓMEZ, 2005c, p. 14). Com isso, há uma visibilização e desconsideração das formas de saber das sociedades ditas bárbaras.

Já a colonialidade do ser, afirma que só há um modelo certo de subjetividade, de existência. Isso aparece como modelo de pessoa a ser seguido, sendo ele: homem, branco, cristão, heterossexual, capitalista, militar. Isso leva a uma permanência do racismo e do patriarcado, entre outras formas de exclusão e preconceito (BALLESTRIN, 2013, p. 102)

Outro elemento central para o Grupo Modernidade/Colonialidade, é a Modernidade. Esta surge em 1492, com a chegada dos colonizadores na América, como afirma Enrique Dussel, "a Modernidade aparece quando a Europa se afirma como 'centro' de uma História Mundial que inaugura, e por isso a periferia é parte de sua própria definição." (DUSSEL, 1993, p. 7).

Assim, o grupo M/C faz uma crítica à Modernidade, afirmando que a América é moderna e que o continente americano que a instituiu. Além disso, declaram que a Modernidade fez com que surgisse a colonialidade e vice-versa, como reforça Ballestrin: "E mais do que isso: a colonialidade é o lado obscuro e necessário da modernidade; é a sua parte indissociavelmente constitutiva" (BALLESTRIN, 2013, p. 100). Isto é, a Modernidade esconde a colonialidade. Esta, faz-se necessário acontecer para se chegar a Modernidade, ou seja, é usada como justificativa.

Outro termo criado é a decolonialidade. Este é caracterizado como movimento de resistência teórico e prático, político e epistemológico ao sentido de colonialidade (BALLESTRIN, 2013, p. 105). Segundo Mignolo, "a conceitualização mesma da colonialidade como constitutiva da modernidade é já o pensamento de-colonial em marcha" (BALLESTRIN, 2013, p. 105 apud MIGNOLO, 2008, p. 249).

Depois de apresentar os conceitos para giro decolonial, faz-se necessário ir a obra “1492 O encobrimento do outro” do Filósofo argentino Enrique Dussel para compreender de modo verticalizado alguns dos problemas sobre os quais a tradição vai se debruçar. Para o autor, apesar da Modernidade aparecer nas cidades europeias, ela nasce em outro momento (DUSSEL, 1993, p. 8), como explica:

nasceu quando a Europa pôde se confrontar com o seu “Outro” e controlá-lo, vencê-lo, violentá-lo: quando pode se definir como “ego” descobridor, conquistador, colonizador, da Alteridade constitutiva da própria Modernidade. (DUSSEL, 1993, p. 8)

Logo, não aconteceu um “encontro” entre as partes, “mas era uma relação assimétrica, onde o “mundo do Outro” é *excluído* de toda racionalidade e validade religiosa possível.” (DUSSEL, 1993, p. 64-65). Isto é, há um ocultamento de toda a violência usada por parte dos europeus e da destruição daquilo que era do Outro, ao usar o conceito de “encontro”.

Para Dussel, a religião vai assumir um aspecto central nessa relação assimétrica. Para ele, a dominação também vai se dar no âmbito religioso. Prega-se o cristianismo em meio da conquista violenta (DUSSEL, 1993, p. 60), acreditando que o mundo do Outro era pagão, negativo e perverso. Com a chegada dos franciscanos, tem-se o início de uma “conquista espiritual” (DUSSEL, 1993, p. 61), que mais se assemelha a uma imposição religiosa. A Igreja acreditava ser necessário acabar com todos os templos, para que não houvesse a permanência da presença de demônios entre eles. Pensavam que, conhecendo a religião do Outro conseguiram dominá-la e extingui-la.

Segundo O’Gorman, o “descobrimento” não é nada mais que o reconhecimento de um território já existente, onde o europeu começa a projetar sua “imagem e semelhança”, ou seja, o si-mesmo. (DUSSEL, 1993, p. 34 apud O’GORMAN, 1998, p. 15). A Europa só pode se reconhecer a partir do diferente - o

Outro. Sendo eles desenvolvidos e modernos, se colocam como responsáveis pela “salvação” desses povos bárbaros e querem aplicar essas características - o si-mesmo - naqueles.

Com a Europa se colocando como centro planetário e de uma história mundial, junto com a Modernidade, cria-se seu “mito” (DUSSEL, 1993, p. 15). Os europeus se autodefinem como superiores, enquanto a outra cultura dominada é determinada como inferior e bárbara. De maneira que, a dominação exercida sobre o Outro é, na realidade, “sorte” do bárbaro que se “civiliza” e se “moderniza”.

Dessa forma, vitimizam o Outro, declarando-o culpado da sua vitimação e atribui ao sujeito colonizador, a inocência (DUSSEL, 1993, p. 75). Essa ideia só pôde ser aceita a partir da negação do “eurocentrismo” (DUSSEL, 1993, p. 79). Todo o sofrimento do Outro é necessário para que se alcance a Modernidade, é um sacrifício essencial (DUSSEL, 1993, p. 76) e assim se afirma o “mito” da Modernidade.

A Modernidade desenvolveu um “mito” ilógico para fundamentar toda a violência exercida e é necessário negá-lo e superá-lo, para que não haja a permanência dos preconceitos, dominações e desconsiderações, como vem fazendo a corrente crítica giro decolonial.

## REFERÊNCIAS

- BALLESTRIN, Luciana Maria de Aragão. **América Latina e o giro decolonial**, Revista brasileira de Ciência Política, no11. Brasília, maio - agosto de 2013, pp. 89-117.
- CASTRO-GOMEZ, Santiago; GROSFOGUEL, Ramón. Prologo. **Giro decolonial, teoria critica y pensamiento heterarquico**, In: CASTRO-GOMEZ, Santiago & GROSFOGUEL, Ramon (coords.) El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistêmica más allá del capitalismo global. Bogota: Siglo del Hombre, Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporaneos, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007.
- DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro (a origem do “mito” da Modernidade): Conferência de Frankfurt/Enrique Dussel**. Tradução de Jaime A. Clasen. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

# TEATROCRACIA: ENCENAÇÕES OPACAS DA POLÍTICA SEM COR

TEATROCRACY: OPAQUE SCENARIOS OF COLORLESS POLITICS

**João Batista Miguel**<sup>129</sup>

---

Vivemos, cada vez mais, sugados pela furação que se apresenta na ascendente dominação dos discursos público e político, pelo tema da transparência. O que se exibe, num primeiro momento, como uma instância para a benéfica fiscalização de atos, ações e atividades da coisa pública e seus agentes, pode ser, na verdade, o seu legítimo contrário.

Revestido de palavrório, cuja intenção é validar a premissa de ampliação da liberdade de informação e a legitimação da democracia, o tema da *transparência* impera, inquestionável, no palco central da vida cotidiana, gerando um efeito de dominação coletiva que extrapola a dimensão dos ambientes público e estatal e penetra nas entrelinhas do universo particular. Assim nos alerta o pensador contemporâneo, Byung-Chul Han:

A exigência de transparência, presente por todo lado, intensifica-se de tal modo que se torna um fetiche e um tema totalizante, remontando a uma mudança de paradigma que não se limita ao âmbito da política e da sociedade. (HAN, 2017, p. 9)

No campo político, sagrado altar da liberdade, - onde predomina a dialética da negatividade- o *modus operandi* da transparência deve ser questionado, uma vez que age “eliminando o outro ou o diferente” (HAN, 2017, p. 11). Engana-se,

---

<sup>129</sup> Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, sob orientação do Prof. Dr. José Luiz Borges Horta; Especialista em Formação Política para Cristãos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; Licenciado em Filosofia pelo Instituto São Tomás de Aquino de Belo Horizonte; E-mail: joaomiguel@ufmg.br

portanto, quem, ingenuamente, relaciona a transparência apenas com o combate à corrupção e com a democratização informação: A transparência, ao matar a diversidade das cores, desidrata a pedagogia do reconhecimento, essencial para a vida na *pólis*.

O império do transparente tem impregnado em sua gênese, caráter totalitário e uniformizante. Equipara a tudo e a todos ao *status incolor*. Retira do palco da vida os traços coloridos que marcaram a luta da humanidade que, ao longo da História, buscou despertar-se para a Liberdade. Deste modo a transparência oferece a não-política, a não-alteridade e o não-lugar. Ora, vejamos o quanto isto é preocupante e recordemos de outros exemplos de não-lugar e não alteridade: Os campos de concentração eram, também, o não-lugar e a não alteridade. Era o oco da liberdade.

Segundo Hegel, “a história do mundo é o avanço da consciência da liberdade -progresso do qual temos que reconhecer a necessidade” (HEGEL, 2001, p. 65): é a Liberdade enquanto Razão da História. Razão, que aflora por completo, com o advento, na modernidade, do Estado de Direito.

Esta diligência de conjugação realiza-se com o sistema hegeliano, quando se propõe um esforço da reconciliação crítica e responsável, através de um modelo, sistematicamente pautado pela dialética, que reconhece e incorpora as contradições presentes na luta pela consolidação da Liberdade.

Para Olinto Pegoraro este movimento pretende “narrar o apogeu da liberdade e da razão que, soberanas, conduzem a história” ou seja: busca explanar a “filosofia da história como manifestação e o desenvolvimento do espírito, da razão, e da liberdade ao longo dos tempos”. (PEGORARO, 2011)

Não se trata de uma liberdade abstrata, pálida e opaca, mas de Liberdade concreta, enquanto movimento/processo, pelo qual o homem, através da política e do fazer político torna-se ator principal. Só no homem, ser de história, ator político

e artífice de cultura, pode-se aflorar o *múnus* próprio que o seduz e o impulsiona para a Liberdade.

Do magistério de Joaquim Carlos Salgado aprendemos que foi, com o Idealismo alemão, em sua mais fiel intenção, constituído “o movimento filosófico que se deu à gigantesca tarefa de pensar a essência do homem, não como animal simplesmente dotado de inteligência, mas como ser pensante livre”. (SALGADO, 1996)

Nesta linha, “Hegel propõe uma compreensão da transformação do mundo na Modernidade” (CASTRO; MARZANO; MIGUEL, 2017, p. 906) que já apresenta o homem consciente de sua liberdade o que, de acordo com Salgado, se torna claro quando adotamos a “liberdade como tarefa privilegiada da filosofia”. (SALGADO, 1996, p. 25)

A história está repleta de exemplificações que nos mostram a luta pela Liberdade. Um caminho delicado, sinuoso e, necessariamente, marcado por contrassensos, que encontra, no advento do Estado de Direito, sua superação, ou seja: possibilita a elevação da condição de liberdade, até então, meramente subjetiva, à Liberdade objetivada, agora forjada e garantida pela lei estatal.

Daí a afirmação de Pegoraro, quando nos adverte “que o fim último da história do mundo é a plena realização da liberdade do homem alcançada no interior da estrutura do Estado” (PEGORARO, 2011, p. 180), amplamente codificada pelo direito e, esta realização se dá porque “o Estado é o fim último do indivíduo e o indivíduo o fim último do Estado”. (SALGADO, 1996, p. 421)

Assim, Horta, nos clareia que “as ideias de direito e de Estado existem desde sempre” como veredas necessárias que se abrem na transcorrência do tempo, e conclui que “dentre as várias manifestações verificadas no decurso dos milênios, aquela que mais se aproxima (mais pode se aproximar) da ideia de Estado, é sem

dúvida o chamado Estado Moderno, cuja força é reconhecida universalmente” (HORTA, 2011).

É, neste estágio Moderno do Estado, como nos orienta Salgado, que o pensamento hegeliano devota sua mais elaborada sistemática.

O povo que não se constitui em Estado não entra, para Hegel, na história, pois, sendo a liberdade o conteúdo da história, um povo somente entra na história se se realiza como Estado (...) [Na existência de um povo está seu fim substancial: ser um Estado e como tal conservar-se. Um povo sem a forma do Estado (uma população como tal) não tem história propriamente, tal como os povos que existiram antes de se constituírem em Estados e outros que ainda vivem como nações selvagens]. Cada povo, segundo seu ethos, realiza o espírito universal na medida em que constitui um Estado. Realiza-o mais ou menos perfeitamente, quanto mais realiza a razão de ser do organizar-se em Estado, a liberdade. (SALGADO, 1996)

Este Estado Moderno, com assentamento histórico, destina-se então a realizar-se paulatinamente com e pela a efetivação da Liberdade. Assim, “sabe-se como este Estado foi sendo forjado, pouco a pouco, na Europa ocidental, a partir de fins da Idade Média, e sobretudo como se robusteceu para cá do Renascimento” (MONCADA, 1971). Contudo, é no ambiente da Revolução Francesa que, para Hegel, Liberdade, Política e Estado ganham novos contornos e a evidência policrônica deste novo tempo. “A análise que Hegel faz da Revolução Francesa, embora a submeta a várias críticas nas suas consequências (...) é, na sua consideração dialética, positiva, mesmo no que se refere aos aspectos negativos” (SALGADO, 1996). Considera-se assim, com grande louvor, a indubitável conquista que se apresenta na paleta de tons expressa com a declaração dos direitos de liberdade e de igualdade.

Este enredo da História, como dito, é caminho que se percorre e, à medida em que é percorrido, aponta-nos novos horizontes. É, nos dizeres, de Lima Vaz, “caminho que se enrola em si mesmo”.

Assim, o Estado Moderno, ou seja, "o Estado da era democrática não é apenas um simples conjunto ou sistema de regras do exercício eficaz do poder, mas uma ordem de normas, cujo fim é a realização da liberdade na multifase dos direitos dos indivíduos" (SALGADO 2017) é, desta feita, "um grau mais adiantado numa escala de formas políticas" (MONCADA, 1971, p. 8-9).

Neste cenário, as vontades individuais rendem-se à vontade universal e o Estado manifesta-se não só como garantidor dos desejos apequenados do sujeito particular, mas, sobretudo, como a augusta encarnação da vontade geral do povo, "entendida no sentido de 'vontade racional, de vontade em si e para si'" (SALGADO, 1996, p. 298), que se revela nas leis e pelas leis. A liberdade só pode edificar-se sob a lei do Estado, seu gerador e guardião e "somente no momento da sociedade política é que a vontade geral é concebida como vontade racional" (SALGADO, 1996, p. 299).

Assim sendo, "o Estado é a vontade geral que nada mais é do que a vontade de um povo" (PEGORARO, 2011, p. 181) *manifestada na história* universal e "a história universal é, pois, o progresso na consciência da liberdade" (HEGEL, 1997, p. 216) onde "a natureza do espírito se reconhece naquilo que é seu contrário perfeito" (SALGADO, 1996).

A lição de Hegel continua atual e talvez devêssemos voltar a ela para analisarmos o tempo presente. Segundo ele,

"não é difícil ver que nosso tempo é um tempo de nascimento e trânsito para uma nova época. (...) Certamente, o espírito nunca está em repouso, mas sempre tomado por um movimento para a frente." (HEGEL, 1992, p. 26)

É, nesta oscilação, que "o tempo, brincando como criança, distribui todas as coisas: umas aqui outras ali" (PEGORARO, 2011, p. 66) e nos convoca, ao passo em que nos desperta, para a vida política, pois, agora, sabedores de nossa condição de *homo liber* somos impelidos a viver a "vida plena, do cidadão na *polis*" (CORBISIER,

1975, p. 35), cujo apogeu se dá com a chegada deste Estado – para todos – de Direito. “Tal Estado, produto de uma era de imensas aspirações, acabou por tornar-se o mais significativo padrão de organização social já registrado na história humana” (HORTA, 2011). Em seus momentos específicos – Liberal, Social e Democrático- o fantasma do transparente não deveria nem poderia ser considerado uma ameaça.

Todavia, sabemos todos, que este ideário, este projeto de Estado é vitimado constantemente por golpes fatais. Em nosso país, por exemplo, temos grandes evidências de que suas promessas foram e são constantemente adiadas. Alguns podem até afirmar: Se se concretizou em algum momento, agoniza, hoje, em leito terminal, pois agora de fato, “vivemos tempos sombrios, tempos de incerteza, de crise de valores, de relativo abandono de muitas das conquistas e das obras que nos caracterizam como partícipes da civilização ocidental” (HORTA, 2011).

No atual panorama temos um Estado momentaneamente sequestrado, que sofre o cenário de “ruína da soberania estatal em face da suposta inevitabilidade da subjugação da decisão política à decisão econômica” (REZENDE; MIGUEL, 2018).

Um Estado em jogos de cenas. Servil de interesses meramente financeiro. Não é Estado ético. É *poiético* (SALGADO, 1998). Não lógico, mas, ilógico. Não político, todavia, técnico. Não é Estado corado, mas transparente. Falta-lhe o ambiente relacional. É estado minimizado, minúsculo, descompromissado com a “vontade geral”. Daí um questionamento capcioso: Seria, então, esta ditadura do transparente, com evidentes interesses do sistema financeiro, o fim do Estado?

Nos bastidores do poder, os abutres do Estado, e suas megacorporações, no uso de suas atribuições financeiras, sufocam a cena política, comprando a bel prazer, deputados, governos e juízes que, concatenados com o sistema *poiético*, fortemente identificável “nas ondas neoliberais da globalização”, se vendem por qualquer preço. Para eles é “como se o Estado já não mais tivesse qualquer importância” (HORTA,

2017, p. 91). Estas autoridades apresentam-se disponíveis em bancadas, como produtos descartáveis em prateleiras que, cedo ou tarde, acreditamos, serão desprezados pelo sistema e suprassumidos pela História.

A desconstrução do fazer político está presente em diversos movimentos e se evidencia pelo esvaziamento das cores; dos discursos; das siglas partidárias; e, sobretudo, das grandes narrativas. Isto se reflete na sociedade que não mais reconhece a Política como um agir estratégico e uma atividade necessária para proporcionar a Liberdade.

Por ser estratégica para a manutenção de um poder a serviço da liberdade ela – a Política- não combina com a desidratação decolores. Necessita de cores e entrelaça-se em mistérios. “Somente na *teatrocacia* é que a política aparece sem mistérios” (HAN, 2017, p. 22) e sem cores.

Na teatrocacia, “o partido dos piratas, como partido da transparência, faz avançar a pós política, que se equipara a despolitização” (HAN, 2017). Trata-se na verdade de um partido totalitário, sem cor. É um antipartido. Ou um partido de piratas.

Segundo Byung-Chul Han, “o partido dos Piratas é um partido de opiniões sem cores (...) não está em condições de articular uma vontade política e produzir novas coordenadas sociais” (HAN, 2017) e culturais. Produz, sim, uma sociedade transparente que caminha, lado a lado, com a pós-política e seus frutos podem ser aferíveis nas últimas disputas eleitorais, cujo ápice apresenta-se com o surgimento de candidaturas intituladas de “não política”; “candidatura técnica”; “candidatura da nova política” amplamente divulgadas nas novas *ágoras*, as redes sociais.

Estas candidaturas opacas, propagadoras de *estatofobia* e da sociedade da transparência tomam cada vez mais assento no modelo político brasileiro, e são comprovadas com as eleições de governos estaduais como os de Minas Gerais e São Paulo e do próprio governo federal, nas eleições de 2018. Não devemos aceitar

esta armadilha: “a coação por transparência, hoje, não é um imperativo explicitamente moral ou biopolítico, mas sobretudo econômico” (HAN, 2017, p. 113).

Com discurso neoliberal estes governos demonizam a Política, pregam e efetivam a redução do estatal, como se o Estado e a política fossem os verdadeiros sintomas dos males de nosso tempo. Ora, não é exagero concordar que “não há saída fora do Estado; nem para os neoliberais – que a ele acorrem em busca de recursos financeiros para manterem lucrativas suas empresas”. (HORTA; SALGADO, 2017).

O Estado sequestrado está refém de discursos vazio e vitimado pela opacidade de uma Política sem cor. Assiste suas Instituições, ricamente cunhada no calor do debate político - perdendo o protagonismo. É preciso “reconhecer e proteger o valor das instituições. Destruir as instituições é destruir a democracia” (SILVA, 2010).

É mister *retomar o político* e, igualmente necessário revistar a Hegel para apresentarmos a cromoterapia para uma Política e um Estado enfermos e, assim:

“recolocado o Estado em sua centralidade diante do fenômeno político, podemos superar a triste hora final do século XX, proclamar o ocaso do discurso neoliberal e concorrer para a efetiva realização da tarefa a que, desde a Revolução, nos foi confiada: O Estado de Direito”. (HORTA; SALGADO, 2017, p. 92)

Assim, esperamos que a Razão, grávida de seu destino, possa dar à luz, atores que compreendam que “nada de grande se fez no mundo sem paixões” (HEGEL, 2011, p. 180). Oxalá esta paixão desperte, nos novos “*grandes homens da história*”, o compromisso de devolver à Política, à Liberdade e ao Estado, as cores necessária para recolocá-los, impolutos, no sagrado altar da História.

## REFERÊNCIAS

- CASTRO, Carola. MARZANO, Rodrigo. MIGUEL, João Batista. **Retomar o Político: Hegel e busca pelo Estado ético.** Comunicaciones del II Congreso Germano-Latinoamericano sobre la Filosofía de Hegel. Hardy Neumann; Oscar Cubo; Agemir Bavaresco (orgs.). Porto Alegre: Editora Fi, 2017.
- HAN, Byung-chul. **Sociedade da Transparência.** Petrópolis: Vozes, 2017.
- HEGEL, G.W.F. **A Razão na História.** São Paulo: Centauro, 2001.
- HEGEL, G.W.F. **Lições sobre a filosofia da História.** In: Os filósofos através dos textos: de Platão a Sartre. Trad. Constança Trezinha M. Cesar. São Paulo: Paulus, 1997.
- HEGEL. **Fenomenologia do Espírito:** parte I, 2. ed., trad. Paulo Meneses. Petrópolis: Vozes, 1992.
- HEGEL. **Filosofia do Direito.**; trad. Paulo Meneses. São Leopoldo: Unisinos, 2010.
- HORTA, José Luiz Borges. **História do Estado de Direito.** São Paulo: Alameda, 2011.
- HORTA, José Luiz Borges. SALGADO, Karine. **História, Estado e Idealismo Alemão.** Belo Horizonte: 2017.
- MONCADA, L. Cabral de. **Do conceito e essência do político.** Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, UFMG, n.30, Jan. 1971.
- PEGORARO, Olinto A. **Sentidos da História: eterno retorno, destino, acaso, designo inteligente, progresso sem fim.** Petrópolis: Vozes, 2011.
- PLATÃO. **A República.** São Paulo: Atena Editora. 6 ed. 1956, p. 289.
- REZENDE, Hugo Henriques. MIGUEL, João Batista. **Oceania à espreita: a “ameaça” extremista e o controle cultural.** Astrolabio. Revista internacional de filosofia Año 2018 Núm. 22. ISSN 1699-7549. pp. 64-75.
- SALGADO, Joaquim Carlos. **Ancilla Iuris.** Comunicado ao V congresso de Filosofia do Direito. Disponível em: <[https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/106\\_2](https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/106_2)>. Acessado em: 12 set. 2017.
- SALGADO, Joaquim Carlos. **A Idéia de Justiça em Hegel.** Loyola, São Paulo, 1996.
- SALGADO, Joaquim Carlos. **Estado ético e Estado poiético.** Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. v. 27, n. 2, abr./jun. 1998.
- SILVA, José Anchieta. **Teófilo Otoni.** Revista Arquivo Público Mineiro, 2007.

# CRISE DA DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA LITERATURA INTERNACIONAL

CRISIS OF DEMOCRACY: UMA ANÁLISE FROM THE INTERNATIONAL LITERATURA

**Rodrigo Badaró de Carvalho** <sup>130</sup>

---

Os últimos anos impulsionaram uma série de debates acerca das ameaças que se impõe à democracia. Autores que consideravam a democracia como algo consolidado, sobretudo em países com relativo grau de desenvolvimento, passaram a se deparar com questionamentos antes impensáveis. Nos Estados Unidos da América, em especial, a eleição de Donald Trump fez com que teóricos da democracia, antes focados nos estudos da democracia em outras nações, fossem forçados a voltar os olhos para a própria experiência estadunidense, em busca de respostas para as novidades que se apresentaram.

O debate acerca da ameaça à democracia progressivamente ganha força também no Brasil, na medida em que se vivencia processos políticos bastante controversos, que tencionam a legalidade ao seu extremo, como no caso do "impeachment" da Presidenta Dilma Rousseff, processo esse que construiu de forma bastante frágil a acusação de crime de responsabilidade fiscal, o que levou à denúncia de que um golpe estava sendo consumado no Brasil. Tal golpe, diferente de outros – em especial o de 1964 –, não se caracterizaria por tanques na rua e por uma transformação profunda da noite para o dia da realidade política. Além disso, uma série de outros acontecimentos, dentre eles a prisão e inelegibilidade do ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva, bem como a eleição de Jair Messias Bolsonaro

---

<sup>130</sup> Bacharel em Ciências do Estado (UFMG), Mestre em Direito (UFMG) e Doutorando em Ciência Política (UFMG).



à presidência, fizeram com que o tema da crise da democracia se transformasse em pauta pertinente também para o estudo do Brasil.

Nesse sentido, propõe-se uma leitura crítica de duas obras, recém lançadas e traduzidas ao português, quais sejam: "*Como as democracias morrem*", de Steven Levistky, e "*Como as democracias chegam ao fim*", de David Runciman. O objetivo deste trabalho consiste em analisar os principais argumentos apresentados por esses autores e, então, verificar de que forma as suas construções trazem elementos que auxiliam na compreensão dos dilemas vivenciados pelo Brasil.

Runciman apresenta uma distinção entre os golpes antigos e os golpes contemporâneos, de tal modo que se comprehende que a existência de golpes parlamentares, ou mesmo ocorrido por setores específicos do mercado, não são mais novidade no cenário político internacional. Esses são os golpes que se apresentam na maior partes dos países de economia mais avançada. Runciman busca também indicar qual fora a saída encontrada pela democracia em outros momentos de crise, notadamente no entre guerras. Segundo o autor, a expansão de direitos e o próprio envolvimento na guerra impulsionaram a democracia. Esses fatores permitiram uma retomada da democracia, em oposição às alternativas totalitárias que se apresentavam na Europa e na União Soviética. Um dos problemas para pensar a democracia hoje, para Runciman, estaria justamente nesse campo: não se vislumbra uma nova expansão de direitos (ainda que comunidades como LGBT's reivindiquem) e nem tampouco uma terceira guerra mundial seria uma saída provável ou desejável para superar a crise.

Runciman também aponta para outro caminho capaz de produzir ameaças concretas à democracia e à própria existência humana: a *catástrofe*. Segundo o autor, nos anos 1950/60, o risco representado pelas armas nucleares era enorme. No entanto, a sociedade reagiu a essa ameaça, se mobilizando em torno desta causa. Algo semelhante teria acontecido nos anos 1970/80 com a causa dos

pesticidas e agrotóxicos. Agora, a ameaça trazida pelo aquecimento global é ainda maior, porém a mobilização não é nem de perto aquela que se viu nos outros contextos.

Por fim, Runciman cita a Revolução Tecnológica como uma maneira pela qual a democracia pode chegar ao fim. O autor menciona o otimismo inicial que havia quando surgiram as redes, otimismo esse que foi rapidamente substituído por um pessimismo e pela compreensão de que esse espaço em nada se diferencia dos demais espaços: seriam facilmente controlados e monitorados pelas grandes corporações e pelo Estado. Além disso, a revolução tecnológica, pensada em um nível extremo, poderia produzir máquinas capazes de comandar a política, superando o modelo democrático.

Runciman, no entanto, em sentido diferente do que apresentam vários outros autores, não vê com pessimismo a possibilidade da democracia ruir. Segundo o autor, a defesa da democracia fora uma causa nobre e difícil em outros momentos da história. Hoje, no entanto, ela poderia ser vista como uma espécie de apelo conservador, dado que a capacidade da democracia de resolver problemas importantes, notadamente o aquecimento global, tem se mostrado, segundo ele, bastante limitada.

Outro autor que tem tratado da temática é Steven Levitsky, de "Como as democracias morrem". Com importante inserção no debate político brasileiro atual, Levitsky apresenta algumas constatações semelhantes à de Runciman no que diz respeito à crise da democracia. Levitsky, no entanto, em momento nenhum parece sequer cogitar a possibilidade de uma saída para essa crise ser a mudança de regime político, com o abandono do sistema democrático.

Levitsky busca em sua obra identificar quais são os elementos que levaram a uma crise da democracia. O autor aponta que, para além das regras constitucionais, haveria uma enormidade de regras informais que precisam ser respeitadas para que



ocorra o livre jogo democrático. Essas regras informais seriam compreendidas com relativa facilidade a partir das noções de tolerância mútua e de reserva institucional.

Tolerância mútua significa compreender que os oponentes políticos merecem respeito como cidadãos, que não devem ser eliminados. Por mais senso comum que essa ideia possa parecer, a crença de que oponentes políticos não são inimigos é apontada como uma invenção notável e sofisticada. Levitsky cita a Espanha dos anos 1930 e os EUA dos séculos XVIII e XIX como exemplos de que tolerância mútua não é algo banal, mas sim fundamental.

A reserva institucional consiste em “ato de evitar ações que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente o seu espírito” (LEVISTKY, 2018). Nessa linha, o autor menciona as próprias monarquias, sustentadas ainda pelo “Direito Divino”, em que mesmo nesses contextos em que “podiam tudo”, os reis adotavam essa “reserva institucional”. No limite da Reserva Institucional, Levitsky cita uma série de casos, que passam pela Venezuela de Chavez, Paraguai de Lugo, Equador de Bucaram nos anos 1990 e pelo próprio EUA antes da proibição formal de um Presidente ter mais de dois mandatos. Reforça ainda que reserva institucional e tolerância mútua são atributos importantes e estão diretamente conectados.

Segundo Levitsky, os partidos há bastante tempo servem como uma espécie de grade de proteção da democracia dos Estados Unidos da América. Eles passaram a ser responsáveis por um filtro, de modo que pessoas despreparadas ou que representassem uma afronta à democracia tinham poucas chances de chegar à condição de ser candidato a cargos importantes no país. Levitsky busca identificar os momentos na história dos EUA em que a tolerância mútua e a reserva institucional abriram espaço para uma disputa sem freios pelo poder.

Diversos são os momentos identificados por Levitsky e a chegada de Trump à presidência representaria um momento crítico desse processo que vem ameaçando a democracia nos Estados Unidos. O *Tea Party*, o movimento *Birther*, a

não aceitação dos Republicanos da indicação feita por Obama de Scalia para a Suprema Corte americana, ou ainda antes, a tentativa de impeachment de Clinton, seriam alguns exemplos de ruptura com a reserva institucional.

Se Runciman conclui seu trabalho fazendo alguns apontamentos curiosos, dentre eles a importância de se conseguir pensar alternativas fora e para além da democracia, Levistky, por sua vez, não indica em momento algum a possibilidade de se abrir mão da democracia. Ao contrário, o autor busca fazer um balanço do que está por vir nos Estados Unidos da América, indicando alguns cenários: 1) Trump ser rapidamente superado; 2) Trump faria seu sucessor e uma série de manobras seriam feitas, caminhando mesmo para a implementação de um regime autocrático. Tanto o cenário 1 quanto o 2 seriam altamente improváveis, segundo Levistky. O mais provável seria que 3) Trump triunfando ou não, a polarização e a retirada das grades de proteção da democracia se mantém. Para enfrentar esse cenário possível, a oposição deve ser inteligente e evitar a tática de terra arrasada, de modo que não amedronte os moderados.

Levitsky defende que o caminho é "deixar passar desacordos temporariamente a fim de encontrar bases morais comuns." Trata-se de buscar algumas convergências, não todas, e diminuir o peso a determinadas pautas que tantas vezes produzem mais divergência do que convergência. "Quando concordamos com nossos rivais políticos pelo menos às vezes, há uma probabilidade menor de que os vejamos como inimigos mortais" (LEVISTKY, 2018, n. p.). O autor aponta que um dos caminhos para obter algum nível de concordância seria lidar com as preocupações de subsistência de segmentos da população, qualquer que seja a sua etnia. Para ele, um dos caminhos é fugir de políticas que alcancem apenas uma parte da população, pobres e negros, e que geram estigmas e sentimentos de que a classe média não é beneficiada. A tarefa de refundar a democracia, porém, envolve esforços também dos Republicanos, e exige a compreensão do tamanho do problema que se está enfrentando. Segundo Levistky,

o grande desafio está, ainda hoje, em serem multirraciais e genuinamente democráticos.

Nesse sentido, Levistky e Runciman evocam diferentes soluções para o presente problema de crise da democracia. Compreender as dinâmicas identificadas por esses autores no caso americano nos auxilia a entender de que forma o Brasil se insere nesse contexto. Quais são os aspectos que apresentamos em comum com os Estados Unidos e com os demais casos analisados por esses autores? Por outro lado, quais são as chaves de leitura úteis para eles mas que não nos diz respeito? Em que medida as ações de Donald Trump, narradas em detalhes especialmente por Levistky, serviram de inspiração para a campanha de Bolsonaro no Brasil?

A relevância do estudo dessas obras, portanto, se dá no sentido de nos motivar a pensar quais são os aspectos particulares que envolvem o caso brasileiro. Nas linhas traçadas pelos autores, o caminho seguido por Levistky parece possível de ser pensado como possibilidade para o caso brasileiro, feitos os devidos ajustes que envolvem as peculiaridades da nossa realidade.

## REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, Bruce. **The Decline and Fall of the American Republic.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010.
- BERMEO, Nancy. "On Democratic Backsliding", **Journal of Democracy**, vol. 27, n. 1, pp. 5-19, 2016.
- BOSTROM, Nick. "Existential Risks: Analyzing Human Extinction Scenarios and Related Hazards", **Journal of Evolution and Technology**, vol. 9, n. 1, 2002.
- HOFSTADTER, Richard. **The idea of a party system:** the rise of legitimate opposition in the United States, 1780-1840. Berkeley: Univ. of California Press, 1969.
- LEVITSKY, Steven.; ZIBLATT, Daniel.; NICOLAU, Jairo Marconi. **Como as democracias morrem.** E-book, livro digital. 2018.
- QUINALHA, Renan. **Justiça de transição:** contornos do conceito. Expressão Popular, 2013.
- REPOLÉS, Maria Fernanda Salcedo. **Quem deve ser o guardião da constituição?** do poder moderador ao Supremo Tribunal Federal . Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.
- RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim.** E-book, livro digital. 2018.
- SCARRY, Elaine: **Thermonuclear Monarchy:** Choosing Between Democracy and Doom. Kindle edition by Elaine Scarry. 2016.

# O CONSTITUCIONALISMO E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O JUDICIÁRIO BRASILEIRO COMO ÓRGÃO DE CONTROLE POLÍTICO (LAWFARE)

CONSTITUTIONALISM AND POLICY JUDICIALIZATION: THE BRAZILIAN JUDICIARY AS A POLICY CONTROL ORGAN (LAWFARE)

***Rayssa Fernandes Ignacio<sup>131</sup>***

---

## INTRODUÇÃO

A utilização de instrumentos jurídicos para discutir conflitos políticos da sociedade trata-se de um fenômeno global e é uma característica comum em países subdesenvolvidos em que se configura vícios de atuação legislativa ligados a causas que variam da conjugação de interesses de grupos à desilusão com a política majoritária, orientando-se a tensão entre os poderes do judiciário. A problemática do ativismo judicial no cenário brasileiro começou a ser discutida a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 com a introdução do controle de constitucionalidade, quando o Poder Judiciário passou a ter o grau de seus poderes aumentados e respaldados pela Constituição. A partir de então, os magistrados passaram a decidir as pautas conforme as suas convicções. Sendo assim, o novo constitucionalismo fortaleceu o grau de incentivo do judiciário. O termo ativismo judicial é um termo utilizado para identificar uma postura da Função Judicial quanto à determinação da aplicabilidade de uma decisão política que, em tese, extrapolaria os limites da democracia, o que leva a considerar uma postura visionária e até mesmo ditatorial, no sentido da Função Judicial sobrepor-se em relação as outras dentro de seus campos privativos de atuação. No que diz

---

<sup>131</sup> Graduanda em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Bacharelanda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (PUC-MG).

---

respeito à jurisdição constitucional, distinguem-se as correntes procedural e substantiva, com visões próprias sobre o papel da Constituição da República e dos juízes na sua interpretação. Dessarte, o presente estudo tem por objetivo investigar correntes em cruzamento com a judicialização, o constitucionalismo e o ativismo judicial, utilizando a crítica “Schmittiana” à lawfare. E no que concerne aos objetivos gerais, pretende-se discutir também a importância do advento, o significado atual e os fatores que impulsionaram e impulsionam o ativismo judicial (lawfare) no cenário nacional brasileiro.

## METODOLOGIA

Para a realização do presente trabalho foi utilizado método dedutivo, com leituras e fichamentos de doutrina jurídica, bem como diversos artigos acadêmicos e textuais que abrangem sobre o tema. Optou-se neste projeto pela análise de caráter qualitativa. O estudo baseou-se na análise da bibliografia proposta no sentido de selecionar conceitos e correntes procedimentais e substantivas que trouxessem ao texto um melhor argumento no que se refere ao tema trabalhado. Por fim, foi elaborado um resumo expandido, sendo ele uma prévia ao estudo mais aprofundado do tema que será abordado posteriormente.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Uma primeira ideia de ativismo judicial poderia vir associada a um aumento no número de atos invalidados pelo Judiciário em nome de ofensas à Constituição. No entanto, a simples invalidação não pode ser considerada ativismo, já que é a decorrência lógica do poder de exercer o controle jurisdicional de constitucionalidade das normas. E mais, o simples crescimento no número de atos invalidados não quer dizer nada sem que se examine o conteúdo dos atos (pode ser que a qualidade dos legisladores tenha efetivamente diminuído). Por esta razão,



a primeira definição de ativismo judicial fica limitada aos casos em que há a invalidação de atos de constitucionalidade discutível. Ou seja, uma decisão será considerada ativista não quando declarar uma lei inconstitucional, mas sim quando declarar uma lei cuja inconstitucionalidade seja, no mínimo, duvidosa. No que diz respeito ao significado etimológico de Lawfare:

"Lawfare significa o uso da lei como uma arma de guerra. Esta definição foi cunhada pelo Major General Charles Dunlap. Lawfare denota o abuso de leis ocidentais e sistemas judiciais para alcançar fins militares estratégicos ou políticos. Lawfare é inherentemente negativo. Não é uma coisa boa. É o oposto de perseguir a justiça. É arquivar processos ou inutilizar processos legais para intimidar e frustrar oponentes no teatro da guerra. Lawfare"  
[63] 132

A evolução do panorama constitucional no Brasil e o vasto conjunto de países soberanos demonstra a dificuldade de interpretar normas que tem como objetivo o melhor aproveitamento de seu conteúdo. Quando nos referimos as normas da Constituição nacional, a importância de uma interpretação coerente e fidedigna aos seus anseios, se torna mais clara. Uma vez que, por se tratarem de normas com um maior grau de abstração, permitem que o intérprete, ou o julgador construa o sentido da norma que mais lhe parecer justo ao solucionar um conflito de interesses. A política e o Direito têm conceitos distintos. Na política vigoram a supremacia da vontade popular e o pronunciamento da maioria, enquanto no Direito há o império do legislado e os direitos fundamentais são tidos como referencial da compreensão jurídica. Não obstante, ambos interagem mutuamente, vez que o Direito é produto do processo constituinte e da vontade da maioria e, de outro lado, a Constituição impõe caráter permanente à alteração das estruturas sociais, obrigando a política à observância do plano global previamente nela

---

<sup>132</sup> MARTINS, Cristiano Zanin. Lawfare representa o uso indevido dos recursos jurídicos para fins indevidos de perseguição política. Justificando Entrevista. Entrevista concedida a Breno Tardelli. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2016/11/17/lawfare-representa-o-uso-indevido-dos-recursos-juridicos-para-fins-de-perseguicao-politica/>> . Acesso em: 01 maio 2018.

---

traçado, o que priva as maiorias eventuais das decisões sobre programas de governo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em virtude dos argumentos aqui apresentados conclui-se que no cenário político brasileiro há uma fusão entre a Política e o Direito, e que a utilização dos instrumentos jurídicos como instrumento para conectar meios e fins políticos está cada vez mais avultado. As causas da judicialização no Brasil são duas: a primeira é a Carta analítica, intrometida em todas as relações, fruto da conjugação de vontades em prol da mitigação das patologias de uma nação enferma, ansiada por liberdade, ganhos substantivos e recuperação da autonomia do Direito diante das arbitrariedades cometidas pelo regime militar contra a independência da magistratura. Com a historicidade sobre os ombros, as interrogações que hoje são direcionadas à Constituição mostram o poder constituinte preocupado em produzir uma obra rica em direitos e garantias, com amplas condições de sindicabilidade, além de seguir a tendência de mudança institucional dos países europeus de formação romano-germânica. A segunda é a jurisdição constitucional aberta a qualquer juiz ou tribunal no controle difuso<sup>133</sup>, possibilitando a não aplicação do enunciado normativo tido por incompatível com a Constituição, e no controle abstrato contra a lei em tese, com ações de legitimidade aberta a diversas pessoas, incluindo partidos políticos e confederações sindicais, ou seja, “[...] institui-se a possibilidade de que qualquer seguimento social submeta questão constitucional de seu interesse ao Supremo Tribunal Federal.” (MENDES, 2005, p.155).

## **REFERÊNCIAS**

---

<sup>133</sup>O controle difuso nasceu nos EUA, em 1803, com o caso Marbury vs Madison, julgado pelo terceiro Chief Justice da Suprema Corte John Marshall.

---

LUBAN, David. **Carl Schmidt e a Crítica ao Lawfare** (p. 2-19). Vol.26 Ribeirão Preto: Revista Paradigma, 2017.

STEPHENS, Dale. **The Age of Lawfare** (p. 327-357): Int'l L. Stud. Ser. US Naval War Col., 2011.

CHARLES, Dunlap. **Lawfare Today: A Perspective** (p. 146- 154): Yale Journal of International Affairs, 2008.

BEMFICA, Flávia. **A Justiça Politizada**. Disponível em:  
<https://www.extraclasse.org.br/edicoes/2018/05/a-justica-politizada/>. Acesso em: 28 Out. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e política: Uma relação difícil**. Lua Nova, São Paulo, n. 61, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452004000100002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452004000100002&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 17 setembro 2018.

HIRSCHL, Ran. **O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 251, 2009. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/559>>. Acesso em 17 out. 2017.

MARTINS, Cristiano Zanin. **Lawfare representa o uso indevido dos recursos jurídicos para fins indevidos de perseguição política**. Justificando Entrevista. Entrevista concedida a Breno Tardelli. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2016/11/17/lawfare-representa-o-uso-indevido-dos-recursos-juridicos-para-fins-de-perseguicao-politica/>>. Acesso em: 01 maio 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

# OS FUNDAMENTOS DO CONTROLE JURISDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE DO PROCESSO DE IMPEACHMENT SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

THE FOUNDATIONS OF JUDICIAL REVIEW OF THE IMPEACHMENT PROCESS  
ACCORDING THE BRAZILIAN SUPREME COURT

**Almir Megali Neto<sup>134</sup>**

No dia 02 de dezembro de 2015, Eduardo Cunha, então Presidente da Câmara dos Deputados, autorizou a abertura de processo de impeachment em face da ex-Presidente da República Dilma Rousseff.<sup>135</sup> Daí em diante, uma série de impugnações judiciais foram formuladas com o objetivo de questionar a regularidade dos atos praticados pelas autoridades responsáveis pela tramitação do feito. Nesse sentido, pode-se dizer que, "formou-se no Brasil um campo propício para a teoria constitucional rever aquele instituto" (BACHA E SILVA; BAHIA; CATTONI DE OLIVEIRA, 2017, p. 16).

Muito se discutiu se o Supremo Tribunal Federal (STF) teria competência para apreciar as questões que foram levadas à sua jurisdição no curso do processo de impeachment da ex-presidente da República Dilma Rousseff. Houve alegações no sentido de que as matérias relativas ao processo de impeachment constituiriam

---

<sup>134</sup> Mestrando em Direito pelo Programa de Pós Graduação em Direito da UFMG. Linha de Pesquisa: História, Poder e Liberdade. E-mail: almir\_megali@hotmail.com. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

<sup>135</sup> Cf. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>>. Acesso em: 02 ago. 2017.

questões políticas (SAMPAIO, 2002, p. 319-338)<sup>136</sup> e que, em virtude disso, não deveriam ser apreciadas pelo Tribunal. Para os defensores desta linha de raciocínio, a questão representaria uma verdadeira judicialização da política, (VIANNA, 2016) no sentido da instauração de um governo de juízes (BAHIA; BACHA E SILVA; CATTONI DE OLIVEIRA, 2017, p. 97-104 e STRECK, 2016, p. 721-736).<sup>137</sup> Dessa maneira, de acordo com o que esta corrente de pensamento parece sugerir, referido órgão judicial não possuiria competência para apreciar eventuais questionamentos direcionados à sua jurisdição no decorrer da tramitação de processos de impeachment.

Por outro lado, houve quem depositasse no STF a garantia da higidez de todo o processo de impeachment instaurado em face da ex-presidente da República Dilma Rousseff. Aqui, o argumento parecia apontar no sentido de que, ao julgar a arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 378 (ADPF n. 378),<sup>138</sup> o STF teria legitimado o impeachment ao definir como o Congresso Nacional deveria proceder, isto é, através da fixação do rito que deveria ser seguido pelas Casas legislativas durante a tramitação do feito. Nesse sentido, por ser o impeachment um instituto previsto pela Constituição de 1988 e tendo o STF estabelecido as condições necessárias para o desenvolvimento das competências dos demais poderes, ao definir o procedimento que deveria ser seguido pelo Congresso Nacional, não seria possível questionar a legitimidade do feito. Essa espécie de legitimação pelo procedimento, para dizer com Cattoni de Oliveira (2017, p. 115), inclusive, foi defendida pelo ministro do STF, Luís Roberto Barroso, para quem, “isso, de certa

---

<sup>136</sup> A doutrina das questões políticas é uma criação da jurisprudência da Suprema Corte norte-americana para determinar quais matérias poderão ou não ser judicializadas. Para a Corte, certas questões, em razão de seu caráter eminentemente político, não poderiam ser apreciadas pelos órgãos jurisdicionais, em nome de uma suposta autorrestruturação imposta aos poderes dos juízes. A doutrina das questões políticas foi aplicada pela primeira vez em *Luther v. Borden*, julgado pela Suprema Corte daquele país em 1849.

<sup>137</sup> Para uma crítica a esta posição.

<sup>138</sup> Referida ação tinha o objetivo de analisar a compatibilidade do rito do processo de impeachment do Presidente da República previsto na Lei n. 1.079/50 com a CRFB/88.



forma, até em desfavor eventualmente da presidente, legitimou um pouco esse processo".<sup>139</sup>

Houve ainda aqueles para os quais, além da fixação das condições de procedibilidade do impeachment no Congresso Nacional, a garantia da legitimidade do processo estaria assegurada pelo STF, pois, durante toda a tramitação do feito, o pretório excuso estaria à disposição das partes para assegurar a observância dos preceitos constitucionais aplicáveis ao caso. Aqui, a aposta seria em uma possível atuação vigilante do STF a fim de assegurar a observância da Constituição em todas as etapas do procedimento. Nesse sentido, destaca-se a declaração dada pelo ex-ministro do STF, Carlos Ayres Britto, ainda quando o processo estava em seu início na Câmara dos Deputados, em março de 2016: "Este momento é de confiança vigilante no Judiciário. Esse Poder tem, pela Constituição, a competência de falar por último quando as controvérsias lhe chegam".<sup>140</sup> Em abril do mesmo ano, Ayres Britto renovou sua esperança no papel do STF enquanto garantidor da regularidade do processo de impeachment, ao afirmar que seria "previsível que o tribunal seja instado a intervir no rumoroso processo de impeachment". Àquele tempo, o ex-ministro afirmou que "o Supremo estará de 'standby', pronto. O tribunal estará permanentemente à disposição das partes".<sup>141</sup>

Pois bem, diante deste cenário, constata-se que o STF foi um ator institucional relevante do processo de impeachment instaurado em face da ex-Presidente da República Dilma Rousseff. O Tribunal fora instado a se manifestar sobre a regularidade dos atos praticados pelas autoridades responsáveis pela tramitação do feito em diversas oportunidades. Não foi apenas a ex-presidente que

---

<sup>139</sup> A entrevista foi concedida ao jornalista Roberto D'Ávila do canal por assinatura *Globonews*, sendo exibida no dia 29 de junho de 2016. Seu inteiro teor está completamente disponibilizado em: <<https://luisrobertobarroso.com.br/entrevistas-em-video/>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

<sup>140</sup> Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/24/politica/1458774741\\_157918.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/24/politica/1458774741_157918.html)>. Acesso em: 11 jan. 2019.

<sup>141</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1760481-stf-pode-ser-instado-a-interferir-no-impeachment-diz-ayres-brito.shtml>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

---



provocou o Tribunal durante o transcurso do processo. Em uma pesquisa no sítio eletrônico do pretório exelso, constatou-se que tanto seus correligionários, quanto a oposição no Congresso Nacional, bem como cidadãos e associações provocaram a jurisdição do STF a intervir no curso do feito.<sup>142</sup>

Destacam-se também as manifestações daquele Tribunal em um momento anterior ao prosseguimento da denúncia por crime de responsabilidade ofertada em desfavor da ex-presidente da República Dilma Rousseff pela presidência da Câmara dos Deputados. Na naquele momento, o Tribunal pareceu indicar o posicionamento que seria por ele exercido em relação ao controle do devido processo legal do processo de impeachment, no caso de uma eventual confirmação das expectativas de abertura de um processo de impeachment contra a ex-presidente da República Dilma Rousseff.

Nesses termos, a presente proposta investigativa se dedicará a recuperar a maneira pela qual o STF lidou com a matéria, isto é, como o STF entendeu seu papel de controlador do devido processo legal do processo de impeachment do presidente da República nas oportunidades em que fora provocado a se manifestar sobre a matéria, ao decidir os casos que foram levados à sua jurisdição, logo após a promulgação da Constituição de 1988. Pretende-se, assim, resgatar os fundamentos utilizados pelo Tribunal para justificar sua intervenção no curso do processo de responsabilização do chefe do Poder Executivo por crime de responsabilidade. Pois bem, nesse sentido, o atual trabalho se propõe a resolver a seguinte questão: como o STF compreendeu sua tarefa ao atuar na qualidade de controlador do devido processo legal do processo de impeachment no período pós-1988?

---

<sup>142</sup> Para além do debate travado no âmbito do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, destacam-se as várias ações populares propostas por cidadãs e cidadãos questionando a regularidade dos atos praticados ao longo do processo, demonstrando que a questão não ficou restrita ao âmbito do STF. Apesar de relevantes, referidos casos não serão objeto de estudo da presente proposta investigativa.

Dessa maneira, acredita-se ser possível demonstrar qual é a visão do STF e dos seus ministros que se autoexpressa nas decisões proferidas pelo próprio Tribunal ao longo dos processos de responsabilização política do presidente da República no período pós-1988. Jurisprudência esta que, ao que parece, não foi superada no caso Dilma Rousseff, apesar da existência de controvérsias em relação à ausência de coerência das decisões proferidas neste impeachment com o posicionamento assumido pelo próprio Tribunal e por seus ministros em casos anteriores (DWORKIN, 1999).

A discussão é relevante, pois o impeachment é um dos mecanismos de defesa dos elementos fundamentais da ordem constitucional fundada em 1988. Em sendo assim, a compreensão sobre a natureza jurídica do instituto está diretamente relacionada à possibilidade bem como aos limites do controle jurisdicional no curso do processo (BACHA E SILVA; BAHIA; CATTONI DE OLIVEIRA, 2018). No Brasil, o debate em torno da definição da natureza jurídica do impeachment não é uníssona. A doutrina tem se dividido entre aqueles que o compreendem como instituto de caráter eminentemente político (CAVALCANTI, 1948, p. 266-267; MAXIMILIANO, 1948, p. 643; MORAES, 2002, p. 1293; PINTO, 1992, p. 76-77; TEMER, 1994, p. 37-38), aqueles que o compreendem como instituto de natureza eminentemente penal (PONTES DE MIRANDA, 1971, p. 355), aqueles que o compreendem como instituto de natureza político-administrativa (CRETELLA JÚNIOR, 1992; MENDES; BRANCO, 2021, p. 993; SILVA, 2005, p. 550) e aqueles que o compreendem como instituto de natureza híbrida, ou seja, política e jurídico-penal (BACHA E SILVA; BAHIA; CATTONI DE OLIVEIRA, 2017, p. 30; BASTOS, 2002, p. 610; GALUPPO, 2016, p. 33-36; LESSA, apud Falcão 2002, p. 30). À luz deste debate, o próprio STF possui entendimento no sentido da natureza política e jurídico-penal dos crimes de responsabilidade.<sup>143</sup>

---

<sup>143</sup> Cf. Súmula n. 722 do STF convertida em Súmula Vinculante n. 46.

Ainda no início da década de 1990, ao decidir as questões preliminares suscitadas nos mandados de segurança n. 20.941; n. 21.564; n. 21.623; n. 21.628; n. 21.633; e n. 21.689, o STF teve de enfrentar a questão de qual seria o seu papel em relação ao processo de impeachment do presidente da República. Referida discussão é importante porque está envolta a um aspecto central do sistema presidencialista de governo, a saber, a responsabilização política do presidente da República bem como das garantias constitucionais que gravitam em torno desta questão. Àquele tempo, era preciso saber se seria possível cogitar de uma intervenção jurisdicional no curso do feito e, em caso afirmativo, qual a extensão e a profundidade desta intervenção. Tudo isso considerando que a ausência de previsão constitucional expressa no sentido de permitir a intervenção jurisdicional no curso deste processo.

Em 2003, ao editar a súmula n. 722, o STF reforçou seu entendimento formado ainda no início da década de 1990 em relação à natureza política e jurídico-penal dos crimes de responsabilidade no Direito brasileiro. Posteriormente, em 2015, referida súmula fora convertida na súmula vinculante n. 46, pelo próprio Tribunal, reforçando, mais uma vez, o entendimento do STF em relação à natureza jurídica híbrida dos crimes de responsabilidade no sistema jurídico pátrio. Por esta razão, faz-se preciso também recuperar os precedentes representativos que ensejaram a edição destes enunciados sumulares.

Diante de todo o exposto, esta proposta investigativa se dedicará a identificar o posicionamento assumido pelo STF e por seus ministros nos casos indicados de modo a levantar e a descrever os principais fundamentos que nortearam a atuação do Tribunal bem como de seus membros nestes casos. A partir de então, proceder-se-á a um estudo analítico e crítico dessas decisões, procurando identificar e discutir os fundamentos teóricos que lhes dão sustentação bem como os contornos, parâmetros e especificidades que abalizaram a atuação do STF e de seus membros em relação a estes casos.

## REFERÊNCIAS

BACHA E SILVA, Diogo; BAHIA, Alexandre Melo Franco e CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **O impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e teoria constitucional brasileira.** 2. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A constituição federal comentada.** Rio de Janeiro: José Konfino, 1948.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Do impeachment no direito brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito.** Trad. Jefferson Luís Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FALCÃO, Denise de Carvalho. **O impeachment e suas características atuais: possibilidade de controle judicial.** 2002. Dissertação de Mestrado, 2002. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz.** Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira.** 4.ed. (atual.). Rio de Janeiro: Liv. Freitas Bastos, 1948.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição de 1967 com a EC 1/69.** 2. ed. Tomo III. São Paulo: Editora RT, 1971.

MENDES, Gilmar Ferreira; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet e. **Curso de direito constitucional.** 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição de 1967 com a Emenda n.1, de 1969.** 2. ed. Tomo III. São Paulo: Editora RT, 1971.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional.** São Paulo: Atlas, 2002.

PINTO, Palo Brossard de Souza. **O impeachmet: aspectos da responsabilidade política do presidente da república.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TEMER, Michel. **Constituição e política.** São Paulo: Malheiros, 1994.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. **Entre o ativismo judicial e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada.** In. *Revista Espaço Jurídico*, Jaçóaba, vol. 17, n. 3, set./dez. 2016, p. 721-732.

VIANNA, Luiz Werneck. **Não há limites para a patológica judicialização da política.** Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jan-03/luiz-werneck-vianna-nao-limites-judicializacao-politica>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

# O DESCOMPASSO ENTRE AS ESFERAS DE ACUMULAÇÃO E DE EQUIDADE NA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA ORDEM SOCIAL BRASILEIRA

THE GAP BETWEEN THE SPHERES OF ACCUMULATION AND EQUITY IN THE HISTORICAL CONSTRUCTION OF THE BRAZILIAN SOCIAL ORDER

***Luciana Cristina Campos*** <sup>144</sup>

***Amós Silvestre dos Reis*** <sup>145</sup>

---

## INTRODUÇÃO

No ensaio *Práxis Liberal e Cidadania Regulada*, Wanderley Guilherme dos Santos , ao invés de um otimismo epistemológico, que sustenta a possibilidade de uma completa avaliação da política social do governo, opta por adotar um ceticismo moderado e admitir que, em princípio, não é possível a produção de uma completa e objetiva avaliação política. O ceticismo moderado define-se, portanto, pelo compromisso com a hipótese de que a ordem social é na verdade regulada por um sistema relativamente estável de causalidades, porém aberto a variações decorrentes de fontes autônomas e a uma lógica de apreensão contaminada pela subjetividade presente na definição dos conceitos básicos que organizam a representação do mundo. De modo que, toda explicação da ordem social decorrerá de recortes analíticos, de modo que ela variará com as alterações nas relações entre o processo analisado e outros do qual foi separado, e, por ser constituída de interações sociais que se repetem, estará sujeita a respostas distintas para o mesmo

---

<sup>144</sup> Bacharelanda em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Licenciada em Letras pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Contato: lucianacristina.campos@gmail.com

<sup>145</sup> Bacharelando em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Monitor-bolsista da disciplina Teoria da Constituição pelo Programa de Monitoria de Graduação do Departamento de Direito Público da UFMG. Contato: amossilvestredosreis@gmail.com

---

estímulo, haja vista que "Os agentes sociais - indivíduos e grupos - absorvem e processam experiências e, frequentemente, surpreendem os demais agentes com respostas novas para situações relativamente idênticas às anteriores" (SANTOS, 1999, p. 63-65).

Desse modo, Wanderley G. dos Santos sustenta que as questões relacionadas com a ordem social não são resolvidas apenas no campo conceitual, mas "*na efetiva disputa em torno das políticas específicas*", de modo que as análises das políticas de governo devem buscar representar "*o impacto diferencial do exercício do poder e da expressão do conflito na distribuição de custos e benefícios sociais no contexto de uma ordem política autoritária e, recentemente, em busca democrática*" (SANTOS, 1999, p. 67).

É interessante notar nessa parte que o ceticismo moderado adotado pelo autor para análise das políticas sociais de governo é bastante semelhante, guardadas as devidas diferenças entre as perspectivas metodológicas e os contextos dos dois autores, à proposta de Paul Ricoeur de pensar a história e o tempo histórico como uma mediação aberta, inacabada e imperfeita, em uma rede de perspectivas cruzadas entre a expectativa do futuro, a recepção do passado e as vivências do presente. Com efeito, invertendo a ordem dos problemas e partindo do *projeto de história* - da história por fazer - Ricoeur procura reencontrar a dialética entre passado e o futuro e a troca entre eles no presente, desfazendo, com isso, a abstração do passado como passado que decorre "*do esquecimento do jogo complexo de intersignificações que se dá entre nossas expectativas dirigidas para o futuro e nossas interpretações orientadas para o passado*". (RICOEUR, 2010, p. 351 - 353).

Desse modo, nos parece que a compreensão da ordem social, sob uma perspectiva histórica, fica mais clara e rica quando também se adota como o fio condutor para a análise das políticas sociais as duas categorias históricas,

concebidas por Koselleck, do espaço de experiência e de horizonte de expectativas (JASMIN; JÚNIOR, 2006; KOSELLECK, 2006). Levando em consideração essas duas categorias na análise das políticas públicas, fica mais claro perceber como a articulação entre experiência e expectativa afetará diretamente e diferencialmente o comportamento dos atores político-sociais, uma vez que cada um responde aos estímulos da realidade considerando as suas expectativas, as quais se alteram na medida em que são atendidas ou não a cada experiência vivida. Desse modo, a tensão entre as experiências e expectativas dos atores políticos diretamente envolvidos nas disputas sociais e econômicas influenciaram diretamente na variação de conteúdo e ritmo das políticas públicas sociais de governo ao longo do tempo.

Além disso, a análise das políticas de governo também deveria considerar o problema das transformações nas relações entre horizonte de expectativas e espaço de experiência, provocadas pelo fenômeno da aceleração da história, que estaria encurtando a distância entre passado e futuro e, com isso, fazendo com que a ideia de progresso passe a *"ceder lugar à de utopia, a partir do momento, em que as esperanças da humanidade perdem qualquer enraizamento na experiência adquirida e projetadas num futuro propriamente sem precedentes. Com utopia, a tensão se torna cisão"*. Portanto, na análise de políticas públicas (caso deseje colaborar de alguma forma para a formulação de novas políticas) também seria útil aplicar os dois imperativos, apresentados por Ricoeur, para impedir a cisão entre as duas categorias: 1. resistir à sedução de expectativas puramente utópicas, pois só podem desencorajar a ação ao não ser capaz de propor um caminho praticável; e, 2. resistir ao encolhimento do espaço de experiência, ou seja, *"é preciso lutar contra a tendência de só considerar o passado sob o ângulo do acabado, do imutável, do findo. É preciso reabrir o passado, reavivar nele as potencialidades irrealizadas, impedidas, massacradas até. Em suma, contra o adágio que diz que o futuro é aberto e contingente e o passado univocamente fechado e necessário, temos de tornar nossas*

*expectativas mais determinadas e nossa experiência mais indeterminada". (RICOEUR, 2010, p. 368)*

## **A EVOLUÇÃO DA ORDEM SOCIAL BRASILEIRA: O DESCOMPASSO ENTRE A ESFERA DA ACUMULAÇÃO E A ESFERA DA EQUIDADE**

A regulamentação das relações sociais brasileiras não se afastou do padrão verificado em outros países, ou seja, num primeiro período adotou-se, sob a influência da ideologia capitalista mercantil, os princípios contratuais privados para tratar dessas relações, noutro momento convocou-se primeiro a intervenção estatal nas relações de trabalho para, só depois, mediante a legislação trabalhista, resolver os conflitos decorrentes desse modo de produção e acumulação. Nesse processo histórico, verificaram-se nos países, dentre outras, variações no tocante ao início, à ordem e ao ritmo de implementação dos regulamentos sociais, ao escopo das legislações, e destacadamente a articulação dos programas sociais voltados à maximização da *equidade* e da *acumulação*. Entende-se por *políticas equidade* o ideal de reduzir ou extinguir os desequilíbrios sociais, e políticas *acumulação* aquelas que visam aumentar a disponibilidade de bens e serviços (SANTOS, 1999, p. 68).

Durante a experiência constitucional imperial o tratamento das questões sociais não destoa em relação às outras constituições do período. A ausência de movimentos reivindicatórios organizados favoreceu a hegemonia da crença de que o mercado constituía o mecanismo mais eficiente para estabelecer o equilíbrio entre as elevadas taxas de acumulação de riquezas e a distribuição dos benefícios econômicos e sociais. Os primeiros grupos a conseguirem os privilégios da proteção social, ainda durante o sistema imperial, foram as burocracias civis e militares do Estado, mas, no geral, a proteção social do período era tida muito mais como uma questão de caridade e filantropia, a qual deveria ser preferencialmente resolvida privadamente pela própria sociedade civil (SANTOS, 1999, p. 69-71).

A política republicana seguirá o padrão de uma vez iniciado o processo de proteção social, disseminação dessas políticas para grupos mais amplos da sociedade e ampliação do número de incidentes cobertos. É nesse período que surgem as primeiras legislações relacionadas com o direito de férias, aposentadorias, uso da força de trabalho infantil, trabalho da mulher, a formação de sindicatos, acidente do trabalho, organização das instituições de previdência etc. (SANTOS, 1999, p. 72)

Segundo Wanderley G. dos Santos, as medidas jurídicas de maior impacto tocante os problemas de acumulação e equidade, surgem entre 1923 e 1933, período em que, paralelamente à disseminação das Caixas de Aposentadoria e Pensão, serão promulgadas alguma legislação tratando sobre o direito de férias (1926), o Código do Menor, em 1927. Entretanto, a ação estatal no sentido de atender as demandas sindicais relacionadas ao processo de acumulação são posteriores às iniciativas previdenciárias, ou seja, só vieram após a legislação social preocupada com os problemas de equidade, o que é agravado pelo fato da defasagem temporal ser ainda maior na prática, devido à demora na regulamentação dessas legislações ( SANTOS, 1999, p. 85).

Entretanto, é exatamente neste período de transição, da república velha para o Estado Novo, que fica mais claro como a articulação entre experiências e expectativas afeta os comportamentos dos diferentes atores políticos e sociais. É interessante notar como nesse período não só a questão social foi redefinida, mas também a percepção dos fenômenos políticos e sociais. Até então a questão social, quando não simplesmente ignorada era tratada como uma questão “policial” e não de políticas de governo, de modo que as suas expectativas em relação ao comportamento do Estado é que ele fosse restrito à manutenção da ordem, haja vista que experiência da pobreza das massas era encarada pelos governos, conforme destacado por Ângela de Castro Gomes, “*como inevitável e até funcional para ordem socioeconômica*” (GOMES, 2015, p.197). A classe dos trabalhadores, por sua vez,

lutou durante toda a primeira república pela conquista da regulamentação do mercado de trabalho, o que passava formulação de demandas por uma maior intervenção do Estado sobre o mercado de trabalho. Tais expectativas encontraram resistências de múltiplas frentes, seja na recusa do patronato em assumir os custos, que considera abusivos, e também apontava para uma intervenção indevida, ou da inércia do próprio Congresso (GOMES, 2015, p. 179).

Também é interessante notar como, nesse período, as tensões entre as diferentes expectativas e experiências estavam relacionadas com o descompasso entre a esfera de acumulação e a esfera de equidade. Isso porque, enquanto para alguns a questão social era um problema de distribuição de riquezas, desconsiderando o status econômico do país no mercado internacional, para outros ela era uma questão de produção, uma vez que a miséria em que a maioria da população brasileira vivia decorria da sua incapacidade e inabilidade para o trabalho. Esses diagnósticos tornavam inúteis e improdutivos todos os esforços realizados no campo da legislação social, quadro que seria amenizado no pós-1930, quando a questão social passa a ser considerada como uma questão “política”, sem desconsiderar a sua dimensão econômica (GOMES, 2015, p. 197).

A introdução de um conjunto de regulamentos sobre o processo de acumulação ocorrerá efetivamente entre 1931 e 1934, período em que o governo revolucionário de Vargas tomou duas providências fundamentais para a possibilidade de êxito dessas medidas, que foram a criação, em 1931, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, dotado de recursos materiais e humanos para promover a execução e fiscalização da legislação trabalhista, e a da carteira profissional obrigatória para os profissionais urbanos, documento que será essencial para a resolução de conflitos que pressupõem a demonstração do vínculo de trabalho entre empregado e empregador, tais como aqueles envolvendo férias, tempo de serviço, repouso semanal, salário. E, em 1933, o Estado altera completamente o seu comportamento na ordem social ao passar a intervir

diretamente nas duas ordens de problemas: o da acumulação e o da equidade. Dentre as medidas implementadas pelo Estado novo na ordem social, destacam-se a regulamentação e implementação, no ano de 1940, da lei do salário mínimo, e a criação da Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943, que regulamenta tanto a esfera da acumulação como a esfera da equidade (SANTOS, 1999, p. 87 - 91)

Depois disso nada de significativo ocorre até 1960, quando é promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social, cuja principal inovação foi uniformização dos benefícios e serviços prestados pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão, assegurando o mesmo regime de benefícios qualquer trabalhador regulado pela CLT .Outras medidas de destaque do período foram a criação do salário família e do Conselho de Nacional de Política Salarial, as quais foram seguidas de outras legislações que evidenciaram a expansão da capacidade regulatória do Estado sobre os salários profissionais, o que segundo Wanderley G. dos Santos corrobora com a hipótese de que o problema da equidade não se desvincula do problema da acumulação. (SANTOS, 1999, p. 93)

O regime autoritário, inaugurado em 1964, acelera a expansão da cobertura previdenciária, sem abrir mão da vinculação entre os benefícios sociais e a acumulação de riquezas, e, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social, completa o movimento de uniformização dos benefícios e serviços através da unificação político-administrativa de todas as agências responsáveis pelos serviços de prestação social. A partir da década de 1970 praticamente todos os trabalhadores urbanos, com exceção dos informais, estavam cobertos pela legislação previdenciária. Entretanto, não se previa nessa época que em meados de 1990 mais da metade da população economicamente ativa fosse incorporada pelo mercado informal, o que acarretou no aumento da desproteção social com o desaparecimento do universalismo da cobertura previdenciária (SANTOS, 1999, p. 96).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de não ter sido possível, dentro dos limites de um resumo, uma exploração mais aprofundada do tema que propomos para essa apresentação, podemos perceber como a aplicação das duas categorias históricas, espaço de experiência e horizonte de expectativas, revelam-se úteis não só para a análise das políticas públicas já implementadas, mas também podem contribuir para as discussões em torno das reformas em pauta na sociedade, na medida em que elas dizem respeito não apenas ao problema do descompasso entre as esferas da acumulação e de equidade, mas também como a articulação entre as experiências e expectativas dos diferentes atores sociais e políticos influenciam nesse problema.

## REFERÊNCIAS

- GOMES, Ângela de Castro. **A Invenção do Trabalhismo.** 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.
- JASMIN, Marcelo Gantus; JÚNIOR, João Feres. **História dos Conceitos: Debates e perspectivas.** Rio de Janeiro: Edições Loyola, PUC-Rio, 2006.
- KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado: Contribuição à semântica dos tempos históricos.** Trad. Wilma Patrícia Maas, Carlos Almeida Pereira. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio, 2006
- RICOUER, Paul. **Tempo e Narrativa: O tempo narrado.** Vol. 3. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A Práxis Liberal e a Cidadania Regulada. in: **Décadas de Espanto e Uma Apologia Democrática.** Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

