



UM EPÍLOGO: “CORRUPÇÃO” NO VICE-REINADO DA NOVA ESPANHA
Horst Pietschmann

A POLÍTICA DA MEMÓRIA CONSTITUCIONAL
Reva B. Siegel

BACHARÉIS UDENISTAS E A PREPARAÇÃO JURÍDICA DO GOLPE CONTRA VARGAS
Cláudia Paiva Carvalho

PAULO BONAVIDES E A CRÍTICA AOS JURISTAS CONSERVADORES: COMO A SUPOSTA “NEUTRALIDADE IDEOLÓGICA” FAVORECEU A EROÇÃO CONSTITUCIONAL NO BRASIL
Emanuel de Melo Ferreira

DÍVIDA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE EXTERMÍNIO NO ESTADO DE EXCEÇÃO
Carlos Augusto de Oliveira Diniz

ANÁLISE CRÍTICA DA REFORMA TRABALHISTA IMPLANTADA PELA LEI Nº 13.467/2017 A PARTIR DOS SEUS IMPACTOS NO ÂMBITO DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO
Rommel Costa Furtado
Luíz Felipe Monteiro Seixas
Jamilly Belíza Bezerra Fernandes

A COMUNIDADE DE PRÁTICA INTERCONECTADA NA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA
Dra. Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega
Camilla Montanha de Lima
João Vitor Sales Zaidan

AS MANIFESTAÇÕES DE MASCULINIDADES: DO ATO INFRACIONAL AO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO
Murilo Ramalho Procopio
João Pedro Teixeira de Faria Viana
José Kleider Franco Torres Júnior

DESENVOLVIMENTOS RECENTES NA PROTEÇÃO INTERAMERICANA DOS MIGRANTES: UM ESTUDO À LUZ DOS CASOS ROCHE AZAÑA Y OTROS VS. NICARAGUA E DO CASO HABBAL Y OTROS VS. ARGENTINA
Beatriz Ledônio Dantas
Thiago Oliveira Moreira

RELAÇÃO DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE: REVISÃO INTEGRATIVA DA LITERATURA DE 1944 A 2019
Lucas Andrade de Moraes
Lúcia Santana de Freitas

CONVENÇÃO RAMSAR E PANTANAL MATO-GROSSENSE: ASPECTOS DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO JURÍDICA AMBIENTAL
Cintya Leocadio Dias Cunha
Felipe Braga Albuquerque
Waleska Malvina Piovan Marinazzo

LEGISLAÇÃO, PARCELAMENTO DO SOLO E EXPANSÃO URBANA DOS MUNICÍPIOS DO CRAJUBAR CEARENSE NO PÓS-CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI
Diégo Coelho do Nascimento
Pedro George Sales Torres

PLANEJAMENTO URBANO E VULNERABILIDADE SOCIAL EM TEMPOS PANDÊMICOS NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR
Amanda Caroline Schallenberger Schaurich
Celito de Bona

REVISTA JURÍDICA



REVISTA JURÍDICA DA UFERSA

Editor-Chefe

Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral
UFERSA | Mossoró, RN, Brasil

Editor-Adjunto

Dr. Marcelo Lauar Leite
UFERSA | Mossoró, RN, Brasil

Conselho Editorial

Dr. Alfredo de Jesus Dal Molin Flores | UFRGS | Porto Alegre, RS, Brasil
Dra. Ana Cláudia Farranha Santana | UnB | Brasília, DF, Brasil
Dra. Andressa Guimarães Torquato Fernandes | UFF | Niterói, RJ, Brasil
Dr. Cristiano Paixão | UnB | Brasília, DF, Brasil
Dr. Douglas Antônio Rocha Pinheiro | UnB | Brasília, DF, Brasil
Dr. Fernando César Costa Xavier | UFRR | Boa Vista, RR, Brasil
Dr. Gustavo César Machado Cabral | UFC | Fortaleza, CE, Brasil
Dr. Gustavo Silveira Siqueira | UERJ | Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Dr. Marcelo Lauar Leite | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dr. Mário Sérgio Falcão Maia | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dr. Samuel Rodrigues Barbosa | USP | São Paulo, SP, Brasil
Dr. Sérgio Said Staut Júnior | UFPR | Curitiba, PR, Brasil
Dr. Jorge Manuel Coutinho de Abreu | FDUC | Coimbra, Portugal
Dr. Pedro Canastra de Azevedo Maia | FDUC | Coimbra, Portugal

Ficha catalográfica

R454

Revista Jurídica da UFERSA [recurso eletrônico] / Universidade Federal Rural do Semi-Árido
v. 7, n. 13, (jan./jun. 2023) – Mossoró, 2023 –

Semestral

ISSN: 2526-9488

1. Direito – Periódicos. I. Universidade Federal Rural do Semi-Árido.

CDD: 340

CDU: 34

Biblioteca Keina Cristina Santos Sousa e Silva - CRB15/120



REVISTA JURÍDICA DA UFRSA

Pareceristas desta Edição

- Dra. Adriana Duarte de Souza Carvalho | CLARETIANO | São Paulo, SP, Brasil
Dra. Aline Prado Atássio | UESC | Ilhéus, BA, Brasil
Dra. Ângela Aparecida da Cruz Duran | UEMS | Paranaíba, MS, Brasil
Me. Anna Ortiz Borges Coelho | UFRGS | Porto Alegre, RS, Brasil
Me. Brychtn Ribeiro de Vasconcelos | UEAM | Parintins, AM, Brasil
Dr. Carlos Augusto de Oliveira Diniz | UFJ | Jataí, GO, Brasil
Dra. Caroline Mérida | UniRV | Rio Verde, GO, Brasil
Dr. Clarindo Epaminondas de Sá Neto | UFSC | Florianópolis, SC, Brasil
Dra. Claudia Paiva Carvalho | UFRJ | Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Dr. Daniel Pessoa | UFRSA | Mossoró, RN, Brasil
Dr. Douglas Antônio Rocha Pinheiro | UnB | Brasília, DF, Brasil
Me. Eduardo Dahas | PUC | Belo Horizonte, MG, Brasil
Dra. Elisaide Trevisan | UFMS | Campo Grande, MS, Brasil
Dr. Eivaldo Cavalcanti | UEA | Manaus, AM, Brasil
Dr. Felipe Comarela Milanez | UFOP | Ouro Preto, MG, Brasil
Me. Fernanda Soratto | FESURV | Rio Verde, GO, Brasil
Me. Fernando Afonso Marques de Melo | UFDPAr | Parnaíba, PI, Brasil
Dr. Fernando César da Costa Xavier | UFRR | Boa Vista, RR, Brasil
Dr. Hugo Luís Pena Ferreira | UFJ | Jataí, GO, Brasil
Dr. Humberto Lima de Lucena Filho | UNIRN | Natal, RN, Brasil
Me. Jacson Gross | UNILASALLE | Canoas, RS, Brasil
Dr. João Paulo Rocha de Miranda | UNIPAMPA | Santana do Livramento, RS, Brasil
Me. Kristal Moreira Gouveia | UFSC | Florianópolis, SC, Brasil
Dr. Leandro Almeida de Santana | FADISP | São Paulo, SP, Brasil
Dra. Léia Comar Rilva | UEMS | Paranaíba, MS, Brasil
Me. Lívio Santos | UNIMAR | Marília, SP, Brasil
Dra. Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira | UFRSA | Mossoró, RN, Brasil
Me. Lorena Torres de Arruda | PUC | São Paulo, SP, Brasil
Dr. Lucas Andrade de Moraes | IFPB | Campina Grande, PB, Brasil
Me. Lucas Baffi Ferreira Pinto | UNIFESO | Petrópolis, RJ, Brasil
Dr. Luis Rosenfield | PUC | Porto Alegre, RS, Brasil
Dr. Luiz Felipe Monteiro Seixas | UFPE | Recife, PE, Brasil
Dr. Marcio Camargo Cunha Filho | IDP | Brasília, DF, Brasil
Dra. Maria Raquel da Cruz Duran | UFMS | Campo Grande, MS, Brasil
Dra. Marina Josino da Silva Souza | UFPB | João Pessoa, PB, Brasil
Me. Michele Machado Segala Camargo | FMC | Santa Maria, RS, Brasil
Me. Moisés Saraiva de Luna | URCA | Crato, CE, Brasil
Dr. Pablo Leurquim | UFJF | Governador Valadares, MG, Brasil

Dr. Paulo Blair | UnB | Brasília, DF, Brasil
Me. Taysa Matos | UFBA | Salvador, BA, Brasil
Dr. Thiago Cavaliere Mourelle | ARQUIVO NACIONAL | Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Dr. Valter Moura do Carmo | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dr. Vicente de Paulo Augusto de Oliveira Júnior | UNIFANOR | Fortaleza, CE, Brasil
Dr. Vinicius Parolin Wohnrath | UNICAMP | Campinas, SP, Brasil
Dr. Wellington Oliveira de Souza Costa | UFMS | Campo Grande, MS, Brasil

Assessoria Técnica

Cíntia Mariele Freire Beserra | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Felipe Medeiros Mariz | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil



NOTA EDITORIAL

Caros(as) leitores(as),

É com muita satisfação que apresentamos a mais nova edição da Revista Jurídica da Ufersa. Neste primeiro semestre de 2023, a REJUR inaugura um catálogo de artigos inéditos e traduções que compõem o seu Volume 7, n. 13, dentro de um contexto relevante após nossa indexação no Qualis CAPES com o indicador A4.

Inaugurando a edição, os dois primeiros artigos são traduções para a língua portuguesa que tem na metodologia da história do direito um ponto comum de referência. Dr. Horst Pietschmann, da Alemanha, publica em língua portuguesa o artigo “Um Epílogo: ‘Corrupção’ no Vice-Reinado da Nova Espanha”, cuja tradução foi elaborada e revista, respectivamente, por Frederico Paganin Gonçalves e Alfredo de J. Flores, ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. No segundo texto, Reva B. Siegel, dos Estados Unidos, publica “A política da memória constitucional”, como uma referência relevante para a compreensão dos direitos femininos na experiência judicial estadunidense.

Dentro da perspectiva da história constitucional, Cláudia Paiva Carvalho, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, publica a instigante pesquisa “Bacharéis Udenistas e a preparação jurídica do golpe contra Vargas”. Na sequência, Emanuel de Melo Ferreira, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, destaca a obra de Paulo Bonavides, com o artigo “Paulo Bonavides e a crítica aos juristas conservadores: como a suposta ‘neutralidade ideológica’ favoreceu a erosão constitucional no Brasil”.

Carlos Augusto de Oliveira Diniz, da Universidade Federal de Jataí (Goiás), também problematiza a realidade brasileira com a contribuição “Dívida Pública como instrumento de extermínio no Estado de Exceção”. Em seguida, os pesquisadores Rommel Costa Furtado (Ufersa), Dr. Luiz Felipe Monteiro Seixas (Universidade Federal de Pernambuco) e Jamilly Beza Bezerra Fernandes (Ufersa), discutem o mundo do trabalho, com o artigo “Análise crítica da Reforma Trabalhista implantada pela Lei n. 13.467/2017 a partir dos seus impactos no âmbito do desenvolvimento socioeconômico”.

Os próximos artigos que compõem o número estão vinculados ao tema direitos humanos. Os pesquisadores da UFPE, Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega, Camilla Montanha de Lima e João Vitor Sales Zaidan, discutem “A comunidade de prática interconectada na Edu-

cação em Direitos Humanos e a Extensão Universitária”. Da Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Governador Valadares, Murilo Ramalho Procopio, João Pedro Teixeira de Faria Viana e José Kleider Franco Torres Júnior, problematizam “As manifestações de masculinidades: do ato infracional ao sistema socioeducativo”. Finalizando a trinca, Beatriz Ledônio Dantas e Thiago Oliveira Moreira, ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, oferecem o texto “Desenvolvimentos recentes na proteção interamericana dos migrantes: um estudo à luz dos casos Roche Azaña y otros vx. Nicaragua e do caso Habbal y otros vs. Argentina”.

Os artigos finais deste número dedicam-se ao direito ambiental e urbanístico. Com o texto “Relação Democracia e Meio Ambiente: revisão integrativa da literatura de 1944 a 2019”, Lucas Andrade de Moraes (IFPB) e Lúcia Santana de Freitas (UFCG), expõem o estado da arte sobre o tema. Em “Convenção Ramsar e Pantanal Mato-Grossense: aspectos da política de proteção jurídica ambiental”, os pesquisadores Cintya Leocadio Dias Cunha, Waleska Malvina P. Marinazzo e Felipe Braga Albuquerque, da Universidade Federal do Ceará, discutem sobre a política ambiental em um dos principais biomas brasileiros. Por fim, na perspectiva do direito urbanístico, Diego Coelho do Nascimento e Pedro George Sales Torres, da Universidade Federal do Cariri e da Universidade Regional do Cariri, apresentam o texto “Legislação, parcelamento do solo e expansão urbana dos municípios do CRAJUBAR cearense no pós-criação da região metropolitana do Cariri”. Por fim, encerrando a edição, Amanda Caroline Schallenberger Schaurich e Celito de Bona, ambos da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, dialogam sobre o “Planejamento urbano e vulnerabilidade social em tempos pandêmicos no município de Cascavel/PR”.

Após nossa indexação no Periódico Qualis CAPES como A4, o fluxo editorial aumentou significativamente, com diversas submissões e avaliações por pares qualificadas para a nova demanda. Essa inovação também foi acompanhada com a chegada de um novo assistente técnico na REJUR, o mestrando em Direito pela UFERSA, Felipe Medeiros Mariz, a quem desejamos as boas-vindas, e que se junta com a assessora técnica Cíntia Mariele Freire Beserra. A diagramação da revista continua sob responsabilidade de Marcelo Lauer Leite, nosso Editor Adjunto, a quem também renovamos nossos agradecimentos pela parceria. Nesse ensejo, desejamos aos leitores e leitoras uma excelente leitura.

PROF. DR. RAFAEL LAMERA GIESTA CABRAL
EDITOR-CHEFE | JUNHO 2023



SUMÁRIO

| Fluxo contínuo |

* * * * *

UM EPÍLOGO: “CORRUPÇÃO”
NO VICE-REINADO DA NOVA ESPANHA | 1-13

DR. HORST PIETSCHMANN

A POLÍTICA DA MEMÓRIA CONSTITUCIONAL | 14-60

DRA. REVA B. SIEGEL

BACHARÉIS UDENISTAS E A PREPARAÇÃO JURÍDICA DO GOLPE CONTRA
VARGAS | 61-82

DRA. CLÁUDIA PAIVA CARVALHO

PAULO BONAVIDES E A CRÍTICA AOS JURISTAS CONSERVADORES: COMO A
SUPOSTA “NEUTRALIDADE IDEOLÓGICA” FAVORECEU A EROÇÃO

CONSTITUCIONAL NO BRASIL | 83-103

DR. EMANUEL DE MELO FERREIRA

DÍVIDA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE EXTERMÍNIO NO ESTADO DE
EXCEÇÃO | 104-130

DR. CARLOS AUGUSTO DE OLIVEIRA DINIZ

UMA ANÁLISE CRÍTICA DA REFORMA TRABALHISTA IMPLANTADA PELA LEI
Nº 13.467/2017 A PARTIR DOS SEUS IMPACTOS NO ÂMBITO DO
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO | 131-144

ME. ROMMEL COSTA FURTADO

DR. LUIZ FELIPE MONTEIRO SEIXAS

ME. JAMILLY BELIZA BEZERRA FERNANDES

A COMUNIDADE DE PRÁTICA INTERCONECTADA NA EDUCAÇÃO EM
DIREITOS HUMANOS E A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA | 145-167

DRA. FLAVIANNE FERNANDA BITENCOURT NÓBREGA

ME. CAMILLA MONTANHA DE LIMA

JOÃO VITOR SALES ZAIDAN

AS MANIFESTAÇÕES DE MASCULINIDADES: DO ATO INFRACIONAL AO
SISTEMA SOCIOEDUCATIVO | 168-185

DR. MURILO RAMALHO PROCOPIO

JOÃO PEDRO TEIXEIRA DE FARIA VIANA

JOSÉ KLEIDER FRANCO TORRES JÚNIOR

DESENVOLVIMENTOS RECENTES NA PROTEÇÃO INTERAMERICANA DOS
MIGRANTES: UM ESTUDO À LUZ DOS CASOS *ROCHE AZAÑA Y OTROS VS.*
NICARAGUA E HABBAL Y OTROS VS. ARGENTINA | **186-207**

BEATRIZ LEDÔNIO DANTAS

DR. THIAGO OLIVEIRA MOREIRA

RELAÇÃO DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE: REVISÃO INTEGRATIVA DA
LITERATURA DE 1944 A 2019 | **208-237**

DR. LUCAS ANDRADE DE MORAIS

DRA. LÚCIA SANTANA DE FREITAS

CONVENÇÃO RAMSAR E PANTANAL MATO-GROSSENSE: ASPECTOS DA
POLÍTICA DE PROTEÇÃO JURÍDICA AMBIENTAL | **238-260**

ME. CINTYA LEOCADIO DIAS CUNHA

DR. FELIPE BRAGA ALBUQUERQUE

ME. WALESKA MALVINA PIOVAN MARINAZZO

LEGISLAÇÃO, PARCELAMENTO DO SOLO E EXPANSÃO URBANA DOS
MUNICÍPIOS DO CRAJUBAR CEARENSE NO PÓS-CRIAÇÃO DA REGIÃO
METROPOLITANA DO CARIRI | **261-280**

DR. DIEGO COELHO DO NASCIMENTO

PEDRO GEORGE SALES TORRES

PLANEJAMENTO URBANO E VULNERABILIDADE SOCIAL EM TEMPOS
PANDÊMICOS NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR | **281-301**

AMANDA CAROLINE SCHALLENBERGER SCHAURICH

DR. CELITO DE BONA



UM EPÍLOGO: “CORRUPÇÃO” NO VICE-REINADO DA NOVA ESPANHA

EPILOGUE: "CORRUPTION" IN THE VICEROYALTY OF NEW SPAIN

HORST PIETSCHMANN*

Tradução: FREDERICO PAGANIN GONÇALVES | Revisão: ALFREDO DE J. FLORES

RESUMO

O estudo da corrupção na atualidade permite identificar fenômenos que podem ser aplicados ao passado histórico? Até onde a difusão da corrupção permite tirar conclusões sobre a solidez de uma ordem estatal, seja no passado ou na atualidade? E, por fim, até onde a corrupção é um fenômeno que, apesar da antiguidade do termo, apresenta-se de formas muito variadas e concordes com as mudanças de uma sociedade ao longo de sua história? As tentativas atuais de órgãos internacionais de promover uma legislação anticorrupção e de enfrentar/perseguir casos evidentes e graves, em defesa de normas de comportamento internacional concordes com legislações nacionais para estabilizar um sistema de conjuntos estatais que se declararam a favor de valores comuns, seriam dignas de comparação com as políticas imperiais da época moderna. A multiplicação de impérios formais no início do século XIX em uma fase de restauração, depois das guerras revolucionárias, responderam a tentativas similares. No todo, é um grande tema, digno de aprofundamento por historiadores mais jovens.

Palavras-chave: corrupção; Vice-Reinado da Nova Espanha; historiografia colonial; globalização; América espanhola.

ABSTRACT

Does the current study of corruption allow for the identification of phenomena that can be identified within the historical past? To what extent does the diffusion of corruption allow for conclusions to be drawn about the strength of a state order, whether in the past or in the present? And, finally, to what extent is corruption a phenomenon that, despite the antiquity of its term, presents itself in very varied forms and within the changes of a society throughout its history? The current attempts by international organizations to promote anti-corruption legislation and to confront/prosecute evident and serious cases, in defense of norms of international behavior concordant with national legislations to stabilize a system of governmental sets that have declared themselves in favor of common values, would be worthy of comparison with the imperial policies of modern times. The multiplication of formal empires in the early 19th century, in a phase of restoration after the revolutionary wars, responded to similar attempts. All in all, it is a great topic, worthy of further study by younger historians.

Keywords: corruption; Viceroyalty of New Spain; colonial historiography; globalization; Spanish America

* Doutor em História pela Universidade de Colônia, Alemanha.
Professor emérito da Universidade de Hamburgo, Alemanha
hpietschmann@t-online.de

Recebido em 20-6-2023 | Aprovado em 20-6-2023¹

¹ Artigo convidado. **Nota dos tradutores:** Texto publicado em língua espanhola: PIETSCHMANN, Horst. Un epílogo: ‘Corrupción’ en el Virreinato de Nueva España. In: ROSENMÜLLER, Christoph; RUDERER, Stephan (eds.). “Dádivas,



SUMÁRIO

**INTRODUÇÃO; 1 AS DIFERENTES APROXIMAÇÕES DO AUTOR AO FENÔMENO DA “CORRUPÇÃO”;
2 “CORRUPÇÃO” NO VICE-REINADO NOVO-HISPANO: HISTÓRICO E CONSIDERAÇÕES ATUAIS;
CONCLUSÃO; BIBLIOGRAFIA.**

■ INTRODUÇÃO

O título desta breve contribuição requer explicações: por que “epílogo”? Por que o Vice-reinado da Nova Espanha, quando atualmente a corrupção é um fenômeno tão generalizado, que envolve tanto entidades estatais, empresariais e bancárias, burocracias e indivíduos, em que qualquer um se inclina a considerá-la como fenômeno universal na história?² O estudo da corrupção na atualidade permite identificar fenômenos que podem ser aplicados ao passado histórico? Até que ponto a difusão da corrupção³ permite tirar conclusões sobre a solidez de uma ordem estatal, seja no passado ou na atualidade? E, por fim, até quando a corrupção é um fenômeno que, apesar da antiguidade do termo, apresenta-se de formas muito variadas e concordes com as mudanças de uma sociedade ao longo de sua história?

1 AS DIFERENTES APROXIMAÇÕES DO AUTOR AO FENÔMENO DA “CORRUPÇÃO”

Começando pelas referências pessoais assinaladas pelo termo “epílogo”, é preciso indicar que o presente ensaio é a quarta tentativa de aproximarmos-nos do fenômeno da “corrupção” na história colonial hispano-americana durante algo mais de 30 anos. O que significa dizer que o tema foi enfrentado em distintas conjunturas historiográficas e é necessário indicar o contexto de cada uma dessas tentativas. A série começou em 1982 com um artigo am-

done y dineros”: Aportes a una nueva historia de la corrupción en América Latina desde el imperio español a la modernidad. Madrid: Iberoamericana – Vervuert, 2016. p. 113-125 [Bibliotheca Iberoamericana, vol. 164]. Tradução de Frederico Paganin Gonçalves (graduando em Direito, UFRGS; bolsista do Baden-Württemberg Stiftung, em período de mobilidade acadêmica na Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg). Revisão por Alfredo de J. Flores (Professor Permanente do PPGDir-UFRGS). Os tradutores agradecem ao autor do texto, o professor Horst Pietschmann, pela autorização e estímulo para esta tradução, bem como por contactar os editores da obra coletiva em que foi publicado o original em espanhol e conseguir a vênua para essa tradução. Ademais, para efeitos de adequação aos padrões da presente Revista, os tradutores incluíram os títulos “Introdução” e “Conclusão” e a numeração e breves títulos nas seções do texto, que não existiam no original.

² Lendo o diário suíço *Neue Zürcher Zeitung* durante as férias de agosto de 2015, encontramos quase diariamente informações sobre casos relacionados pelo próprio jornal com o fenômeno da corrupção, ou sugeriam ao leitor que o fizesse pela informação transmitida ao longo e por todo o mundo.

³ Como um indicador que poderia servir para uma análise desse gênero: “Transparency International, World Corruption Index”. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/cpi/2022>>. Acesso em: 13/03/2023. A página, empregando distintos idiomas, distingue entre um *corruption index* [índice de corrupção], um *bribery index* [índice de suborno] e um *global corruption barometer* [barômetro da corrupção global]; e explica detalhadamente os métodos empregados, oferecendo uma seção chamada *corruption research* [pesquisa sobre corrupção], na qual são referidas algumas redes de pesquisa sobre o tema. A *Transparency International* se caracteriza como uma entidade global civil com seções nacionais que se autofinancia.

plamente documentado que, porém, apenas distinguiu fases históricas ao longo dos três séculos de história colonial⁴. Enquanto aluno de Richard Konetzke, que foi o fundador da historiografia alemã sobre a história ibérica e latino-americana na Universidade de Colônia, este que vos escreve se ocupou com os antecedentes coloniais do Estado moderno na América espanhola em seus dois livros de qualificação acadêmica⁵. Tal temática era, então, de grande importância na República Federal da Alemanha, devido a que se havia superado recentemente o regime nazista e se estava em vias de formar um Estado moderno democrático, um desenvolvimento que se considerou como o futuro mais comum sob a influência da ONU e de seus esforços de descolonização. Em ambos os trabalhos se recorreu, ademais da bibliografia internacional, aos autores clássicos alemães da sociologia histórica, como Otto Hintze e Max Weber, bem como a escritores emigrantes espanhóis na América hispânica, tais quais Claudio Sánchez Albornoz, Rafael Altamira y Crevea e José Miranda. Essas tradições historiográficas apresentavam visões alternativas à da escola hispânica de matriz franquista, marcadamente influenciada por Alfonso García-Gallo e seus discípulos⁶.

Na linha de pesquisa tradicional sobre a legislação para a América hispano-colonial, praticamente era generalizada a afirmação de que as transgressões legais, como procedimentos fora do prescrito, caracterizaram-se como “abusos” individuais de funcionários que, frente às circunstâncias de distância das autoridades centrais, bem com os problemas de comunicação, as situações imprevistas e outros motivos mais, resultavam compreensíveis e não diminuiriam o mérito da legislação cuidadosamente elaborada de acordo com princípios judiciais geralmente aceites. Ante estas tendências metropolitanas de ressaltar a bem-intencionada legislação e minimizar ou perdoar suas transgressões, o referido artigo sobre a corrupção inverteu a perspectiva para discutir se as transgressões legais e os chamados abusos eram inerentes ao sistema – de sorte que a corrupção teria um caráter sistêmico – e não casual. Os discursos desenvolvimentistas no marco dos diálogos norte-sul da década de 1970 e dois estudos prévios sobre colonização e desenvolvimento e sobre integração latino-americana e burocracias multinacionais⁷, conformavam o substrato para o autor ao estabelecer o problema

⁴ PIETSCHMANN, Horst. Burocracia y corrupción en Hispanoamérica colonial. *Nova Americana*, [S. l.], v. 5, p. 11-37, 1982.

¹Nota de tradução: já foi realizada tradução do referido texto. Para tal, cf.: PIETSCHMANN, Horst. Burocracia e corrupção na América hispano-colonial: uma tentativa de aproximação. Tradução de Denis Guilherme Rolla e Alfredo de J. Flores. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 50, p. 21-53, dez. 2022.

⁵ PIETSCHMANN, Horst. *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España: Un estudio político administrativo*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1996. [versão alemã publicada em 1972]; PIETSCHMANN, Horst. *El estado y su evolución al principio de la colonización española de América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989. [versão alemã publicada em 1980].

⁶ A história do direito na Espanha e em Portugal se abriu a estas correntes a partir da década de 1990, em “¿Nuevos aires en la Historia del Derecho Indiano?”, na rede distribuída por Nicanor Domínguez [<nicnorjdf@gmail.com>], enviado em 8 de setembro de 2015, o qual contém os vínculos a diversos estudos de Carlos Antonio Garriga Acosta, catedrático de história do direito na Universidad Autónoma de Madrid, quem, desde 1996, publicou uma série de artigos que não somente refletem sobre essa recepção, mas também reinterpretem importantes facetas da legislação e política administrativa hispânica frente a América e sua aplicação. [n.t.: os trabalhos do professor Carlos Antonio Garriga Acosta podem ser encontrados em sua página no site Dialnet; cf.: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=278837>>.]

⁷ A organização de uma seção sobre “história da integração” no marco da reunião anual da Associação Alemã de Pesquisa sobre América Latina [ADLAF, Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerika-Forschung] e estudos em alemão sobre “unidade do reino e sucessão ao trono”, sobre a igreja na América hispânica, e sobre o “naciona-

desta maneira. Convém apontar que, naquele então, considerei muito diferente a realidade história da América espanhola daquela do sul da Europa ao tocar o tema da máfia siciliana em um colóquio sobre história e cultura siciliana⁸.

Esse primeiro estudo sobre corrupção fechou o ciclo de formação universitária em muitos aspectos, já que em 1985 tornei-me catedrático de história latino-americana na Universidade de Hamburgo e, em razão do Congresso Internacional de Ciências Históricas em Stuttgart, recebi da editora Klett-Cotta a proposta de reiniciar um projeto começado em 1967 e, naquele momento, frustrado: a edição de um primeiro manual em idioma alemão de história latino-americana em 3 volumes. A coincidência de ambos os acontecimentos alterou em muitos sentidos o trabalho da pesquisa e sua orientação historiográfica. A isso, somou-se que em 1985 se havia lançado dentro da Organização de Estados Americanos [OEA/OAS], no contexto dos planejamentos para o Quinto Centenário do Descobrimento da América em 1992, a proposta de substituir o denominador histórico tradicional de “Descobrimento e Conquista” por “Encontro de culturas”, para ressaltar mais o papel das populações indígenas americanas enquanto atores históricos. A proposta, lançada pela delegação mexicana à OEA/OAS por intermédio de seu presidente Miguel León Portilla, foi muito discutida e até rechaçada, especialmente na Europa, porém modificou lentamente os enfoques da pesquisa e da historiografia, ao ponto que indiretamente foi muito apoiada pela publicação, mais ou menos paralela, dos volumes do *Handbook of Middle American Indians* e grandes obras coletivas sobre a história das populações indígenas posteriores. Tendo a contribuição de muitos pesquisadores, organizados na Associação de Historiadores Latino-americanistas Europeus [AHILA], publicou-se entre 1992 e 1996 o manual referido⁹, com o qual se concluiu outro ciclo para este autor. A seguir, voltou a investigar e trabalhar na América Latina e no México, em concreto sobre o período colonial, depois de não haver cruzado o Atlântico desde 1985. Esse “regresso” à América começou com a recuperação dos estudos sobre as elites novo-hispanas, os sistemas de clientela e o *criollismo*, que já haviam sido desenvolvidos dentro da historiografia hispano-americana e que dominavam os debates historiográficos¹⁰.

Nesse período começou a impor-se, por um lado, o conceito de “império” para as regiões colonizadas por europeus durante a época moderna, e, por outro, o Atlântico se impôs

lismo” em Castela nos tempos de Carlos V, publicados entre 1982 e 1986, completaram aquele marco de aproximação. Cf., para tal, respectivamente: PIETSCHMANN, Horst. Integración y burocracias en América Latina desde el punto de vista histórico. In: MOLS, Manfred (ed.). *Integración y cooperación en América Latina*. Mainz: V. HASE & Köhler, 1981; PIETSCHMANN, Horst. Entwicklungspolitik und Kolonialismus. Die spanische Kolonialpolitik des 16. Jahrhunderts und der Entwicklungsgedanke. In: BUISSON, Inge; MOLS, Manfred (eds.). *Entwicklungsstrategien in Lateinamerika in Vergangenheit und Gegenwart*. Internationale Gegenwart, v. 5. Paderborn: Schöningh, 1983.

⁸ PIETSCHMANN, Horst. Sizilien und das aragonesisch-katalanische Imperium im Spätmittelalter. In: HARTH, Helene; HEYDENREICH, Titus (eds.). *Sizilien: Geschichte-Kultur-Aktualität*. Tübingen: Stauffenburg Verlag, 1987.

⁹ Esse que escreve editou por si só o volume I. Em seu momento, este manual foi o único na Alemanha que tentou resumir a história de uma região continental não-europeia. Os autores eram todos europeus porque, ao iniciar os preparativos, ainda não existia internet e a comunicação intercontinental instantânea. Para tal, cf.: BERNECKER, Walther L.; BUVE, Raymond Th.; FISCHER, John R.; PIETSCHMANN, Horst; TOBLER, Hans Werner (eds.). *Handbuch der Geschichte Lateinamerikas*. 3 vols. Stuttgart: Klett-Cotta, 1992-1996.

¹⁰ Cf.: PIETSCHMANN, Horst. Dinero y crédito en la economía mexicana a finales del período colonial (1750-1810). *Históricas. Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas*, Oaxaca de Juárez, v. 47, p. 27-51, 1996; PIETSCHMANN, Horst. Las élites políticas de México en la época de la emancipación, 1770-1830. In: JÁUREGUI, Luis; SERRANO ORTEGA, José Antonio (coords.). *Historia y Nación: Actas del Congreso en homenaje a Josefina Zoraida Vázquez*. Vol. II: Política y diplomacia en el siglo XIX mexicano. Cidade do México: El Colegio de México, 1998, p. 45-63. Agradeço ao Dr. José Enrique Covarrubias Velasco pela colaboração e tradução do estudo sobre dinheiro e crédito.

cada vez mais como marco geográfico para o estudo da história moderna transatlântica¹¹. Quando trabalhando nessa linha, o que ora escreve se orientou cada vez mais ao “atlântico” e ao “imperial”¹², chegando a receber um convite da Universidade de Valladolid para um simpósio sobre “Instituições e Corrupção na História”, no qual – por meio de quatro comunicações que cobriam desde a época medieval até a contemporânea – estudou-se o fenômeno na história da Espanha e das Índias. Retomando então a problemática de 1982, buscou-se com referência ao “império” primeiramente diferenciar o problema e o conceito de acordo com fases históricas, destacando como, por exemplo, Carlos V impôs uma mesma política de disciplina social com meios completamente diferentes em Castela e no Sacro Império. Referindo-nos ao conceito de império, pusemos em dúvida muitas das afirmações da primeira tentativa, distinguindo entre intenção política de impor normas e meios de realizá-lo: em um caso, por meio da autoridade imperial e, no outro, por meio de sínodos provinciais eclesiásticos, servindo-se da autoridade do Patronato. À luz da historiografia hispano-americana recente, destacou-se para o século XVIII a questão sobre até onde as transgressões observadas seriam, na realidade, sinais de oposição *criolla* frente a uma nova política da Coroa que implicitamente revogava as normas imperiais expostas na *Recopilación de Leyes de Indias* de 1680. Desta maneira, o aporte sobre as Índias resultou ser o único dos quatro apresentados que não adotou rotundamente a corrupção como fenômeno inerente ao sistema político-social¹³.

Mais de uma década depois, recebemos novo convite para falar sobre corrupção em um ciclo de conferências na Sorbonne de Paris¹⁴ⁱⁱ. Iniciamos aquela conferência destacando que: “o tema da ‘corrupção’, tanto na atualidade como no passado, é um fenômeno recorrente desde a antiguidade, embora surja sempre em contextos históricos diferentes. Levando em conta o fenômeno da globalização, conceito que se difundiu após a grande mudança do ‘breve século XX’, para empregar o conceito do recém falecido historiador Hobsbawm, temos de constatar que, desde 1989/1992, organismos de corte internacional – como por exemplo a ONU ou a União Europeia – elaboraram normas internacionais para definir ‘corrupção’ e, no

¹¹ Até que ponto esse desenvolvimento historiográfico era uma espécie de resposta internacional às múltiplas atividades em torno do Quinto Centenário? É um tema ainda por estudar-se pela história da historiografia. Bernard Bailyn, autor do texto *Atlantic History...*, tem sido um pioneiro nesse campo, organizando durante mais de uma década reuniões de jovens investigadores procedentes de toda a área envolvida. Para tal, cf.: BAYLIN, Bernard. *Atlantic History: Concepts and Contours*. Cambridge/London: Harvard University Press, 2005.

¹² KUNTZ FICKER, Sandra; PIETSCHMANN, Horst (eds.). *México y la economía atlántica (siglos XVIII-XX)*. México, D.F.: El Colegio de México, 2006; PIETSCHMANN, Horst (ed.). *Atlantic History. History of the Atlantic System 1580-1830*. Veröffentlichungen der Joachim Jungius-Gesellschaft der Wissenschaften, Nr. 94. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2002.

¹³ PIETSCHMANN, Horst. Corrupción en las Indias españolas. Revisión de un debate en la historiografía sobre Hispanoamérica colonial. In: GONZÁLES JIMÉNEZ, Manuel; PIETSCHMANN, Horst; COMÍN, Francisco; PÉREZ, Joseph. *Instituciones y corrupción en la historia*. Valladolid: Instituto de Historia Simancas/Universidad de Valladolid, 1998, p. 31-52.

¹⁴ PIETSCHMANN, Horst. “Corrupción” en el virreinato novohispano: un tercero intento de valoración. *e-Spania: Revue interdisciplinaire d’études hispaniques médiévales et modernes*, 16, 19.9.2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.4000/e-spania.22602>>. Acesso em: 13/03/2023.

ⁱⁱ Nota de tradução: em outra oportunidade, pudemos realizar tradução do referido texto. Para tal, cf.: PIETSCHMANN, Horst. Corrupção no Vice-Reinado da Nova Espanha: uma terceira tentativa de valoração. Tradução de Frederico Paganin Gonçalves e Alfredo de J. Flores. *Revista da ESDM*, Porto Alegre, 8(16), p. 32-41, 2022.

intuito de evitá-la, buscar normas já ratificadas por muitos Estados, ainda que não por todos”ⁱⁱⁱ.

Como permitem entrever essas palavras introdutórias, abarcou-se o problema desde uma perspectiva de atualidade global daquele momento. Aparte de caracterizar brevemente os contextos dos estudos prévios, ressaltaram-se, além da universalidade do fenômeno já destacada na introdução desse “epílogo pessoal”, os esforços pela definição e pela repressão da corrupção por parte de organizações internacionais como a ONU, a OEA, ou a União Europeia, e especificaram-se os problemas de definição em diferentes sistemas de direito, como no caso alemão do direito germânico mais individualizante, com o conceito do *Untreue* (tanto “deslealdade” quanto “infidelidade”). Ademais, introduziu-se a referência aos chamados “Estados fracassados”, os *failed states* em inglês, para referir a amplitude que o problema pode tomar, e assim outros fenômenos que formam parte do processo de “glocalização”, como movimentos independentistas em Estados unificados há séculos, para não falar do sistema financeiro internacional atual ou de instituições desportivas internacionais. Todos deixam entrever o problema para demarcar claramente o que é e quão largo é o alcance do conceito de “corrupção” ou se esse se converte em fator de desenvolvimentos históricos de maior transcendência, dos quais a corrupção tão somente é um fator causador entre muitos outros. Não obstante isso, paralelamente podem ser já observadas medidas mais ou menos exitosas para reprimir tais fenômenos. Assim, por exemplo, a Comissão de Direitos Humanos da OEA/OAS desenvolveu um trabalho pacificador precisamente na América Central¹⁵ e os procedimentos judiciais combinados das justiças estadunidense e suíça no caso da Associação Mundial de Futebol [FIFA], ou, embora em menor medida, os processos judiciais em face de grandes bancos multinacionais, especialmente na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. São alguns exemplos que deixam entrever que a corrupção, para além de casos individuais, tende a estabelecer-se em um fator sistêmico por meio de processos de difusão social. Essa tendência característica de nosso tempo requer aparatos judiciais fortalecidos e bem equipados para investigar e ser investigados a fundo, fenômeno que ressalta as dificuldades para o historiador de indagar tal tendência no passado, nem que seja para demonstrar sua existência ou inexistência.

2 “CORRUPÇÃO” NO VICE-REINADO NOVO-HISPANO: HISTÓRICO E CONSIDERAÇÕES ATUAIS

Passemos agora ao tema novo-hispano. Neste caso, o autor se considera de certa forma parcial, por haver publicado durante sua carreira acadêmica muitos estudos sobre a formação estatal na América hispânica em geral e sobre o México em particular. Porém, com o mesmo procedimento já destacado, isto é, focando no México atual, é dizer, no maior e mais importante Estado dentre os surgidos dos antigos vice-reinados espanhóis e ainda no maior Estado de língua espanhola, quase se deveria falar de um Estado em vias de fracasso, que se mantém precisamente por sua vizinhança com o Estados Unidos. Esta inversão da perspectiva tradicional sugere o caráter sistêmico do referido acima, mencionando somente o caso dos estudantes desaparecidos em Guerrero, no qual uma comissão investigadora internacional

ⁱⁱⁱNota de tradução: utilizamos, aqui, de trecho localizado na página 33 da tradução anteriormente realizada, mencionada na Nota de Tradução ii *supra*.

¹⁵ Cf.: DYKMANN, Klaas. *Philanthropic Endeavors or the Exploitation of an Ideal? The Human Rights Policy of The Organization of American States in Latin America (1790-1991)*. Madrid/Frankfurt am Main: Iberoamericana/Vervuert, 2004.

recentemente pôs em avaliação os resultados dos esforços das instituições oficiais em esclarecer o caso. Lendo tão somente a imprensa recente, como o informe da *Neue Zürcher Zeitung* de 7 de setembro de 2015 sobre a fuga de “El Chapo” Guzmán¹⁶, fica a impressão de que muitos Estados da federação já não estão sob o controle do governo, de que chefes de poderosos cartéis do narcotráfico se converteram, ao menos de forma regional, em heróis populares que inspiram gêneros de música igualmente popular^{iv}, de que periodistas que investigam casos de corrupção terminam assassinados e de muitos exemplos semelhantes. Deve-se conhecer o país profundamente para saber que, de tempos em tempos, acumulam-se tais informes nos meios de comunicação, especialmente desde que se garantiu liberdade de imprensa, e que a vida cotidiana dos mais de 100 milhões de habitantes transcorre no geral normalmente ou, quando muito, exposta à pequena criminalidade habitual de megalópoles de tais dimensões, como as que se encontram no México.

Contudo, deve-se ressaltar que um fator tem sido endêmico na história do país desde a época colonial – referimo-nos ao controle do território pelas autoridades governamentais. Na época colonial, dividiram-se nessa função os representantes da Coroa, da comunidade, ou seja, dos municípios, e da igreja. Frequentemente as três autoridades não estavam de acordo, o que desembocou na grande série de revoltas, levantamentos populares e motins que foram estudados amplamente pela historiografia, como, por exemplo, por William Taylor, para mencionar tão somente um dos clássicos. Por sua vez, Taylor já havia destacado que muitos destes movimentos foram capitaneados por mulheres. Distintas idiosincrasias influíram nesses movimentos, representadas por membros de diferentes instituições e interesses organizados, que tornam difícil de calibrar o quanto do ocorrido a nível de povoado ou de vilarejo corresponde a qual influência e, portanto, pode-se qualificar como “corrupção”. A série de estudos realizados nos últimos tempos, tratando sobre processos individuais em jurisdições diferentes, mostram claramente tais problemas¹⁷. Deparando-me com esses profundos estudos, agora me vejo obrigado a deixar de lado vários “exemplos de corrupção” que apresentei em meu primeiro trabalho sobre o tema.

Para a época colonial em geral, deveriam ser levados em consideração os distintos estudos e debates sobre tal período e seu significado, compilados recentemente e distribuídos

¹⁶ “Ein Massenmörder als Volksheld. Der mexikanische Drogenboss Joaquín ‘El Chapo’ Guzmán ist einer der meistgesuchten Männer der Welt” [“Um assassino em massa como herói popular. O chefe do tráfico Joaquín ‘El Chapo’ Guzmán é uma das pessoas mais procuradas do mundo”], p. 6. O mesmo periódico de 9 de setembro de 2015, p. 5: “Mexikos ‘historische Wahrheit’ ist unhaltbar. Ein Expertenbericht widerlegt die offiziellen Ermittlungsergebnisse zum Verschwinden von 43 Studenten” [A ‘verdade histórica’ do México é insustentável. O relatório de um especialista refuta as conclusões oficiais da investigação sobre o desaparecimento de 43 estudantes”].

^{iv}Nota de tradução: o autor pode se referir aqui, por exemplo, aos chamados “*narcocorridos*” ou, mais recentemente, aos “*corridos tumbados*”, gêneros que vem ganhando popularidade até fora do México, combinando os tradicionais *corridos* mexicanos com temas de associação ao narcotráfico ou referências explícitas a chefes locais do tráfico.

¹⁷ Para mencionar somente um exemplo: CORTEGUERA, Luis R. *Death by Effigy: A Case from the Mexican Inquisition*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2012.

pelo já citado Nicanor Domínguez¹⁸. Porém, o que, de toda forma, é uma continuidade nesta problemática é a geografia¹⁹.

Esta, durante a fase dos Habsburgo – aquela propriamente imperial – centra-se no governo como no eclesiástico, por sobre a população. Esta, que se assentava em cidades e *villas*, sejam essas de espanhóis ou de índios, e em *repúblicas de índios*, ao todo mais de 4000, autônomas e justapostas, eram governadas por cerca de 250 funcionários reais no máximo, por um número elevado de representantes eleitos e por *curas parroquiales* [os párocos] – que conquistaram seus lugares mediante concursos nos bispados, mas que frequentemente deixam suas funções nas mãos de capelães – e também por *doctrineros* – ali postos pelas respectivas ordens religiosas que ainda conservam doutrinas ou missões [como as dos jesuítas]. De todos esses, realmente, somente os representantes da realeza são “candidatos à corrupção”, já que os demais nem conhecem direito a legislação real e, quando muito, os costumes e as práticas locais, de onde se orientam, no âmbito jurídico-administrativo, pelo que lhes sugerem os notários e copistas [*escribanos y escribientes*], ou algum manual impresso que contenha exemplo dos tipos de documento em uso. Os eclesiásticos respondem a outra hierarquia, bastante independente da legislação real. Para uma grande parte do grupo dos mais ou menos 250 funcionários reais, que receberam seu cargo como mercê do rei ou então do vice-rei, a legislação, tal como a conhecemos na *Recopilación de Leyes de Indias*, não deveria ser muito conhecida, salvo se haviam cursado os estudos de ciência do Direito. Desta maneira, os “suspeitos de corrupção” se reduzem consideravelmente ao pequeno grupo dirigente do Vice-reinado. Isso não exclui que os demais cometam qualquer classe de irregularidades, subornos etc. Resulta difícil de julgar em termos estritamente legais como se pode calibrar a grande série de grossos expedientes de procedimentos judiciais intermináveis, sobre os quais somente se podem tirar conclusões por meio de estudos como o do já citado de Luis R. Corteguera. Tal é, em todo caso, a visão de José de Gálvez quando de sua visita à Nova Espanha sob Carlos III.

Com as reformas borbônicas, pretende-se de fato mudar a situação e introduzir um governo territorial. Com o qual novamente a geografia se converte em elemento decisivo, já que esta política começa com as reformas fiscais antes da visita de Gálvez. Sem entrar em um debate sobre a cronologia, não há dúvidas de que estas entram em funcionamento sob o vice-rei 1º Conde de Revillagigedo, e dirigindo a política metropolitana ainda o Marquês de Ensenada. Esse vice-rei, rechaçando, porém, a introdução de *Intendencias*, é nomeado superintendente geral de *Real Hacienda*, como já destacamos em muitos trabalhos anteriores – cabe recordar que os superintendentes posteriores introduzidos sob o ministério de Gálvez eram todos superintendentes subdelegados. Ainda assim, manteve-se a autonomia novo-hispana, produto do sistema imperial introduzido por Carlos V; com as reformas de Gálvez e a reforma

¹⁸ As mensagens na rede distribuída de Nicanor Domínguez [<nicanorjdf@gmail.com>], enviadas em 6 de setembro de 2015: “Sobre las *COLONIAS* Hispanoamericanas (ss. XV-XIX)” e, da mesma data: “Mas sobre las *COLONIAS* Hispanoamericanas (ss. XV-XIX)”; acompanha às duas mensagens dois antigos trabalhos de Ricardo Levene e de Mario Góngora, até estudos mais recentes como os de Annick Lempérière: <<https://doi.org/10.4000/nuevomundo.437>>; de Francisco Ortega: <<http://scielo.org.ar/pdf/prismas/v15n1/v15n1a01.pdf>>; e várias outras contribuições de debate, publicados na revista digital francesa *Nuevo Mundo – Nuevos Mundos, New World – New Worlds*, <<https://journals.openedition.org/nuevomundo/>>, entre os números 430 e 441, que aportam importantes pontos de vista que em nosso contexto não se podem discutir, apesar de ter relevância para o problema.

¹⁹ Um exemplo recente é o anúncio de um colóquio importante a realizar-se na França em 2016 sob o título: *Space, Mobility, and Power in Early America and the Atlantic World* (Paris, 08-10/12/2016) organizado por Allan Potofsky.

territorial, viola-se a autonomia, de forma que nos deparamos com um problema que, no fundo, é “constitucional”²⁰. Com a tomada administrativa da renda provinda da *alcabala* por Revillagigedo, iniciou-se também a hierarquização das jurisdições. Assim, por exemplo, o novo governo militar estabelecido na cidade de Puebla recebeu, na condição de subordinadas, várias jurisdições indígenas das redondezas, as quais haviam permanecido autônomas até então, como por exemplo Totimehuacán. Porém, na década de 1750, somente foram erigidas 3 ou 4 governações no total, entre estas Zacatecas e Veracruz. Também para a administração da renda da *alcabala* correspondeu uma hierarquia administrativa, em cujo topo estava a administração geral da Cidade de México. Até a presente data, que eu saiba, não houve estudo sobre o impacto desta hierarquia da administração da mais importante renda indireta novo-hispana, que afetou de maneira séria as redes comerciais, ainda mais quando acompanhada da tentativa de quantificar em tarifas [*aranceles*] os *repartimientos de comercio* que se toleravam aos *corregidores* e *alcaldes mayores* [alcaldes maiores] por falta de um soldo. A tentativa de realizar essa tarifa [*arancel*] motivou uma manobra nos altos níveis do governo: fez-se desaparecer o expediente enquanto corriam os trâmites, sendo esse devolvido anos depois, sob segredo de confissão ao vice-rei. Em 1982, qualificamos esse incidente como um exemplo de “corrupção”. Conhecendo agora mais profundamente as realidades sociais e políticas, devo retirar esta afirmação. A razão é que este caso, em última instância, cristaliza o problema-chave do século XVIII hispano-americano: o que significa o tão superestimado conceito de “reformas borbônicas”?

Deixemos de lado o fato de que o conceito de “reformas borbônicas” é absurdo por si só. Não conheço nenhum outro caso durante a época moderna no qual, para todo um século, é identificada uma determinada política com toda uma dinastia de quatro reis de diferentes personalidades e equipes de governo. Os especialistas em história da Áustria me afirmam que as reformas do imperador [romano-germânico] José II, semelhantes às de Carlos III, levavam o país à beira de uma revolução e que esta somente não ocorreu pela repentina morte de José II e revogação parcial de suas reformas. No caso da monarquia espanhola do século XVIII, Fernando VI se despede da política de seu pai Felipe V. Mais tarde, Carlos III a reaviva em termos gerais e Carlos IV a rejeita novamente, após haver recebido, quando ainda era príncipe herdeiro, o presente de pouco menos de um milhão de pesos do Conde de Regla. Francisco de Saavedra, colaborador de Gálvez, recebe o encargo de transferir o valor secretamente – para que Carlos III não o saiba – ao infante, como relata o próprio Saavedra²¹. Carlos IV nos revela do que se tratava durante o século XVIII com as chamadas reformas, por meio de suas tentativas de converter a Espanha também formalmente em um império²². Depois da Revolução Francesa se desvanece a reserva previamente existente, isto é, discutir de forma

²⁰ Esta foi a primeira contribuição de minha revisão dos estudos sobre o século XVIII novo-hispano, apresentado em 2007 em um colóquio no *Colegio de México*, e publicado alguns anos depois sem modificações. Para tal, cf.: PIETSCHMANN, Horst. Antecedentes políticos de México, 1808: Estado territorial, Estado novohispano, crisis política y desorganización constitucional. In: GONZALBO AIZPURU, Pilar; LIRA GONZÁLEZ, Andrés (coords.). *México, 1808-1821: Las ideas y los hombres*. México, D.F.: El Colegio de México, 2014. p. 23-70.

²¹ Cf.: PIETSCHMANN, Horst. Francisco de Saavedra y Sangrois, 1746-1819. Der Versuch einer Autobiographie eines spanischen politischen Akteurs zwischen Reform, Revolution und Reaktion. In: SCHEUZGER, Stephan; FLEER, Peter (eds.). *Die Moderne in Lateinamerika. Zentren und Peripherien des Wandels: Hans Werner Tobler zum 65. Geburtstag*. Frankfurt am Main: Vervuert, 2009, p. 161-187.

²² Cf.: PIETSCHMANN, Horst. Paralelismos y percepciones mutuas en el proceso de formación de la representación político-democrática en México y Alemania en el primer tercio del siglo XIX. In: KOHUT, Karl; MAYER, Alicia; MENTZ, Brígida von; TORALES, María Cristina (eds.). *Alemania y el México independiente: Percepciones mutuas, 1810-1910*. Cidade do México: Herder, 2010, p. 193-212.

encoberta tais problemas que atualmente se podem chamar “constitucionais”, ainda que, à época das monarquias firmemente estabelecidas, o conceito era odiado e tinha que ser debatido de forma encoberta. A pergunta metropolitana que se dirigiu ao 1º Conde de Revillagigedo, sobre a conveniência de introduzir *Intendencias* na Nova Espanha a fins da década de 1740, colocou-se com a consciência de que a medida romperia/mudaria de forma fundamental a ordem estabelecida. Não se deve esquecer que, na própria Península, essa reforma se introduziu em tempos de guerra aberta em terras espanholas e ainda assim encontrou grandes resistências. Ainda hoje os catalães justificam historicamente as suas pretensões de independência com a então abolição de seus direitos e foros de vários séculos. Tal como fizemos referência aos novos debates sobre “colonialismo” e “história do direito”, faltaria agregar um debate sobre o significado e as consequências do uso do conceito de “império” nas províncias subordinadas a um imperador. Até agora, tais tentativas se referem, no máximo, ao centro e às formas de governo de um imperador. Por outro lado, discute-se muito pouco sobre os aspectos de autonomia com os quais eram regidas as províncias submetidas. No caso do Império de Carlos V, não somente se foi descobrindo a grande influência do Império romano para a conformação de uma política própria; assim também, observa-se na concessão do *status* jurídico de cidade, de acordo com o modelo de Sevilha, a povoados indígenas. Somente na Nova Espanha foram identificadas cerca de 60 cidades e *villas* deste tipo. Também para a formação de bispados e arcebispados é Sevilha que serve de modelo.

Rastreando brevemente o conceito de corrupção que se inclui no Direito romano nos tempos do imperador Justiniano – quando por certo o Império romano já estava em decadência – encontramos-lo nos textos coetâneos, como por exemplo em Cícero, somente com referência aos governantes romanos que regem as províncias. Aos governantes “indígenas” não é comum a sua aplicação. Esses são castigados, quando se excedem ao originar distúrbios e levantes. De sorte que o conceito parece aplicável, no fundo, somente ao pequeno grupo de funcionários reais que operavam na Nova Espanha. Convém ainda recordar que os vice-reis novo-hispanos estavam submetidos ao juízo de residência; porém, não os vice-reis espanhóis em Nápoles, Sicília, Aragón etc., isto é, nos reinos considerados constitutivos e herdados da “Coroa”.

Muitos contemporâneos da segunda metade do século XVIII documentam que as estruturas imperiais estão no centro dos conflitos internos sobre as reformas deste mesmo século: um Revillagigedo I ambivalente, sucedido por um Marqués de las Amarillas, de curta duração por sua morte – porém, viajando para a Nova Espanha acompanhado por Antonio Joaquín de Rivadeneyra y Barrientos. Esse, então fiscal da *Audiencia*, compõe em sua viagem uma poesia sobre o México como uma segunda Roma²³; mais tarde, já ouvidor da *Audiencia*, defende energeticamente as *Leyes de Indias* – resultado da política imperial metropolitana e postas em vigor tardiamente frente ao problema da sucessão na Casa de Habsburgo, tanto na representação que redige para o *cabildo* de México ao Rei, quanto depois na qualidade de assistente real no IV Concílio Provincial de México, contra a política da Coroa e das cabeças *regalistas* da igreja²⁴.

²³ PIETSCHMANN, Horst. Diego García Panes y Antonio Joaquín de Rivadeneyra y Barrientos, pasajeros en un mismo barco. Reflexiones en torno al México “Imperial” entre 1755 y 1808. In: MAYER, Alicia (coord.). *Un hombre de libros: homenaje a Ernesto de la Torre Villar*. Cidade do México: UNAM, 2012, p. 203-232.

²⁴ ZAHINO PEÑAFORT, Luisa. Recopilación documental. El Cardenal Lorenzana y el IV Concilio Provincial Mexicano. Cidade do México: UNAM, IJ/ Miguel Ángel Porrúa, 1999.

■ CONCLUSÃO

As tentativas atuais de órgãos internacionais de promover uma legislação anticorrupção e de enfrentar/perseguir casos evidentes e graves, em defesa de normas de comportamento internacional concordes com legislações nacionais para estabilizar um sistema de conjuntos estatais que se declararam a favor de valores comuns, seriam dignas de comparação com as políticas imperiais da época moderna. A multiplicação de impérios formais no início do século XIX em uma fase de restauração, depois das guerras revolucionárias, responderam a tentativas similares. No todo, é um grande tema, digno de aprofundamento por historiadores mais jovens.

BIBLIOGRAFIA

BAYLIN, Bernard. *Atlantic History: Concepts and Contours*. Cambridge/London: Harvard University Press, 2005.

BERNECKER, Walther L.; BUVE, Raymond Th.; FISCHER, John R.; PIETSCHMANN, Horst; TOBLER, Hans Werner (eds.). *Handbuch der Geschichte Lateinamerikas*. 3 vols. Stuttgart: Klett-Cotta, 1992-1996.

CORTEGUERA, Luis R. *Death by Effigy: A Case from the Mexican Inquisition*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2012.

DYKMANN, Klaas. *Philanthropic Endeavors or the Exploitation of an Ideal? The Human Rights Policy of The Organization of American States in Latin America (1790-1991)*. Madrid/Frankfurt am Main: Iberoamericana/Vervuert, 2004.

KUNTZ FICKER, Sandra; PIETSCHMANN, Horst (eds.). *México y la economía atlántica (siglos XVIII-XX)*. México, D.F.: El Colegio de México, 2006.

PIETSCHMANN, Horst. Antecedentes políticos de México, 1808: Estado territorial, Estado novohispano, crisis política y desorganización constitucional. In: GONZALBO AIZPURU, Pilar; LIRA GONZÁLEZ, Andrés (coords.). *México, 1808-1821: Las ideas y los hombres*. México, D.F.: El Colegio de México, 2014. p. 23-70.

PIETSCHMANN, Horst. Burocracia y corrupción en Hispanoamérica colonial. *Nova Americana*, [S. l.], v. 5, p. 11-37, 1982^v.

^vNota de tradução: o autor refere na bibliografia de seu texto original que esse artigo teve reimpressões. Primeiramente, uma reimpressão sem notas de rodapé em dois textos – PIETSCHMANN, Horst. A manos llenas I: Burocracia y corrupción. *La Cultura en México* (Suplemento cultural, revista *Siempre!*), 1170, p. 63-66, 04 de julho de 1984; PIETSCHMANN, H. A manos llenas II: Crónica de una mexicanización anunciada. *La Cultura en México* (Suplemento cultural, revista *Siempre!*), 1171, p. 52-54, 11 de julho de 1984. Após, uma reimpressão completa: BECKER, Felix (comp.): *América Latina en las letras y ciencias sociales alemanas*. Caracas: Monte Ávila Editores, 1988. p. 69-103.

MARTIN, Georges. Literatura artúrica y definiciones del poder: la corruption dans les sociétés coloniales. *E-Spania*, [S. l.], v. 16, n. 0, p. 0-0, 28 dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/e-spania.22602>. Acesso em: 13 mar. 2023.

PIETSCHMANN, Horst. Corrupción en las Indias españolas. Revisión de un debate en la historiografía sobre Hispanoamérica colonial. In: GONZÁLES JIMÉNEZ, Manuel; PIETSCHMANN, Horst; COMÍN, Francisco; PÉREZ, Joseph. *Instituciones y corrupción en la historia*. Valladolid: Instituto de Historia Simancas/Universidad de Valladolid, 1998, p. 31-52.

PIETSCHMANN, Horst. Diego García Panes y Antonio Joaquín de Rivadaneira y Barrientos, pasajeros en un mismo barco. Reflexiones en torno al México “Imperial” entre 1755 y 1808. In: MAYER, Alicia (coord.). *Un hombre de libros: homenaje a Ernesto de la Torre Villar*. Cidade do México: UNAM, 2012, p. 203-232.

PIETSCHMANN, Horst. Dinero y crédito en la economía mexicana a finales del período colonial (1750-1810). *Históricas. Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas*, Oaxaca de Juárez, v. 47, p. 27-51, 1996.

PIETSCHMANN, Horst. *El estado y su evolución al principio de la colonización española de América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989. [versão alemã publicada em 1980].

PIETSCHMANN, Horst. Entwicklungspolitik und Kolonialismus. Die spanische Kolonialpolitik des 16. Jahrhunderts und der Entwicklungsgedanke. In: BUISSON, Inge; MOLS, Manfred (eds.). *Entwicklungsstrategien in Lateinamerika in Vergangenheit und Gegenwart*. Internationale Gegenwart, v. 5. Paderborn: Schöningh, 1983.

PIETSCHMANN, Horst. Francisco de Saavedra y Sangrois, 1746-1819. Der Versuch einer Autobiographie eines spanischen politischen Akteurs zwischen Reform, Revolution und Reaktion. In: SCHEUZGER, Stephan; FLEER, Peter (eds.). *Die Moderne in Lateinamerika. Zentren und Peripherien des Wandels: Hans Werner Tobler zum 65. Geburtstag*. Frankfurt am Main: Vervuert, 2009, p. 161-187.

PIETSCHMANN, Horst. Integración y burocracias en América Latina desde el punto de vista histórico. In: MOLS, Manfred (ed.). *Integración y cooperación en América Latina*. Mainz: V. Hase & Köhler, 1981.

PIETSCHMANN, Horst. Las élites políticas de México en la época de la emancipación, 1770-1830. In: JÁUREGUI, Luis; SERRANO ORTEGA, José Antonio (coords.). *Historia y Nación: Actas del Congreso en homenaje a Josefina Zoraida Vázquez*. Vol. II: Política y diplomacia en el siglo XIX mexicano. Cidade do México: El Colegio de México, 1998, p. 45-63.

PIETSCHMANN, Horst. *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España: Un estudio político administrativo*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1996. [versão alemã publicada em 1972].

PIETSCHMANN, Horst. Paralelismos y percepciones mutuas en el proceso de formación de la representación político-democrática en México y Alemania en el primer tercio del siglo XIX. In: KOHUT, Karl; MAYER, Alicia; MENTZ, Brígida von; TORALES, María Cristina (eds.). *Alemania y el México independiente: Percepciones mutuas, 1810-1910*. Cidade do México: Herder, 2010, p. 193-212.

PIETSCHMANN, Horst. Sizilien und das aragonesisch-katalanische Imperium im Spätmittelalter. In: HARTH, Helene; HEYDENREICH, Titus (eds.). *Sizilien: Geschichte-Kultur-Aktualität*. Tübingen: Stauffenburg Verlag, 1987.

PIETSCHMANN, Horst (ed.). *Atlantic History. History of the Atlantic System 1580-1830*. Veröfentlichungen der Joachim Jungius-Gesellschaft der Wissenschaften, n. 94. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2002.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption Perceptions Index*. 2022. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>. Acesso em: 13 mar. 2023.

ZAHINO PEÑAFORT, Luisa. *Recopilación documental. El Cardenal Lorenzana y el IV Concilio Provincial Mexicano*. Cidade do México: UNAM, IJJ/ Miguel Ángel Porrúa, 1999.



A POLÍTICA DA MEMÓRIA CONSTITUCIONAL

THE POLITICS OF CONSTITUTIONAL MEMORY

REVA B. SIEGEL*

Tradução: MICAEL JONATHAN ROSA DA COSTA** | RAPHAEL PEIXOTO DE P. MARQUES***

RESUMO

Aquelas que lutaram pelo voto feminino fizeram reivindicações de liberdade e igualdade na família, nas quais o direito constitucional poderia agora se basear - mas não há qualquer vestígio das suas vozes ou reivindicações no direito constitucional. A Suprema Corte quase não menciona a Décima Nona Emenda quando interpreta a Constituição. Também não menciona aquelas que lideraram a luta das mulheres por voz política ou os argumentos constitucionais que elas articularam em apoio ao voto feminino, embora esses argumentos tenham se estendido por dois séculos. Não há nenhum método de interpretação que os *Justices* utilizem com consistência suficiente para explicar este silêncio no nosso direito. Este artigo introduz o conceito de memória constitucional para explicar esse silêncio no nosso direito. Os intérpretes constitucionais produzem memória constitucional quando fazem afirmações sobre o passado que podem orientar decisões sobre o futuro. O papel da memória constitucional é legitimar o exercício da autoridade; mas a memória constitucional desempenha um papel especial na legitimação do exercício da autoridade quando a memória constitucional diverge sistematicamente da história constitucional. A divergência sistemática entre a memória constitucional e a história constitucional pode legitimar a autoridade, aparentando consentir com relações de status contestadas e destruindo a linguagem da resistência. Embora as mulheres tenham contestado a sua falta de autoridade política na ordem constitucional ao longo de dois séculos, não há vestígios de seus argumentos no direito constitucional. Para ilustrar, o artigo examina uma longa tradição argumentativa sobre o sufrágio que começou antes das Emendas da Reconstrução e continuou em constante desenvolvimento após a ratificação da Décima Nona Emenda: que as mulheres precisavam do voto para democratizar a família. Dois séculos de argumentos constitucionais não estão refletidos em parte alguma das decisões judiciais norte-americanas. Como consequência, as doutrinas constitucionais sobre liberdade e igualdade na família parecem desprovidas de antecedentes históricos. Mas a

ABSTRACT

Those who sought votes for women made claims for liberty and equality in the family on which constitutional law might now draw—but there is no trace of their voices or claims in constitutional law. The Supreme Court scarcely mentions the Nineteenth Amendment when interpreting the Constitution. Nor do Supreme Court opinions mention those who led women’s quest for political voice or the constitutional arguments they made in support of women voting, even though these arguments spanned two centuries. There is no method of interpretation that the *Justices* employ with sufficient consistency to account for this silence in our law. This Article introduces the concept of constitutional memory to explain this silence in our law. Constitutional interpreters produce constitutional memory as they make claims on the past that can guide decisions about the future. It is the role of constitutional memory to legitimate the exercise of authority; but constitutional memory plays a special role in legitimating the exercise of authority when constitutional memory systematically diverges from constitutional history. Systematic divergence between constitutional memory and constitutional history can legitimate authority by generating the appearance of consent to contested status relations and by destroying the vernacular of resistance. Though women contested their lack of political authority in the constitutional order over two centuries, there is no trace of their arguments in constitutional law. To illustrate, the Article examines a long-running tradition of suffrage argument that began before the Reconstruction Amendments and continued in evolving forms after the ratification of the Nineteenth Amendment: that women needed the vote to democratize the family. Two centuries of constitutional arguments are nowhere reflected in the United States Reports. As a consequence, constitutional doctrines about liberty and equality in the family appear to lack historical antecedents. But argument, inside and outside of courts, can counter the politics of memory. *Justices* across the spectrum regularly make heterodox claims on the past. Constitu-



argumentação, dentro e fora dos tribunais, pode contrapor-se à política da memória. Os *Justices* de todos os espectros ideológicos fazem regularmente afirmações heterodoxas sobre o passado. Os intérpretes da Constituição poderiam invocar as vozes das excluídas e as preocupações que elas trouxeram para a reconstrução democrática dos Estados Unidos. Imaginem como poderíamos compreender a nossa Constituição na próxima geração se assim o fizéssemos.

Palavras-chave: História constitucional. Políticas de memória. Suprema Corte dos Estados Unidos. Voto Feminino. Igualdade de gênero.

tional interpreters can invoke the voices of the disfranchised and the concerns that the disfranchised brought to the democratic reconstruction of America. Imagine how we might understand our Constitution in another generation if we did.

Keywords: Constitutional history. Politics of memory. US Supreme Court. Right to vote. Equality of gender.

* Nicholas deB. Katzenbach Professor da Faculdade de Direito de Yale. J.D.,
Yale Law School M.Phil., Yale University B.A., Yale University.
reva.siegel@yale.edu

** Mestrando em Direito na Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Advogado.
micaeljonathan@outlook.com.br

*** Professor do PPGD da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).
raphapeixoto@gmail.com

Recebido em 7-1-2023 | Aprovado em 7-1-2023¹

¹ Artigo convidado. Tradução autorizada pela autora. O artigo foi originalmente publicado em inglês no *The Georgetown Journal of Law & Public Policy* (v. 20, 1/2022, p. 19-58) com o título “The Politics of Constitutional Memory”.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO, 1. MEMÓRIA CONSTITUCIONAL: NOMEAR, FALAR, VOTAR, LIDERAR, 3. VOTAÇÃO E FAMÍLIA: UMA BREVE HISTÓRIA, 2.1. O LAR REPUBLICANO: O VOTO E A FAMÍLIA, 2.2. O ARGUMENTO DO SUFRÁGIO: DEMOCRACIA E FAMÍLIA, 2.2.1. REIVINDICAÇÕES SOBRE A CONSTITUIÇÃO - INDIVIDUALISMO, FAMÍLIA E TRATAMENTO IGUALITÁRIO, 2.2.2. REIVINDICAÇÕES SOBRE A CONSTITUIÇÃO – O VOTO COMO UMA REIVINDICAÇÃO PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA FAMÍLIA, 2.2.3. FAMÍLIA E CIDADANIA: COMO AS REIVINDICAÇÕES PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA FAMÍLIA SE DESENVOLVERAM NO SÉCULO XX, 2.2.4. ARGUMENTO CONSTITUCIONAL PERDIDO PARA A MEMÓRIA CONSTITUCIONAL, 3. INTEGRANDO A HISTÓRIA DO SUFRÁGIO NO DIREITO CONSTITUCIONAL, 3.1. APAGADO OU IRRELEVANTE? 3.2. INCORPORANDO O ARGUMENTO SUFRAGISTA COMO PRECEDENTE POSITIVO E NEGATIVO, 4. MULHERES COMO CONSTITUINTES.

■ INTRODUÇÃO

A percepção das classificações raciais inerentemente odiosas decorre de uma longa e trágica história que as classificações baseadas em gênero não compartilham.

*Justice Lewis Powell, Universidade da Califórnia v. Bakke.*²

Quando a Constituição não tiver se pronunciado, a Corte não poderá encontrar nenhuma medida, além de suas próprias preferências de valor, sobre as quais pesarão as respectivas reivindicações para a sua satisfação. Compare os fatos em *Griswold* com um processo hipotético de uma concessionária de energia elétrica e um de seus consumidores para anular uma portaria de poluição por fumaça como inconstitucional. Os casos são idênticos.

*Robert Bork, Neutral Principles and Some First Amendment Problems.*³

Muitas vezes nos questionamos sobre a relação entre o direito constitucional e a história.⁴ Neste artigo, considero como a argumentação constitucional, dentro e fora dos tribunais, faz afirmações sobre o passado por meio da *memória constitucional*. A memória constitucional não é coextensiva com a história, e geralmente a exclui, algumas vezes intencionalmente.⁵ Os intérpretes da constituição estão continuamente produzindo memória constitucional à medida que questionam o passado para orientar decisões sobre o futuro — enquanto retratam a experiência passada da nação para esclarecer o significado de seus compromissos, para

² *Regents of Univ. of Cal. v. Bakke*, 438, EUA. 265, 303 (1978) (Powell, J., voto favorável).

³ BORK, R. H. *Neutral Principles and Some First Amendment Problems*. *Indiana Law Journal*, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 1–35, 1971.

⁴ BALKIN, J. M. *Lawyers and historians argue about the constitution*. *Constitutional Commentary*, [S. l.], v. 35, n. 345, p. 345–400, 2020.

⁵ Timothy Snyder analisou recentemente direitos que baniram o ensino da teoria crítica racial como "direitos de memória" promulgadas em outros países para orientar a compreensão pública do passado, seja exigindo uma interpretação particular dos eventos ou proibindo a discussão de certos eventos. SNYDER, T. *The War on History Is a War on Democracy*. *The New York Times*, Nova Iorque, 29 jun. 2021. Magazine. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/06/29/magazine/memory-laws.html>.

orientar a razão prática e para ajudar a expressar a identidade e os valores nacionais.⁶ A memória constitucional desempenha um papel importante na organização de uma ordem política e na legitimação do seu direito. Decisões judiciais são produtos da memória constitucional e, ao mesmo tempo, são uma das muitas instituições sociais que produzem memória constitucional. Uma nação forja seu futuro através dessas reivindicações sobre seu passado.⁷

Quando discordam entre si, líderes, juízes, advogados e ativistas muitas vezes apelam para a memória constitucional, para as memórias que constituem a comunidade.⁸ As memórias, princípios e valores da tradição constitucional adquirem um novo significado através desse tipo de embate.⁹ Apelando à memória constitucional, a Casa Branca no governo Trump autorizou a Comissão de 1776 a produzir "uma crônica definitiva da fundação americana" para garantir a "proibição de tentativas imprudentes de "reeducação" que buscam reformular a história americana em torno da ideia de que os Estados Unidos não são um país excepcional, mas um país do mal".¹⁰ Apelando à memória constitucional, John Eastman intitulou um artigo

⁶ Poderíamos descrever a memória constitucional como uma forma de memória coletiva forjada através da interpretação constitucional. WEEDON, C.; JORDAN, G. Collective memory: theory and politics. *Social Semiotics*, [S. l.], v. 22, n. 2, Londres, p. 143–153, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10350330.2012.664969> (revisão recente em linha de pesquisa sobre memória coletiva). Ver MEGILL, A. History, Memory, Identity. *History of the Human Sciences*, Ontário, v. 11, n. 3, p. 37–62, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1177/095269519801100303> (A "memória" surge como uma preocupação especial em situações em que as pessoas se encontram envolvidas no processo de autodeterminação, pois serve como estabilizador e justificativa para as autodenominações que as pessoas reivindicam"); Reva B. Siegel, Collective Memory and the Nineteenth Amendment: Reasoning about "the Woman Question" in the Discourse of Sex Discrimination, in *History, Memory, and the Law*, 134 (Austin Sarat & Thomas R. Kearns eds., 1999) ("As narrativas sobre a gênese dos arranjos sociais ajudam a constituir grupos sociais como sujeitos coletivos e, ao fazê-lo, constroem suas intuições de senso comum sobre a organização real e adequada das relações sociais. Os estudiosos chamam essa matriz narrativa de memória "coletiva" ou "social"). Benedict Anderson descreveu as nações como "comunidades imaginadas", que dão às pessoas uma sensação de "história, lugar e pertencimento". Weedon & Jordan, nota supracitada 5, p. 143 (citando Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections On The Origin And Spread Of Nationalism* (2006)). Estas construções do passado da nação são, naturalmente, o objeto de dissenso perpétuo. Trabalhos recentes em estudos pós-coloniais, por exemplo, examinam "a política cultural da memória, em particular o que motiva as maneiras pelas quais as nações se lembram do passado... como a memória coletiva é constituída através de processos que envolvem tanto o esquecimento quanto a lembrança. Id. p. 144.

⁷ Ver SIEGEL, R. B. 2005-06 Brennan Center Symposium Lecture - Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change: The Case of the De Facto Era. *California Law Review*, Berkeley, v. 94, n. 129, p. 1323–1419, 2007. ("Discussões sobre forjar um futuro comum são... expressas como questionamentos sobre o significado de um passado compartilhado").

⁸ Ver id. em n.70 ("As reivindicações sobre a Constituição são frequentemente expressas no registro histórico, como reivindicações de entendimento original, história nacional ou precedente. Mas os disputantes que buscam destituir ou defender entendimentos constitucionais reinantes também podem invocar a Constituição como um texto, como um sistema de governo representativo, como doutrina judicial, como um modo de vida, ou como justiça; podem tocar analogias poderosas, implantar iconografia, referenciar narrativa e invocar memória coletiva").

⁹ Ver SIEGEL, R. B. Community in Conflict: Same-Sex Marriage and Backlash. *UCLA Law Review*, Los Angeles, v. 64, n. 6, p. 1728–1769, 2017 (observando como os entendimentos da cultura constitucional mediam a discordância e permitem que a comunidade em conflito como adversários argumente seu caso por apelo a valores constitucionais e memórias que possam persuadir outros que não compartilham suas opiniões).

¹⁰ ESTADOS UNIDOS. *1776 Commission Takes Historic and Scholarly Step to Restore Understanding of the Greatness of the American Founding – The White House*. Washington D.C., 18 jan. 2021. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/1776-commission-takes-historic-scholarly-step-restore-understanding-greatness-american-founding/>. Desde que a Comissão divulgou seu relatório, cinco estados aprovaram direitos que proíbem o ensino da Teoria Crítica Racial (CRT). Ver Snyder, nota supra 5.

pedindo a transformação da *Establishment Clause law*, "somos um povo religioso cujas instituições pressupõe um Ser Supremo".¹¹ Apelando à memória constitucional, abrindo dissidência no *Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v. Casey*, o Justice Scalia observou que "Dred Scott foi, possivelmente, a primeira aplicação do devido processo legal substantivo na Suprema Corte, o precedente original para *Lochner v. New York* e *Roe v. Wade*".¹² A memória constitucional está enraizada, ainda que aberta e contestável — é um campo de significação no qual continuamente negociamos quem somos e o que faremos juntos.

Como a memória constitucional é empregada para legitimar o exercício da autoridade, ela precisa de uma política. Como a memória constitucional nos ajuda a entender quem somos e o que devemos fazer, ela pode ajudar a racionalizar todos os tipos de relações governamentais e sociais, sejam hierárquicas ou igualitárias, centralizadas ou descentralizadas, que preservam ou aperfeiçoam a tradição, sejam estruturadas na identificação ou no repúdio, agnismo ou antagonismo.

Consideradas a partir desse ponto de vista, as afirmações sobre o passado exercem um amplo papel em nosso direito constitucional e não se limitam a uma modalidade de argumento "originalista" ou histórico.¹³ Mesmo no âmbito dos argumentos "originalistas", há muitos tipos de afirmações sobre o passado, assim como há muitas formas de argumentação sobre o passado sendo trabalhadas na interpretação dinâmica.¹⁴ Quando os juízes que se auto-denominam "originalistas" atacam *Roe*, afirmando que o devido processo legal substantivo é um "oxímoro" e base para *Lochner* e *Dred Scott*, esses originalistas não estão examinando a intenção original ou engajados em qualquer prática que se assemelhe ao que eles afirmam ser o método originalista. Em vez disso, eles estão engajados na interpretação dinâmica e apelando para a história da pós-ratificação, invocando um poderoso estoque de fábulas sobre o papel judicial.¹⁵

¹¹ EASTMAN, J. C. We Are a Religious People, Whose Institutions Presuppose a Supreme Being. *Nexus: a journal of opinion*, Iowa, v. 5, p. 13–24, 2000. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/nex5&i=17> (citando o Justice Douglas em *Zorach v. Clausen*, 343 U.S. 306, 313 (1952) para argumentar que a "Establishment Clause da Primeira Emenda foi projetada simplesmente para impedir que o governo federal estabelecesse uma igreja nacional, ou seja, que desse preferência, por meio de lei federal, a uma seita religiosa em detrimento de outras, com fundos de impostos ou de outra forma, ou que obrigasse a frequência a essa igreja").

¹² *Planned Parenthood of Se. Pa. v. Casey*, 505 U.S. 833, 998 (1992) (Scalia, J., voto favorável em parte (citando David P. Currie, *The Constitution In The Supreme Cour*, 271 (1985)).

¹³ Cf. Balkin, supra nota 4, p. 359 ("Não existe uma única modalidade de 'argumento histórico'. Em vez disso, argumentos que usam todas as modalidades podem invocar a história para apoiar suas reivindicações. Além disso, o uso da história difere dependendo da modalidade de argumento que se usa").

¹⁴ Ver id. em 360 ("Mesmo que nos restrinjamos a argumentos originalistas ou argumentos da história da adoção, não há um único tipo de argumento originalista").

¹⁵ Ver Siegel, nota supra 9, p. 1764 ("Nós muitas vezes discordamos sobre o que conta como uma violação do papel da autoridade, e debatemos sobre essa figura de posição proeminentemente na memória constitucional. Exemplo disso é a decisão da Corte em *Lochner v. New York*, a proposta do Presidente Roosevelt para a "enquadrar" a Corte, a decisão da Corte em *Brown v. Board of education* e a resistência à sua execução, as decisões da Corte em *Roe v. Wade*") (citações omissas). Para uma genealogia da alegação de que o devido processo legal substantivo é dúbio, vide Jamal Greene, *The Meaning of Substantive Due Process*, 31 *Const. Comment.* 253, 276–77 (2016); NEJAIME, D.; SIEGEL, R. Answering the *Lochner* Objection: Substantive Due Process and the Role of Courts in a Democracy. *New York University Law Review*, Nova Iorque, v. 96, n. 6, p. 1902–1965, 2021. Para averiguar as muitas maneiras como os Justices se baseiam na história para interpretar a 14ª Emenda, observando com atenção especial as opiniões sobre o devido processo legal substantivo daqueles que se identificam como originalistas, ver texto abaixo que acompanha as notas 135–149.

Este artigo considera como a memória constitucional excluiu de nossa tradição constitucional séculos de argumentos sufragistas sobre a liberdade e a igualdade na família— e talvez um dia venha a incluí-los. Isso demonstra que aquelas que buscaram o direito de voto para as mulheres reivindicaram liberdade e igualdade na família, nas quais o direito constitucional poderia agora se basear – mas não há nenhum traço de suas vozes ou reivindicações no direito constitucional. A Suprema Corte raramente menciona a Décima Nona Emenda ao interpretar a Constituição. A Suprema Corte sequer menciona, em suas decisões, aquelas que lideraram a luta das mulheres por voz política ou os argumentos constitucionais que elas adotaram em apoio ao voto feminino, embora esses argumentos tenham se alastrado por dois séculos. Não existe um método de interpretação que os *Justices* empreguem de forma consistente capaz de explicar esse silêncio em nosso direito. Este artigo introduz o conceito de memória constitucional para explicar esse silêncio em nosso direito.

O conceito de memória constitucional ora introduzido pode explicar esse silêncio em nosso direito. Intérpretes constitucionais criam memórias constitucionais quando fazem afirmações sobre o passado que possam guiar decisões sobre o futuro. O papel da memória constitucional é legitimar o exercício da autoridade; mas a memória constitucional desempenha um papel especial na legitimação do exercício da autoridade quando ela diverge sistematicamente da história constitucional. A divergência sistemática entre a memória constitucional e a história constitucional pode legitimar a autoridade ao gerar a aparência de consenso quanto a relações de status contestadas e ao destruir a linguagem de resistência. Embora as mulheres tenham contestado a sua falta de autoridade política na ordem constitucional ao longo dos dois últimos séculos, não há vestígios de seus argumentos no direito constitucional.

Para ilustrar, o artigo examinará uma longa tradição de argumentação sufragista, que começou antes das emendas da Reconstrução e continuou evoluindo após a ratificação da Décima Nona Emenda: que as mulheres precisavam do voto para democratizar a família. Dois séculos de debates constitucionais estão ausentes da jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos. Como consequência, as doutrinas constitucionais sobre liberdade e igualdade na família parecem não ter antecedentes históricos.

Mas a argumentação, dentro e fora dos tribunais, pode se contrapor à política da memória. *Justices*, independentemente de sua orientação ideológica, fazem regularmente alegações heterodoxas sobre o passado. Intérpretes constitucionais podem invocar as vozes e as preocupações que as minorias trouxeram para a reconstrução democrática dos Estados Unidos. Imagine como outras gerações poderiam entender nossa Constituição se fizéssemos isso.

Para demonstrar como a memória constitucional molda a interpretação constitucional, começo, na Parte I, mostrando como nossa jurisprudência apaga o papel das mulheres na construção da ordem constitucional moderna. Na Parte II, considero, então, uma determinada tradição de argumentação constitucional que foi excluída da jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos. Essa tradição argumentativa surgiu da defesa do sufrágio antes da ratifi-

cação das emendas de Reconstrução e continuou de várias formas após a ratificação da Décima Nona Emenda; as defensoras do sufrágio conectavam voto, família e cidadania¹⁶ em reivindicações que pediam a democratização da família.¹⁷ A Parte III demonstra que essa história poderia ser incluída na interpretação da Décima Quarta Emenda, mas isso não foi feito. Como consequência, as doutrinas constitucionais sobre liberdade e igualdade na família parecem não ter antecedentes históricos. A Parte IV encerra ilustrando algumas maneiras pelas quais essa história poderia ser incorporada na argumentação constitucional – na medida em que amplia nossas histórias sobre os processos de mudança constitucional e alarga nosso elenco de constituintes – e o que pode estar em jogo em tal esforço.

1 MEMÓRIA CONSTITUCIONAL: NOMEAR, FALAR, VOTAR E LIDERAR

O nome de Susan B. Anthony é mencionado em nove casos no *United States Reports*¹⁸. Oito deles são referências à *Susan B. Anthony List*, uma organização que arrecada dinheiro para candidatos antiaborto¹⁹, tendo sido processada por um ex-congressista que alegou que a organização descreveu, ilegalmente, seu voto a favor do *Affordable Care Act* como um voto

¹⁶ Ver SIEGEL, R. B. *She the People: The Nineteenth Amendment, Sex Equality, Federalism, and the Family*. *Harvard Law Review*, Massachusetts, v. 115, n. 4, p. 947–1046, 2001.

¹⁷ Ver SIEGEL, R. B. *The Nineteenth Amendment and the Democratization of the Family Collection: The Nineteenth Amendment*, *Yale Law Journal Forum*, New Haven, v. 129, p. 450–495, 2019. (“As sufragistas demonstravam o porquê de as mulheres precisarem representar seus próprios interesses na política, argumentando que as mulheres precisavam votar para fazer mudar a direito estrutural da família, de modo que todos os membros adultos da família pudessem ser reconhecidos e participar da vida democrática como iguais. Talvez a evidência mais vívida das reivindicações transformadoras das sufragistas seja a repercussão por elas provocada. Caricaturas antisufragistas retratavam o desafio da representação virtual e a perspectiva de mulheres votarem como ameaça tanto para a família quanto para o Estado”) (citações omitidas).

¹⁸ Ver *Whole Woman’s Health v. Jackson*, 141 S. Ct. 2494, 2497 (2021) (Breyer, J., divergindo); *TransUnion LLC v. Ramirez*, 141 S. Ct. 2190, 2204 (2021); *California v. Texas*, 141 S. Ct. 2104, 2114 (2021); *Trump v. New York*, 141 S. Ct. 530, 535 (2020); *Roman Cath. Diocese of Brooklyn v. Cuomo*, 141 S. Ct. 63, 68 (2020); *Dep’t of Com. v. New York*, 139 S. Ct. 2551, 2565 (2019); *Spokeo, Inc. v. Robins*, 578 U.S. 330, 340 (2016); *Susan B. Anthony List v. Driehaus*, 573 U.S. 149, 153 (2014); *Texas v. Johnson*, 491 U.S. 397, 439 (1989) (Stevens, J., divergindo).

¹⁹ A *Susan B. Anthony List* arrecada fundos para candidatos republicanos e foi originalmente iniciada pela *Feminists for Life* como uma organização pró-vida não partidária. Ver KELLY, C. Anti-abortion group announces \$52 million budget to reelect Trump and keep Republican Senate majority. *CNN politics*, Atlanta, 17 jan. 2020. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/01/17/politics/anti-abortion-sba-list-52-million-2020-budget/index.html>; SHEPPARD, K. Susan B. Anthony List Founder: Republicans Hijacked My PAC! *Mother Jones*, São Francisco, 22 fev. 2012. *Politics*. Disponível em: <https://www.motherjones.com/politics/2012/02/susan-b-anthony-list-sharp-right-turn-rachel-macnair/>. Como o nome da organização sugere, o movimento pró-vida reivindicou as sufragistas, incluindo Anthony, como antiaborto. Para um relato das importantes maneiras pelas quais essas reivindicações sobre a memória coletiva do movimento sufragista divergem do registro histórico ver SIEGEL, R. B.; TARANTO, S. What antiabortion advocates get wrong about the women who secured the right to vote - *The Washington Post*. *The Washington Post*, Washington D.C., 22 jan. 2020. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/01/22/what-antiabortion-advocates-get-wrong-about-women-who-secured-right-vote/> (“Como os pesquisadores, incluindo o editor dos arquivos de Elizabeth Cady Stanton e Susan B. Anthony mostraram, muitas dessas alegações são baseadas em repetidos erros factuais. As reivindicações muitas vezes também enganam de outra maneira: omitindo características essenciais das crenças das sufragistas sobre gênero, justiça e direito”) Ver ainda SHERR, L.; GORDON, D. No, Susan B. Anthony and Elizabeth Cady Stanton Were Not Antiabortionists. *Time*, Nova Iorque, 10 nov. 2015. Disponível em: <https://time.com/4106547/susan-b-anthony-elizabeth-cady-stanton-abortion/>.

a favor do “aborto financiado pelo contribuinte”²⁰ (o *Justice Thomas* emitiu o seu voto para uma Corte unânime, sustentando que a organização alegou estar amparada pela Primeira Emenda²¹). Além dessas referências a *Susan B. Anthony List* como parte ou precedente, a única outra menção a Susan B. Anthony ocorre no voto dissidente do *Justice Stevens* no caso *Texas v. Johnson*, no qual ele argumenta que a Primeira Emenda permitiu uma lei que criminaliza a queima de bandeiras²².

²⁰ *Susan B. Anthony List*, 573 U.S. p. 149.

²¹ Ver id. p. 149–50.

²² 491 U.S. p. 439 (“As ideias de liberdade e igualdade têm sido uma força irresistível para motivar líderes como Patrick Henry, Susan B. Anthony e Abraham Lincoln, professores como Nathan Hale e Booker T. Washington, os escoteiros filipinos que lutaram em Bataan e os soldados que escalaram o penhasco na praia de Omaha”)

Não há menção no *United States Reports* a Elizabeth Cady Stanton²³, Sarah Grimke²⁴, Sarah Parker Remond²⁵, Lucretia Mott²⁶, Lucy Stone²⁷, Sojourner Truth²⁸, Frances Ellen Watkins Harper²⁹, Mary Church Terrell³⁰, Alice Paul³¹, Crystal Eastman³², Florence Kelley³³, Ida B. Wells³⁴ ou Mary McLeod Bethune³⁵.

As mulheres que buscavam votar enfrentaram uma resistência profunda e arraigada em disputas que começaram antes da Guerra Civil, abrangendo várias emendas constitucionais e inúmeras leis e decretos estaduais e locais, que continuaram até o final século XX³⁶. No entanto, apesar dessa luta intergeracional, nenhum julgado da Suprema Corte nomeou, muito

²³ Resultados de pesquisa para Elizabeth Cady Stanton no Supreme Court Opinions, WESTLAW EDGE, <https://www.westlaw.com/> (na barra de pesquisa, escolha “U.S. Supreme Court” como jurisdição e pesquise por: Susan /2 Anthony) (Última visita em Mar. 31, 2021).

²⁴ Resultados de pesquisa para Sarah Grimke no Supreme Court Opinions, WESTLAW EDGE, <https://www.westlaw.com/> (na barra de pesquisa, escolha “U.S. Supreme Court” como jurisdição e pesquise por: Sarah Grimke) (Última visita em Apr. 14, 2021).

²⁵ Resultados de pesquisa para Sarah Parker Remond no Supreme Court Opinions, WESTLAW EDGE, <https://www.westlaw.com/> (na barra de pesquisa, escolha “U.S. Supreme Court” como jurisdição e pesquise por: Sarah /2 (“Parker” or “Remond”)) (Última visita em Apr. 14, 2021).

²⁶ Resultados de pesquisa para Lucretia Mott no Supreme Court Opinions, WESTLAW EDGE, <https://www.westlaw.com/> (na barra de pesquisa, escolha “U.S. Supreme Court” como jurisdição e pesquise por: Lucretia /2 Mott) (Última visita em Mar. 31, 2021).

²⁷ Resultados de pesquisa para Lucy Stone no Supreme Court Opinions, WESTLAW EDGE, <https://www.westlaw.com/> (na barra de pesquisa, escolha “U.S. Supreme Court” como jurisdição e pesquise por: Lucy /2 Stone) (Última visita em Mar. 31, 2021).

²⁸ Resultados de pesquisa para Sojourner Truth no Supreme Court Opinions, WESTLAW EDGE, <https://www.westlaw.com/> (na barra de pesquisa, escolha “U.S. Supreme Court” como jurisdição e pesquise por: Sojourner /2 Truth) (Última visita em Mar. 31, 2021).

²⁹ Resultados de pesquisa para Francis Ellen Watkins Harper no Supreme Court Opinions, WESTLAW EDGE, <https://www.westlaw.com/> [<https://perma.cc/K3DC-WG4W>] (na barra de pesquisa, escolha “U.S. Supreme Court” como jurisdição e pesquise por: Francis /2 “Watkins Harper”) (Última visita em Mar. 31, 2021).

³⁰ Resultados de pesquisa para Mary Church Terrell no Supreme Court Opinions, WESTLAW EDGE, <https://www.westlaw.com/> (na barra de pesquisa, escolha “U.S. Supreme Court” como jurisdição e pesquise por: Mary /2 Terrell) (Última visita em, 2021). Mary Church Terrell aparece em um único caso, onde ela é uma das muitas processadas, tendo sua capacidade contestada como membro do conselho de educação do Distrito de Columbia. *Ver Nalle v. Oyster*, 230 U.S. 165 (1913).

³¹ Resultados de pesquisa para Alice Paul no Supreme Court Opinions, WESTLAW EDGE, <https://www.westlaw.com/> (na barra de pesquisa, escolha “U.S. Supreme Court” como jurisdição e pesquise por: Alice /2 Paul) (Última visita em Mar. 31, 2021).

³² Resultados de pesquisa para Crystal Eastman no Supreme Court Opinions, WESTLAW EDGE, <https://www.westlaw.com/> (na barra de pesquisa, escolha “U.S. Supreme Court” como jurisdição e pesquise por: Crystal /2 Eastman) (Última visita em Mar. 31, 2021).

³³ Resultados de pesquisa para Florence Kelley no Supreme Court Opinions, WESTLAW EDGE, <https://www.westlaw.com/> (na barra de pesquisa, escolha “U.S. Supreme Court” como jurisdição e pesquise por: Florence /2 Kelley) (Última visita em Mar. 31, 2021).

³⁴ Resultados de pesquisa para Ida B. Wells no Supreme Court Opinions, WESTLAW EDGE, <https://www.westlaw.com/> (na barra de pesquisa, escolha “U.S. Supreme Court” como jurisdição e pesquise por: Ida /2 Wells) (Última visita em Mar. 31, 2021).

³⁵ Resultados de pesquisa para Mary McLeod Bethune no Supreme Court Opinions, WESTLAW EDGE, <https://www.westlaw.com/> (na barra de pesquisa, escolha “U.S. Supreme Court” como jurisdição e pesquise por: Mary /2 Bethune) (Última visita em Mar. 31, 2021).

³⁶ Ver DUBOIS, E. C. *Suffrage: Women’s Long Battle for the Vote*. Nova Iorque: Simon and Schuster, 2020; KORNBLUH, F. Martha S. Jones. *Vanguard: How Black Women Broke Barriers, Won the Vote, and Insisted on Equality for All*. *The American Historical Review*, Nova Iorque, v. 128, n. 1, p. 496–497, 2023. Disponível em:

menos citou, as líderes que lutavam por voz política em nossa ordem constitucional, exceto a rápida menção feita pelo *Justice* Steven a Susan B. Anthony em seu voto dissidente sobre a queima das bandeiras. Ninguém, pelo meu conhecimento, nunca apontou essa omissão. O apagamento é tão enraizado que nos passa despercebido. Ainda vivemos dentro de estruturas semânticas que igualam a democracia ao sufrágio masculino. Cartas pessoais de grandes homens e as reflexões pós-ratificação são regularmente citadas³⁷, enquanto nenhum *Justice* parece ter nomeado ou citado as mulheres que procuraram expandir princípios fundadores de liberdade, igualdade e autogoverno feminino.³⁸

Esse silêncio reflete entendimentos que continuam a moldar a autoridade das mulheres na política, no direito, na universidade, no lar familiar e em outras esferas sociais. A memória constitucional retrata um mundo no qual os homens falam pelas mulheres; as mulheres não têm voz política e ainda precisam exercer autoridade para liderar.

Observamos as mulheres na política lutando contra essas persistentes restrições de status. À medida que mais mulheres exercem autoridade política, a resistência às vezes se torna bastante violenta. Um século após a ratificação da Décima Nona Emenda, mulheres em campanha política ou ocupando altos cargos são julgadas inadequadas para o cargo por serem "não agradáveis"³⁹ ou, de forma mais abominável, são recebidas com gritos de "tranquem-

<https://doi.org/10.1093/ahr/rhad100>; LEMAY, K. C. *et al.* *Votes for Women: A Portrait of Persistence*. Princeton: Princeton University Press, 2019.

³⁷ Ver *Ramos v. Louisiana*, 140 S. Ct. 1390, 1400 (2020) (citando os "escritos privados" de James Madison); *Zivotofsky v. Kerry*, 135 S. Ct. 2076, 2092 (2015) (citando uma carta de Alexander Hamilton para George Washington e pareceres do gabinete de Thomas Jefferson); *NLRB v. Canning*, 573 U.S. 513, p. 513–57 (2014) (citando cartas de George Washington, Thomas Jefferson, John Adams, Alexander Hamilton, o procurador geral de John Adams, Charles Lee, James McHenry, John Armstrong, e James Madison); *id.* p. 569–615 (Scalia, J., acompanhando) (discutindo as mesmas cartas); *Hamdi v. Rumsfeld*, 542 U.S. 507, p. 564–65 (Scalia, J., divergindo) (citando uma carta de 1788 de Thomas Jefferson para James Madison); *City of Boerne v. Flores*, 521 U.S. 507, p. 560–62 (1997) (O'Connor, J., divergindo) (citando os escritos pessoais de Thomas Jefferson e James Madison, e cartas de George Washington); *id.* p. 541–42 (Scalia, J., acompanhando) (Contestando a utilização dos relatos de Jefferson e Madison pela divergência); *Parklane Hosiery Co. v. Shore*, 439 U.S. 322, 343 (1979) (Rehnquist, J., divergindo) (citando os escritos pessoais de Thomas Jefferson); *Griswold v. Connecticut*, 381 U.S. 479, p. 488–90 (1965) (Goldberg, J., acompanhando) (citando os discursos de James Madison); *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, p. 661–62 (1952) (Clark, J., acompanhando) (citando cartas de Abraham Lincoln e Teddy Roosevelt).

Martin Luther King Jr. aparece em decisões da Suprema Corte ao encarnar a luta por justiça racial. Ver, *Tex. Dep't of Hous. & Cmty. Affairs v. Inclusive Cmty. Project, Inc.*, 135 S. Ct. 2507, 2516 (2015) (discutindo a aprovação da *Fair Housing Act* ao tempo do assassinato do Rei); *Fisher v. Univ. of Tex.* (Fisher I), 570 U.S. 297, 323 (2013) (Thomas, J., acompanhando) (Observando que historicamente faculdades negras "produziram Booker T. Washington, Thurgood Marshall, Martin Luther King Jr. e outros líderes proeminentes"); Ver ainda *Shelby Cnty. v. Holder*, 570 U.S. 529, p. 581–82 (2013) (Ginsburg, J., divergindo) (Discutindo o papel de Martin Luther King Jr. no "Domingo sangrento" e citando suas palavras no "arco do universo moral"); *Simon & Schuster, Inc. v. N.Y. State Crime Victims Bd.*, 502 U.S. 105, p. 121–22 (1991) (citando King e Emma Goldman como autores proeminentes que escreveram trabalhos significativos enquanto estavam presos). Para decisões citando Frederick Douglass, ver fontes citadas na nota 162.

³⁸ Para o que pode ser a única exceção no *United States Reports*, ver nota 21.

³⁹ NILSEN, E.; ZHOU, L. Elizabeth Warren and the sexism factor, explained - Vox. Vox, [s. l.], 6 mar. 2020. Disponível em: <https://www.vox.com/2020/3/6/21166338/elizabeth-warren-loss-2020-primary-sexism> ("Por exemplo, uma pesquisa de julho com o eleitorado de New Hampshire apontou números favoráveis tanto para Warren quanto para a então candidata senadora Kamala Harris (67% para Warren, 54% para Harris), mas avaliações de "simpatia" desanimadoras para elas. Apenas 4% dos prováveis eleitores achavam que Warren era "simpática" e 5% para Harris. Comparado a isso, 20% dos prováveis eleitores achavam que Biden e Sanders eram simpáticos").

na⁴⁰, "mulher detestável"⁴¹, e "volta para onde veio"⁴². Chamadas de "vadia"⁴³ em uma página privada do Facebook frequentada por milhares de *Michiganders*, a governadora Gretchen Whitmer foi alvo de sequestro e assassinato por seu papel no fortalecimento de políticas⁴⁴ de distanciamento durante a pandemia de COVID-19. "Você ouve, 'ei, esse não é um estado babá'... 'Eu não elegi uma mãe para cuidar do estado'. Você nunca ouviu alguém se referir a um governador ou ao presidente dizendo 'Eu não preciso que meu pai me diga o que fazer', explicou um senador⁴⁵. O presidente do Partido Republicano de Michigan referiu-se às mulheres detentoras dos mais altos cargos no estado como "as três bruxas"⁴⁶.

Explicando o significado de sua própria presença na Assembleia Geral de Virgínia, Jennifer McClellan ressaltou: "acredito que Thomas Jefferson nunca imaginou lactantes neste Capitólio, mas ele nunca teria me imaginado aqui, ponto final"⁴⁷. Em sua corrida ao governo da

Quando a senadora Elizabeth Warren se retirou das primárias democratas para presidência na primavera de 2020, muitos, incluindo Warren, reconheceram a ambivalência do eleitorado em relação às candidatas mulheres. Com "eleitor após eleitor dizendo na mídia que votaria em uma mulher, mas não em Warren", Warren observou: "Se você diz, 'Sim, houve sexismo nesta eleição, todo mundo diz, 'chorona'. Se você diz, 'Não havia sexismo', sobre um zilhão de mulheres pensam: 'Em que planeta você vive?'" Id.

⁴⁰ Um artigo parodiando a retaliação de gênero que Clinton e Warren enfrentaram foi o artigo mais lido de McSweeney de 2019. Ver: BLACHOR, D. I Don't Hate Women Candidates — I Just Hated Hillary and Coincidentally I'm Starting to Hate Elizabeth Warren. *McSweeney's Internet Tendency*, São Francisco, 2 jan. 2019. Disponível em: <https://www.mcsweeneys.net/articles/i-dont-hate-women-candidates-i-just-hated-hillary-and-coincidentally-im-starting-to-hate-elizabeth-warren> ("A ideia de ver essa mulher bem-sucedida atrás das grades, com todo o seu poder de ação retirado, foi engraçado para mim"). Ver também: SAMUELS, B. Trump says he agrees '100 percent' with 'lock her up' chants about Clinton. *The Hill*, Washington D.C., 16 out. 2020. Disponível em: <https://thehill.com/homenews/administration/521436-trump-says-he-agrees-100-percent-with-lock-her-up-chants-about/>

⁴¹ ROCQUE, S. R. "Nasty Woman" meme returns with Kamala Harris as VP nominee. *Fast Company*, Nova Iorque, 8 dez. 2020. Disponível em: <https://www.fastcompany.com/90539508/kamala-harris-is-bidens-vp-nominee-so-naturally-the-nasty-woman-meme-is-back> ("A assessoria de Joe Biden anunciou na terça-feira que Kamala Harris seria sua escolha a vice-presidente. Previsivelmente, Donald Trump gaguejou sua reação via Twitter, referindo-se a ela como uma 'mulher desagradável'. E assim, estávamos em 2016 novamente").

⁴² HESSE, M. What do 'Lock her up' and 'Send her back' have in common? It's pretty obvious. *Washington Post*, Washington D.C., 20 jul. 2019. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/lifestyle/style/what-do-lock-her-up-and-send-her-back-have-in-common-its-pretty-obvious/2019/07/19/74bc4790-a999-11e9-9214-246e594de5d5_story.html.

⁴³ BARRETT, M. Sexist attacks cast Michigan Gov. Whitmer as mothering tyrant of coronavirus dystopia - mlive.com. *MLive*, Michigan, 22 de maio 2020. Disponível em: <https://www.mlive.com/public-interest/2020/05/sexist-attacks-cast-whitmer-as-mothering-tyrant-of-coronavirus-dystopia.html>.

⁴⁴ Ver BLOCHER, J.; SIEGEL, R. B. When Guns Threaten the Public Sphere: A New Account of Public Safety Regulation under Heller Essays. *Northwestern University Law Review*, Chicago, [s. l.], v. 116, n. 1, p. 139–202, 2021.

⁴⁵ Barrett, nota supra 42; ver também Blocher & Siegel, nota supra 43, p. 157 ("Online, a governadora foi atacada, chamada de mãe autoritária, bruxa, rainha, professora na menopausa, 'aquela mulher' (referência sarcástica de Donald Trump a Hillary Clinton) e 'vadia tirana'. Ameaças de violência sobrecarregaram esse fluxo de misoginia, com manifestantes se gabando uns dos outros sobre como seria mais satisfatório matar a governadora").

⁴⁶ MAUGER, C. Michigan GOP chair Weiser rebuffs attacks on assassination, "three witches" quips. *The Detroit News*, Detroit, 26 mar. 2021. Disponível em: <https://www.detroitnews.com/story/news/politics/2021/03/26/michigan-gop-chair-quips-assassination-3-witches-video/7011870002/> ("Weiser respondeu que o partido está focado em derrotar as 'três bruxas' em 2022, aparentemente se referindo à Governadora Gretchen Whitmer, a Procuradora-Geral Dana Nessel e a Secretária de Estado Jocelyn Benson – as três líderes democratas estaduais que estão concorrendo à reeleição no próxima ano... 'Além de assassinato, não tenho outra maneira... que não seja votar. OK?', disse Weiser").

⁴⁷ SIEGEL, R. B. The Pregnant Citizen, from Suffrage to the Present. *Georgetown Law Journal*, Washington D.C., [s. l.], v. 19, p. 167–230, 2020. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/glj900&i=176>.

Virgínia em 2021, McClellan se apresentou como "de pé sobre os ombros de...mulheres negras que primeiro colocaram os pés neste país, seja Sojourner Truth ou Harriet Tubman ou Ida B. Wells ou Fannie Lou Hamer"⁴⁸. McClellan e Jennifer Carroll Foy, com quem concorreu à indicação democrata ao governo, quebraram paradigmas por estarem entre as poucas representantes que serviram no cargo enquanto estavam grávidas⁴⁹. Apenas dez integrantes do Congresso deram à luz enquanto cumpriam seus mandatos, e apenas duas na última década⁵⁰. Em pesquisa realizada pelo *Pew Research Center*, em 2018, 51% dos entrevistados relataram que seria melhor para uma mulher que busca um alto cargo político ter filhos antes de entrar na política; cerca de um quarto disse que uma candidata feminina deveria esperar até que ela esteja politicamente bem estabelecida antes de ter filhos, com um adicional de 19% relatando que seria melhor para ela não ter filhos de forma alguma⁵¹.

Os cânticos e epítetos que as mulheres enfrentam na política certamente parecem mais virulentos do que os julgamentos dos eleitores sobre mães que ocupam altos cargos políticos ou o silêncio suave da jurisprudência da Suprema Corte, mas o silêncio pode policiar os limites da autoridade com força bruta. Recontamos a criação da nossa Lei Fundamental, seja a Declaração da Independência ou a Constituição, como o trabalho de homens. Além de algumas afirmações estranhas sobre Abigail Adams alertando seu marido John a "*se lembrar das senhores*"⁵², contamos a história da fundação do país sem mencionar essas mulheres. O direito constitucional de alto nível pouco difere do ensino de escolas públicas. Não são apenas as histórias da Fundação que apresentam um elenco só de personagens masculinos. Os casos do cânone constitucional raramente apresentam mulheres.

Assim como as mulheres estão ausentes nas histórias que contamos sobre a criação de nossa Constituição e do nosso direito constitucional, assim também é com a Décima Nona Emenda. O texto constitucional e a história da Décima Nona Emenda dizem respeito explicitamente às mulheres, qualificando-as como constituintes — no entanto, a referida emenda desempenha quase nenhum papel na interpretação constitucional, *mesmo no direito antidiscriminatório sexual*.⁵³ Pensem sobre esse apagamento. É uma evidência impressionante da exclusão quase perfeita das mulheres como reconhecidas criadoras de nosso direito constitucional.

⁴⁸ KING, M. Jennifer McClellan launches Virginia governor bid. *POLITICO*, Washington D.C., 18 jun. 2020. Disponível em: <https://www.politico.com/news/2020/06/18/virginia-jennifer-mcclellan-launches-gubernatorial-bid-326673>.

⁴⁹ Ver Siegel, nota supra 46.

⁵⁰ Ver id. p. 187.

⁵¹ Ver id. p. 188.

⁵² ADAMS, A. *Letter from Abigail Adams to John Adams, 31 March - 5 April 1776*. Braintree, 31 mar. 1776. Disponível em: <https://www.masshist.org/digitaladams/archive/doc?id=L17760331aa>. Abigail Adams também desaparece da história constitucional, aparecendo nos julgamentos da Suprema Corte apenas como receptora de cartas de homens. Ver os resultados da pesquisa para Abigail Adams nas opiniões da Suprema Corte, WESTLAW EDGE, <https://www.westlaw.com/> (na barra de pesquisa selecione, "U.S. Supreme Court" como jurisdição e pesquise por: Abigail /2 Adams) (Última visita Mar. 31, 2021).

⁵³ Ver Siegel, nota supra 15, p. 953–68 (mostrando que a direito de discriminação sexual moderna se desenvolveu a partir da cláusula de proteção igualitária da décima quarta emenda).

2 VOTAÇÃO E FAMÍLIA: UMA BREVE HISTÓRIA

Hoje, o discurso do individualismo mascara como a família estrutura a cidadania. Mas durante grande parte de nossa história, os debates sobre cidadania se concentraram na família. O debate sobre o voto feminino — conhecido pelos norte-americanos do século XIX como "a questão da mulher"⁵⁴ — dizia respeito a família. Como observei, a "reivindicação de voto de uma mulher contestou a prerrogativa de um homem de representar sua esposa e filhas, e, portanto, foi um pedido de democratização da família"⁵⁵. As sufragistas argumentavam que os homens não representavam virtualmente as mulheres perante o Estado; as mulheres precisavam do voto para mudar as formas como o direito estruturava a família e a participação dependente das mulheres na política⁵⁶.

Os argumentos em busca da democratização da família começaram bem antes dos debates sobre as emendas constitucionais da Reconstrução. Eles estiveram no caminho para a Décima Nona Emenda, explodiram na ratificação, e desempenharam um papel proeminente no aniversário de meio século da Décima Nona Emenda⁵⁷. As defensoras dessa pauta expressaram essas reivindicações em muitas vozes, formas e movimentos através do tempo⁵⁸. Debates sobre família e cidadania permanecem vivos na era do centenário da referida emenda, à medida que as mulheres enfrentam as desigualdades estruturais que a pandemia da COVID-19 exacerbou⁵⁹.

No entanto, mesmo que esses debates sobre família e cidadania se repitam de geração em geração na *história* constitucional norte-americana, eles não desempenham qualquer papel na *memória* constitucional — a forma como os norte-americanos fazem reivindicações sobre o passado enquanto discutem sobre o significado da Constituição. Embora os argumentos sobre a família tenham desempenhado um papel importante no debate sobre a escravidão e sobre o direito de voto feminino, parecem não ter importância na compreensão moderna

⁵⁴ Ver, principalmente, CASTRO, G. Elizabeth K. Helsing, Robin Lauterbach Sheets, William Veeder. — The Woman Question. Society and Literature in Britain and America, 1837-1883. *Revue Française d'Études Américaines, Paris*, [s. l.], v. 45, n. 1, p. 203–204, 1990. HOWE, J. W. et al. The Other Side of the Woman Question. *The North American Review, Boston*, [s. l.], v. 129, n. 276, p. 413–446, 1879; JONES, M. S. *All Bound Up Together: The Woman Question in African American Public Culture, 1830-1900*. Baskerville: Univ of North Carolina Press, 2009; PARKMAN, F. The Woman Question. *The North American Review, Boston*, [s. l.], v. 129, n. 275, p. 303–321, 1879. ("Por que um sexo deveria legislar por ambos?...Por que a emancipação política do sexo feminino, até então sem voto, derrubaria a família?").

⁵⁵ Ver Siegel, nota supra 16, p. 458.

⁵⁶ Ver Siegel, nota supra 15; Siegel, nota supra 16.

⁵⁷ Ver Siegel, nota supra 16. Pela comemoração da Décima Nona Emenda em seu aniversário de meio século, ver nota supra 16, p. 473–78.

⁵⁸ Ver, e.g., id. p. 464–72.

⁵⁹ Ver GROSE, J. America's Mothers Are in Crisis. *The New York Times*, Nova Iorque, 4 fev. 2021. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/02/04/parenting/working-moms-mental-health-coronavirus.html> (estimando que 1,6 milhões de mães deixaram seus trabalhos devido a dificuldades com obrigações domésticas e familiares); NATIONAL WOMEN'S LAW CENTER. *A Year of Strength & Loss: the pandemic, the economy, & the value of women's work*. Washington D.C.: National Women's Law Center, 2021. Disponível em: https://nwlc.org/wp-content/uploads/2021/03/Final_NWLC_Press_CovidStats.pdf.

das emendas constitucionais da Reconstrução⁶⁰. Ao construir argumentos constitucionais, juristas não invocam em geral abolicionistas ou sufragistas⁶¹. Os norte-americanos geralmente não assumem que as reivindicações de justiça reprodutiva têm importantes antecedentes históricos⁶². Tampouco veem a crise de assistência à infância durante a pandemia da COVID-19 como tendo uma longa história que se originou dos desafios das mulheres às leis que impuseram uma cidadania dependente na política e no mercado⁶³. O ativismo dos direitos civis

⁶⁰ Peggy Cooper Davis tem se esforçado brilhantemente para demonstrar que o devido processo legal substantivo da décima quarta emenda pode encontrar seus significados em “histórias negligenciadas” sobre a família na luta contra escravidão. Ver principalmente DAVIS, P. C. *Neglected Stories: The Constitution and Family Values*. Nova Iorque: Hill and Wang, 1998; ver ainda DAVIS, P. C. *Neglected Stories and the Lawfulness of Roe v. Wade Symposium: In Your Midst: Contributions of Women of Color in the Law*. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, Massachusetts, v. 28, n. 2, p. 299–394, 1993. (Discutindo o foco no “efeito devastador da escravidão sobre a família afro-americana como preocupações primordiais do movimento antiescravidão” nos escritos de Harriet Beecher Stowe e outros); BROUSSARD, P. A. *Unbowed, Unbroken, and Unsung: The Unrecognized Contributions of African American Women in Social Movements, Politics, and the Maintenance of Democracy Essay*. *William & Mary Journal of Race, Gender, and Social Justice*, Williamsburg, v. 25, n. 3, p. 631–680, 2018. (Descrivendo como pessoas escravizadas resistiram ao estupro e gravidez forçada por seus senhores e discutindo as decisões das mulheres sobre o aborto durante a escravidão); STANLEY, A. D. *Instead of Waiting for the Thirteenth Amendment: The War Power, Slave Marriage, and Inviolate Human Rights*, *The American Historical Review*, Nova Iorque, [s. l.], v. 115, n. 3, p. 732–765, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/ahr.115.3.732> (analisando questões históricas de escravidão e liberdade sob a Décima Terceira Emenda através de uma lente de gênero). Para um estudo da Reconstrução oferecendo um relato preventivo da liberdade de se casar, Ver FRANKE, K. *Wedlocked: The Perils of Marriage Equality*. Nova Iorque: NYU, 2017.

⁶¹ Os primeiros votos de Ruth Ginsburg na Suprema Corte, em *Reed v. Reed* e *Frontiero v. Richardson*, se esforçaram para incorporar as vozes daquelas que a precederam. As manifestações extraíam partes da *Seneca Falls Declaration of Sentiments* de 1848 que condenava a privação de direitos das mulheres e as doutrinas do estado marital e citou Sojourner Truth em uma convenção dos direitos das mulheres em 1851. Ver Brief for Appellant, p. 30–31, *Reed v. Reed*, 404 U.S. 71 (1971) (No. 70-4); Brief of American Civil Liberties Union as Amicus Curiae, p. 15–17, *Frontiero v. Richardson*, 411 U.S. 677 (1973) (No. 71-1694).

⁶² Esta é uma generalização que o movimento de justiça reprodutiva claramente se mobilizou para se contrapor. Ver, e.g.; Jennifer Nelson, *Women of color and the reproductive rights movement* (2003); Sheri Randolph, *Florynce “Flo” Kennedy: The Life Of A Black Feminist Radical* (2015); Dorothy Roberts, *Killing The Black Body: Race, Reproduction, And The Meaning Of Liberty* (1997); Maya Manian, *The Story of Madrigal v. Quilligan: Coerced Sterilization of Mexican-American Women*, em *Reproductive Rights And Justice Stories* 97–116 (Melissa Murray, Katherine Shaw & Reva B. Siegel eds., 2019). Ver ainda as fontes citadas na nota supra 59 e nota infra 110.

Melissa Murray acaba de publicar o que promete ser um artigo de formação de debate abordando memórias constitucionais associando aborto e genocídio que podem desempenhar um papel na revogação de *Roe*. Ver Melissa Murray, *Race-ing Roe: Reproductive Justice, Racial Justice, and the Battle for Roe v. Wade*, 134, *Harvard Law Review*, 2025 (2021). Nele, ela oferece um “relato do papel que a raça desempenhou em ambos os lados do debate sobre o aborto” e contrapõe “o relato histórico superficial que o *Justice* Thomas fornece na concordância do caso *Box* com uma discussão mais robusta e matizada da história da criminalização do aborto, do movimento de controle de natalidade e da associação dos direitos reprodutivos com o genocídio negro [incluindo] o surgimento do movimento de justiça reprodutiva e a cooptação de temas de justiça reprodutiva por aqueles que se opõem aos direitos ao aborto”. Id. p. 2030–31.

⁶³ Ver Reva B. Siegel & Julie C. Suk, *Opinion, Women Won the Vote But Not the Suffragists’ Larger Goal*, *L.A. Times* (Aug. 26, 2020), <https://www.latimes.com/opinion/story/2020-08-26/womensequality-day-suffrage-19th-amendment-childcare-shirley-chisholm> [<https://perma.cc/6MRU-ZWF9>]. Anne-Marie Slaughter has also located the care crisis in critical historical context. Ver Anne-Marie Slaughter, *Rosie Could Be a Riveter Only Because of A Care Economy. Where is Ours?*, *N.Y. Times* (Apr. 16, 2021), <https://www.nytimes.com/2021/04/16/opinion/care-economy-infrastructure-rosie-theriveter.html?referringSource=articleShare> [<https://perma.cc/777H-YB67>] (Observando que “quando o governo estava recrutando ativamente mulheres para trabalhar em fábricas para produzir os equipamentos e armas necessários para combater na Segunda Guerra Mundial, o Congresso aprovou a *Defense Public Works law* de 1941 (conhecida como *Lei Lanham*) para fornecer a construção de infraestrutura como

femininos é completamente excluído da memória constitucional – não importa a norma constitucional em questão –, de modo que os argumentos apresentados por suas defensoras não informam ou moldam os julgamentos contemporâneos sobre o significado da Constituição.

Ao longo das gerações, foram apresentados muitos argumentos a favor do direito das mulheres ao voto. Esta seção mostra uma tradição importante — argumentos que começam antes da Reconstrução e se estendem após a ratificação da Décima Nona Emenda, argumentando que as mulheres precisavam do voto para democratizar a família. As partes III e IV, abaixo, mostram que não há nenhuma razão de princípio que justifique o apagamento dessa história da memória constitucional — e apontam os desafios de tentar integrá-la ao nosso direito.

2.1 O lar republicano: o voto e a família

Os argumentos sobre a família exerceram um papel fundamental nos debates sobre o direito de voto, nos séculos XIX e XX. É claro que a palavra "família" nunca aparece no texto da Décima Nona Emenda. A seção 1 da Emenda prevê: " O direito de voto dos cidadãos dos Estados Unidos não deverá ser negado ou restringido pelo governo federal e estadual em razão do sexo"⁶⁴. A seção 2 prevê: "O Congresso terá o poder para fazer cumprir este artigo por meio da legislação adequada"⁶⁵. De cara, a Emenda certamente parece preocupar-se com o direito ao voto, não com família.

Mas qual era o problema para o qual essa emenda era uma solução? Hoje, pensamos nos Estados Unidos como uma democracia constitucional na qual o princípio do *uma pessoa-um voto* governa⁶⁶. Mas na fundação do país, apenas uma minoria de cidadãos dos Estados Unidos estava apta a votar⁶⁷.

Para uma determinada explicação, a inexistência de direitos políticos das mulheres ocorreu em virtude do preconceito dos pais fundadores, fator que restringiu a plena expressão dos princípios de individualismo e igualdade de voz entre seus membros por um século ou dois. Para outra explicação, institucionalista, a família foi uma estrutura organizadora de uma república na qual os seus chefes falariam por seus membros. Aqui, *a desigualdade de voz é uma característica estrutural do planejamento*, não um acidente em sua implementação. Por conta disso, a distribuição desigual do voto na fundação dos EUA não era uma questão acidental ou mesmo de preconceito, mas de *design institucional* em uma república que deu a alguns de seus membros poder e autoridade sobre os outros. Este relato institucional oferece o melhor relato descritivo de nossa ordem constitucional e esclarece os fundamentos estruturais das formas de desigualdade baseadas na família que persistem até hoje.

habitação e escolas, que foram reconhecidos como apoios necessários para o esforço de guerra e o Congresso contou com esta autorização para alocar US \$ 52 milhões (cerca de US \$ 800 milhões hoje) para construir mais de 3.000 creches subsidiadas pelo governo federal").

⁶⁴ U.S. CONST. amend. XIX, § 1.

⁶⁵ U.S. CONST. amend. XIX, § 2.

⁶⁶ O princípio de "uma pessoa um voto" surgiu das decisões de proteção igualitária da Corte Warren em *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962), e *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964).

⁶⁷ Ver Siegel, nota supra 16, p. 456–57.

Hoje, pensamos na família como uma esfera privada que tem pouco a ver com a política ou com o mercado, mas na fundação do país, o inverso foi a regra. Nesse momento, o lar familiar representava um local de governança e comércio. A legislação de *coverture* autorizava um marido a representar sua esposa em transações legais e de mercado; a legislação eleitoral o capacitava a falar por ela na política⁶⁸.

Uma mulher era um membro dependente da política – sua posição era definida em relação a um membro da família que tinha autoridade sobre seus interesses, representando-a em negócios com o Estado e todos aqueles que transacionariam com a família⁶⁹. A posição das mulheres foi definida por meio dos homens, antes do casamento, após o casamento, e fora do casamento⁷⁰. Mesmo depois que (algumas) mulheres foram autorizadas a votar, a cidadania dependente ou derivada persistiu, entendida como uma característica do casamento, da maternidade ou do corpo.⁷¹

2.2 O argumento sufragista: democracia e família

Como o vínculo de cidadania política foi organizado por meio do lar familiar, a reivindicação do voto feminino representou um desafio aos pressupostos fundamentais da república. Aqueles que defendiam o *status quo* argumentavam que as mulheres já eram representadas pelos homens, chefes da família, de modo que emancipar as mulheres destruiria a harmonia e a boa ordem do lar familiar⁷². Justin Smith Morrill, senador de Vermont, falou em nome de muitos nos debates sobre a Reconstrução quando argumentou, em 1866, que permitir que as

⁶⁸ Ver Siegel, nota supra 15, p. 981–83.

⁶⁹ Sobre a legislação do status marital, Ver BASCH, N. *In the eyes of the law: women, marriage, and property in nineteenth-century New York*. Ithaca: Cornell University Press, 1982. O status de cidadania de uma mulher casada seguia o de seu marido; essa lei foi gradualmente reformada, de forma racializada, levando em conta a origem nacional, após a ratificação da Décima Nona Emenda.. Ver LORÉE, M. Nancy F. Cott.— The Grounding of Modern Feminism. *Revue Française d'Études Américaines*, Paris, v. 38, n. 1, p. 407–408, 1988.

⁷⁰ Ver, e.g., DUBLER, A. R. In *Shadow of Marriage: Single Women and the Legal Construction of the Family and the State*. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 112, n. 7, p. 1641–1716, 2002. (“Conto a história de como as funções ideológicas do casamento – particularmente, seu papel imaginado na solução do problema da dependência econômica feminina – foram estendidas para definir e regular os direitos das mulheres solteiras e sua relação com o Estado”).

⁷¹ Sobre a cidadania dependente e derivada, ver Kristin A. Collins, *Illegitimate Borders: Jus Sanguinis Citizenship and the Legal Construction of Family, Race, and Nation*, 123, *Yale Law Journal*, 2134 (2014); MAYERI, S. *Marital Supremacy and the Constitution of the Nonmarital Family*. *California Law Review*, Berkeley, v. 103, n. 5, p. 1277–1352, 2015. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/calr103&i=1313>. Acesso em: 21 jun. 2023; Siegel, nota supra 46, p. 189 (“No século após a ratificação da Décima Nona Emenda, os americanos continuaram a pensar por meio de papéis familiares tradicionais baseados em gênero enquanto tomavam decisões sobre emprego e política. Esses entendimentos foram levados adiante, não apenas por meio do costume e do consentimento, mas por meio de leis que empurravam mães e futuras mães para fora de seus empregos, supondo que elas eram dependentes de homens assalariados). id. p. 213 (demonstrando “como as leis que regulam a gravidez há muito tempo reforçam o papel das mulheres como dependentes econômicas dos homens assalariados, e não como provedoras econômicas das famílias, exacerbando disparidades salariais ligadas ao sexo”).

⁷² Para um exemplo desses argumentos, ver Siegel, nota supra 15, p. 980–97.

mulheres votassem "contrariaria todas as nossas noções de família; separaria marido e mulher, e subverteria os princípios fundamentais do governo familiar, em que o marido é, por todo o uso e direito, humano e divino, o chefe representativo"⁷³.

2.2.1. Reivindicações sobre a Constituição - individualismo, a família e a reivindicação para tratamento igualitário

Os homens argumentavam que as mulheres eram representadas pelos maridos e pais, os quais deveriam votar nos interesses de suas esposas e filhas. As mulheres contestaram essas alegações de representação virtual por motivos até então desconhecidos de que todos os membros adultos do lar tinham direito a uma voz no estado, a votar e participar diretamente como indivíduos, em vez de forma derivada como membros da família. Quando as mulheres sufragistas falavam como indivíduos, elas estavam argumentando sobre a família, desafiando os papéis familiares das mulheres como dependentes de seus maridos ou pais⁷⁴.

Sufragistas atacaram a cidadania dependente por meio de uma estratégia simples, mas disruptiva de gênero, de se apropriar das reivindicações de liberdade e igualdade que os homens empregavam na Revolução Americana e na Guerra Civil – por exemplo, “*no taxation without representation*”⁷⁵. Às vezes, as mulheres que buscavam o direito ao voto desafiavam a representação dependente ao falar como indivíduos, alegando “independência” e “autogoverno”; às vezes, as mulheres que buscavam o direito ao voto atacavam diretamente a lógica de status da cidadania dependente, invocando os argumentos constitucionais do movimento abolicionista para defender que negar o sufrágio feminino violava o Preâmbulo da Constituição, a Cláusula do devido processo legal, a Cláusula de privilégios ou imunidades, a Cláusula

⁷³ Id. p. 984 (citando CONG. GLOBE, 39th Cong., 2d Sess. 40 (1866)).

⁷⁴ Cf. DUBOIS, *op. cit.* (discutindo o discurso do individualismo e a emergência de desafios à lei do status marital e da família).

⁷⁵ Os argumentos das sufragistas se basearam na memória constitucional, mesmo que seus argumentos não façam agora parte de nossa memória constitucional. Ver SIEGEL, R. B. Text in Contest: Gender and the Constitution from a Social Movement Perspective, *University of Pennsylvania Law Review*, Filadélfia, v. 150, n. 1, p. 297–352, 2001b (citações omitidas). Como observei, um movimento emprega diferentes formas de argumentação para mobilizar seus membros e persuadir não-membros sobre os objetivos do grupo; a memória constitucional desempenha um papel extremamente importante nos esforços para persuadir o público fora das fileiras do movimento sobre a justiça de suas reivindicações.

“Ao recrutar membros para suas fileiras, um movimento pode enfatizar as ofensas ou valores que diferenciam os membros do grupo do resto da sociedade, mas um movimento não pode satisfazer seus objetivos ou garantir o reconhecimento de suas reivindicações constitucionais por meio dessas mesmas formas de apelo. Em vez disso, os defensores devem defender sua interpretação da Constituição como uma reivindicação de princípios e memórias de uma tradição compartilhada. Os esforços de um movimento para satisfazer essas condições de argumentação o levarão a perseguir seus objetivos partidários de modo que possam transformar o significado da tradição e a autocompreensão daqueles que a reivindicam. . . Os argumentos mobilizadores [do movimento sufragista] enfatizavam as diferenças de interesse e posição entre os sexos. Mas ao tentar persuadir os homens fora de suas fileiras pela emancipação das mulheres, o movimento enfatizou os princípios e as memórias que uniam os cidadãos em uma comunidade, em vez dos valores e interesses que dividiam os cidadãos na comunidade... Argumentando com esse registro discursivo, o movimento sufragista insistia que a representação virtual infligia às mulheres a mesma injustiça que infligia aos homens: um regime de sufrágio masculino violava o princípio de “nenhuma taxaço sem representação”, o princípio pelo qual a revolução americana contra a coroa britânica foi realizada”. Siegel, *supra* note 6, p. 1357–58 (citações omitidas).

de garantia e as cláusulas de títulos de nobreza e *Bills of attainder*⁷⁶. Algumas dessas reivindicações sobre a Constituição se baseavam em valores de liberdade e outras em valores de igualdade, mas todas eram disruptivas de gênero, pois tentavam aplicar à família as formas de pensamento político nunca pensados para essa esfera social.

Um motivo que pode ter levado a Suprema Corte a interpretar restritivamente a Cláusula de privilégios ou imunidades da Décima Quarta Emenda nos Casos *Slaughter-House*⁷⁷ e *Bradwell v. Illinois*⁷⁸, decididos em dias sucessivos em abril de 1873, era bloquear as reivindicações das mulheres em votar com base na Décima Quarta Emenda, tese levantada no movimento conhecido como "*New Departure*", quando muitas mulheres tentaram votar nas eleições de 1871 e 1872⁷⁹. Dois anos após *Slaughter-House* e *Bradwell*, a Corte, no caso *Minor v. Happersett*, rejeitou a alegação de Virginia Minor de que ela tinha o direito de votar nos termos da Décima Quarta Emenda⁸⁰, com base na Cláusula de privilégios ou imunidades, *Bill of attainder* e na Cláusula do devido processo (substantivo)⁸¹.

2.2.2. Reivindicações sobre a Constituição – o voto como uma reivindicação para a democratização da família

As mulheres que buscavam o voto exigiam tratamento igual, reivindicando as formas de liberdade e igualdade a que os homens tinham direito. Quando lhes disseram que os homens representariam seus interesses, elas discordaram, e, ao enfatizar como as circunstâncias de sexo divergiam, exigiram o voto para o empoderamento das mulheres⁸². Atacando a forma de

⁷⁶ Siegel, nota supra 15, p. 971–72, 972 n.66 (descrevendo as reivindicações constitucionais da *New Departure* e suas raízes no movimento abolicionista).

⁷⁷ 83 U.S. (16 Wall.) 36 (1873).

⁷⁸ 83 U.S. (16 Wall.) 130 (1873).

⁷⁹ Ver Siegel, nota supra 15, p. 974 n.74 ("A associação das reivindicações das sufragistas com a Cláusula de Privilégios ou Imunidades era tão forte que, quando o senador Matthew Carpenter defendeu o caso de Myra Bradwell, ele afirmou que a Suprema Corte poderia aplicar a Cláusula de Privilégios ou Imunidades para proteger o direito da mulher de exercer sua profissão sem ter de declarar que ela também protegia um direito de voto da mulher. O resumo de Carpenter para Bradwell começa assegurando à Corte: "Não acredito que o sufrágio feminino tenha sido garantido pelas emendas existentes à Constituição". Brief for Appellant, p. 2, *Bradwell*, 83 U.S. (16 Wall.) 442 (No. 67)). A Corte, em sua decisão, sustentou que a Cláusula de Privilégios ou Imunidades não protegia o direito de Bradwell de exercer a advocacia após a decisão *Slaughter-House*").

⁸⁰ Ver id. p. 971–74.

⁸¹ 88 U.S. (21 Wall.) 162 (1874). Sobre a decisão da Corte com base no *Bill of Attainder* e no devido processo legal, ver id. p. 175–76. Sobre a reclamação de Virginia Minor e o julgamento da Suprema Corte do Missouri, que foi proferida antes do caso *Slaughter-House* e permitiu o sufrágio masculino no estado sob a seção dois da Décima Quarta Emenda, ver *Minor v. Happersett*, 53 Mo. 58 (1873).

⁸² Aileen Krador fez uma famosa distinção entre duas classes de argumentos no movimento sufragista: (i) argumentos que buscam justiça, que enfatizavam o tratamento igualitário, e (ii) argumentos de "conveniência" que enfatizam a diferença sexual (e.g. autoridade de gênero convencional das mulheres como mães). Ver principalmente KRADOR, A. S. *The ideas of the woman suffrage movement, 1890-1920*. Nova Iorque: Columbia Univ. Press, 1965. A crítica de Krador visava argumentos de "social housekeeping" da era progressista. Id. p. 65–71. É simplesmente um erro caracterizar todos os argumentos pelo sufrágio feminino baseados na diferença de gênero como de "conveniência". Uma defensora do tema pode se concentrar nas diferenças de posição e interesse do grupo e buscar o empoderamento por razões de justiça, como fizeram as defensoras dos direitos das mulheres no início da era *antebellum*. Como ilustro nesta seção, quando as defensoras dos direitos das mulheres atacaram as alegações de representação virtual, elas fundamentaram os interesses femininos com base no sexo e no papel

representação virtual, as sufragistas argumentaram que as mulheres precisavam do voto precisamente porque os homens não representavam os interesses de suas esposas e filhas. A representação virtual não era representação: o direito protegia interesses e perspectivas masculinas que prejudicavam as mulheres⁸³.

O longo ataque do movimento sufragista à representação virtual foi conscientemente de gênero. Como a justificativa para o sufrágio masculino dependia do argumento da representação virtual, a demanda das mulheres pelo voto enfatizava a diferença e o domínio: todas as maneiras pelas quais os homens falharam de forma justa em representar os interesses da mulher perante o Estado⁸⁴.

Mostrar que a legislação do status marital não representava os interesses das mulheres atingia a alegação central de representação virtual — de que os homens levavam em consideração as necessidades de suas esposas e filhas na elaboração do direito. Ao mesmo tempo, mostrar que a legislação do status marital não representava os interesses femininos mostrou às mulheres porque elas precisavam se mobilizar em defesa do voto⁸⁵.

Ao analisarmos o relato feminino sobre porque as mulheres precisavam do voto — não apenas a apropriação das reivindicações dos homens sobre a democracia e o princípio da autorrepresentação, mas suas alegações concretas sobre as lesões que o direito lhes infringia "como mulheres" e sua necessidade de "representação política como mulheres" — revelamos um registro com consequências constitucionais. Recuperamos o registro linguístico de liberdade e igualdade no discurso das mulheres de diferentes classes sociais ao longo das décadas, em que o lar familiar é um local de atividades cuja adequada valorização e organização é fundamental para a cidadania democrática.

Desde o início do período *antebellum*, o movimento sufragista falou sobre a necessidade do direito de voto para tornar as mulheres material e politicamente independentes dos homens. Na primeira Convenção Nacional dos Direitos da Mulher, em 1850, o movimento buscou o seguinte:

1. Que as mulheres devem ter oportunidades iguais aos homens para um emprego adequado e *bem remunerado*.
2. Que as mulheres devem ter iguais oportunidades,

da família, buscando mudanças estruturais que abordassem as circunstâncias das mulheres, em vez de um simples tratamento igualitário. Pode-se também ler de forma similar muitas das reivindicações da era progressista por "social housekeeping". Ver nota inferior 100-102 e texto que as acompanha.

⁸³Ver Siegel, nota supra 16, p. 460.

⁸⁴Em uma convenção de direitos das mulheres de 1852, realizada em Siracusa, Nova Iorque, Antoinette Brown (que mais tarde se casaria com Henry Blackwell) argumentou que:

"O direito é totalmente masculino... Os autores de todos os pactos legais estão...restritos ao ponto de vista masculino — aos pensamentos, sentimentos e preconceitos dos homens. O direito, então, não poderia nos dar nenhuma representação como mulheres e, portanto, nenhuma justiça imparcial, mesmo que os legisladores atuais tivessem intenções honestas sobre isso; pois apenas podemos ser representadas por nossos pares". SIEGEL, R. B. Home As Work: The First Woman's Rights Claims concerning Wives' Household Labor, 1850-1880. *The Yale Law Journal*, New Haven, v. 103, n. 5, p. 1073-1217, 1994.

⁸⁵Ver Siegel, nota supra 76, p. 1357 ("Ao recrutar membros para suas fileiras, um movimento pode enfatizar as ofensas ou valores que diferenciam os membros do grupo do resto da sociedade, mas um movimento não pode satisfazer seus objetivos ou garantir o reconhecimento de suas reivindicações constitucionais por meio dessas mesmas formas de apelo").

privilégios e seguros como homens para se tornarem *financeiramente independentes*. 3. Que as mulheres devem ter direitos civis e políticos iguais, franquias e vantagens como os homens⁸⁶.

Abby Price atacou a economia de mercado como "desvalorizando nosso trabalho, tirando de nós nosso direito de escolha em nossas ocupações industriais, inflingindo (...) *dependência* financeira, – nos privando do comércio e qualificação profissional"⁸⁷. Wendell Phillips afirmou que "as mulheres que se dedicam a atividades domésticas recebem cerca de um terço do valor pago a um homem por serviços similares ou muito mais leves. Mulheres que trabalham fora de casa recebe da mesma forma. Os melhores empregos femininos estão sujeitos a um desconto de cerca de 40 ou 50% sobre os salários pagos aos homens⁸⁸.

Podemos ler nas primeiras demandas do movimento pela independência material uma simples demanda pelo poder de legislar que garantisse às mulheres o tratamento igualitário com os homens. Há mais. Desde os primeiros dias do movimento, as sufragistas entenderam que um objetivo e propósito adicionais de empoderamento das mulheres pelo voto seria garantir tanto igualdade material como independência política, o que significaria ser livre da "dependência pecuniária" dos homens legalmente imposta e, portanto, um remédio contra a cidadania dependente que o direito impôs às mulheres, sejam solteiras ou casadas⁸⁹.

Registros de convenções e jornais sufragistas nas décadas anteriores e após a Guerra Civil demonstram que as sufragistas buscaram o voto para reformar a legislação do status marital. Elas buscaram "autonomia" ("self-ownership") para dar às mulheres direitos de propriedade tanto em seus ganhos de comércio quanto em seu trabalho doméstico⁹⁰. Para acabar com a dependência pecuniária feminina, sufragistas pediram o reconhecimento do direito de propriedade conjunta no casamento. Elas teriam usado o voto tanto para abolir o direito de propriedade de um marido nos serviços de sua esposa quanto para reconhecer tal direito em bens conjugais, de modo a remunerar a esposa por sua contribuição para a economia doméstica⁹¹. Essas reivindicações de propriedade conjunta começaram nas primeiras convenções de

⁸⁶ Proceedings Of The Woman's Rights Convention, realizada em Worcester, 23 e 24 de outubro de 1850, p. 21 (Boston, Prentiss & Sawyer 1851).

⁸⁷ Id. p. 34.

⁸⁸ Wendell Phillips, Discurso na Convenção Realizada em Worcester 17 (Oct. 15 & 16, 1851) (transcrição publicada disponível em Woman's Archives, Schlesinger Library, Radcliffe College, Cambridge, Mass.).

⁸⁹ Ver texto supra na nota 69 (observando que a posição das mulheres foi definida através dos homens, antes do casamento, após o casamento, e fora do casamento).

⁹⁰ Ver Siegel, nota supra 83, p. 1103–04. "Mas analisar os argumentos feministas sobre autonomia e dependência como simples expressões das tradições liberais, republicanas ou comunitárias obscurece o espírito motivador das reivindicações do movimento: um espírito de ceticismo de gênero que levou o movimento a um diálogo crítico com as próprias tradições nas quais se baseou. À medida que as feministas exploravam a experiência de dependência das mulheres no casamento e lutavam para articular uma visão de autonomia que atendesse às preocupações das mulheres, elas expunham as desigualdades na vida familiar que as tradições políticas nas quais o movimento se baseava nunca haviam questionado. Assim, à medida que o movimento se apropriava do discurso da autonomia, ele demonstrava que os conceitos tradicionais de liberdade eram, na verdade, de gênero; eles se referiam tacitamente aos homens. Ao mesmo tempo, quando o movimento usou o discurso da autonomia para exigir liberdade para as mulheres, as feministas deram ao conceito de autonomia um novo significado de gênero. Quando Frances Gage insistiu: "Vamos reivindicar nosso direito de sermos livres. Vamos sair de nossa prisão da lei. Sejamos donas de nós mesmas, de nossos ganhos, de nosso gênio...", ela estava exigindo liberdade para as esposas, buscando o fim da coerção legalmente sancionada em questões de sexo e maternidade, bem como da dependência legalmente imposta no casamento". Id. p. 1104–05. Ver também id. (oferecendo um estudo das reivindicações de propriedade conjunta de sufragistas nas décadas antes e depois da Guerra Civil).

⁹¹ Ver id. p. 1076.

direitos da mulher e estenderam-se até o período pós-Guerra Civil. Elas também foram destaque em jornais sufragistas nacionais e regionais, que incluíam histórias sobre o trabalho de cuidado (*care work*) de mulheres e a produção caseira em fazendas familiares⁹². A reivindicação de propriedade conjunta, buscando reconhecimento e remuneração pelo trabalho assistencial, teve um papel importante no movimento sufragista e foi um importante antecedente das reivindicações contemporâneas que buscavam reconhecimento e apoio às cuidadoras.

Outro quadro mobilizador da questão de gênero foi a demanda por autonomia sexual e reprodução no casamento, que se tornou "passível de discussão" e surgiu como motivo de mobilização, assim como os abolicionistas desafiaram as formas como os proprietários de escravos violavam a autonomia sexual, reprodutiva e familiar dos escravos⁹³. Ao atacar as alegações de representação virtual, as mulheres argumentaram que a legislação do casamento negava às mulheres a maternidade voluntária. Cartas, discursos e histórias explicavam de forma reservada – e às vezes abertamente – que as mulheres precisavam do voto para abolir o direito conjugal do marido a ter relações sexuais com a sua esposa e para reconhecer o direito de recusa da esposa – e, assim, afirmar o controle sobre o momento da maternidade⁹⁴. Ecoando as reivindicações de propriedade conjunta do movimento, Lucy Stone descreveu este direito como um direito de autonomia:

“É muito pouco para mim ter somente o direito de votar, de possuir propriedade...se eu não puder manter o meu corpo, e seus usos, como meu direito absoluto. Nem uma esposa em mil pode fazer isso agora, e enquanto ela sofre esta servidão, todos os demais direitos não a ajudarão a alcançar sua verdadeira posição”⁹⁵.

Sufragistas viam a legislação do casamento como um instrumento de privação das mulheres de sua "autonomia" ("*self-ownership*") no sexo e na maternidade, forçando as mulheres a dependência econômica dos homens; com esse entendimento, alguns perdoaram, mesmo quando condenavam, o aborto⁹⁶.

Muitas outras mulheres, que se sentiam mais à vontade para argumentar com base na autoridade dos papéis familiares do que para desafiar o direito de família, alavancaram a ética do cuidado materno para fins de sufrágio e empoderamento de grupos. Sob a liderança de Frances Willard, o movimento de temperança pensou o voto sob a bandeira da "Proteção do

⁹² Ver id. p. 1146–79.

⁹³ Ver nota supra 59 (discutindo o trabalho de Peggy Cooper Davis).

⁹⁴ Nas décadas anteriores e posteriores à Guerra Civil, as sufragistas que reivindicavam "autonomia" (*self-ownership*), criticaram a legislação que autorizava os homens a coagir o sexo no casamento e impor a maternidade às mulheres. Ver Jill Elaine Hasday, Contest and Consent: A Legal History of Marital Rape, 88 *California Law Review*, 1373, p. 1413–64 (2000). Sobre o direito do marido ao *consortium* no common-law, Ver Evans Holbrook, The Change in the Meaning of Consortium, 22, *Michigan Law Review*, 1, 2 (1923). Por um relato do feminismo do século XIX, examinando as demandas do movimento por autonomia reprodutiva à luz de sua agenda sociopolítica mais ampla, ver Ellen Carol DuBois, Outgrowing the Compact of the Fathers: Equal Rights, Woman Suffrage, and the United States Constitution, 1820–1878, 741, *American History*, 836, p. 842–44 (1987).

⁹⁵ STONE, L.; BLACKWELL, A. L. B. *Friends and Sisters: Letters Between Lucy Stone and Antoinette Brown Blackwell, 1846-93*. Chicago: University of Illinois Press, 1987.

⁹⁶ Ver SIEGEL, R. Reasoning from the Body: A Historical Perspective on Abortion Regulation and Questions of Equal Protection. *Stanford Law Review*, Palo Alto, v. 44, n. 2, p. 261–381, 1992.

lar⁹⁷, e levantou questões de violência doméstica, abuso sexual e necessidade da autoridade das mulheres em esferas privadas e públicas.⁹⁸

Mulheres de cor abordaram questões da vida familiar como elemento integrante de estratégias de valorização racial. Frances Watkins Harper procurou construir alianças raciais cruzadas em seu trabalho de temperança⁹⁹. Mary Church Terrell, Ida B. Wells e Harper fundaram a Associação Nacional de Mulheres de Cor para unir uma rede de clubes de mulheres negras que inovaram estratégias de promoção racial focadas no bem-estar infantil, construindo uma rede de creches que se esforçavam para resolver desafios enfrentados por crianças negras que frequentavam escolas segregadas e mal financiadas e cujos profissionais de saúde trabalhavam longas horas¹⁰⁰.

2.2.3. Família e Cidadania: como as reivindicações para a democratização da família evoluíram no século XX

No início do século XX, o movimento sufragista desenvolveu uma coalizão mais ampla e propôs novas formas de governança. Sufragistas, argumentando como mães, afirmaram que as mulheres precisavam do voto para fazer um trabalho de cuidado que chegasse à esfera pública, trabalho que eles denominavam "*social housekeeping*". Esta nova geração de sufragistas falava sobre a necessidade de as mulheres votarem para que tivessem voz na regulamentação dos serviços municipais¹⁰¹ e para abordar as condições industriais em que elas e

⁹⁷ BORDIN, R. B. A. *Woman and temperance: The quest for power and liberty, 1873-1900*. Filadélfia: Temple Univ., 1981. (American Civilization).

⁹⁸ Ver MASSON, E. M. The Woman's Christian Temperance Union, 1874-1898: Combatting Domestic Violence Essay. *William & Mary Journal of Women and the Law*, [S. l.], v. 3, p. 163-188, 1997. ("Os capítulos da WCTU forneceram o principal fórum para proteção das mulheres contra abuso e exploração sexual, bem como outros males sociais. Eventualmente, a WCTU transformou esse movimento de proteção do lar em clamor pelo sufrágio").

⁹⁹ Ver Bettye Collier-Thomas, Frances Ellen Watkins Harper: Abolitionist and Feminist Reformer, 1825-1911, em *African American Women And The Vote, 1873-1965*, p. 55-60 (Ann D. Gordon & Bettye Collier-Thomas eds., 1997) (observando que Harper desempenhou um papel nos "movimentos abolicionistas, sufragista, da temperança, pacifista, civis e de direitos das mulheres").

¹⁰⁰ ROBERTS, D. E. Black Club Women and Child Welfare: Lessons for Modern Reform 2004 Mason Ladd Lecture. *Florida State University Law Review*, Orlando, v. 32, n. 3, p. 957-972, 2004. Sobre creches, Ver id. p. 967-70.

¹⁰¹ Ver, e.g., ADDAMS, J. *Women and Public Housekeeping, March 1915*. Nova Iorque, 1915. Disponível em: <https://digital.janeaddams.ramapo.edu/items/show/9937> (invertendo o quadro compartilhado de "housekeeping" a serviço do empoderamento, ao exaltar as habilidades que as mulheres trariam para a tarefa de "civic housekeeping"). O uso tático dos estereótipos tradicionais de gênero feito por Addams é interessante, considerando sua vida não estereotipada: Addams fundou a Hull House, uma das primeiras "casas de assentamento" americanas, onde ela vivia em comunidade com outras mulheres - inclusive várias com quem Addams se relacionava - e prestava serviços sociais como creches e treinamento vocacional para mulheres da classe trabalhadora da comunidade vizinha. Ver Maureen P. Hogan & Jeanne Connell, Hull-House as a Queer Counterpublic, em *International Handbook Of Progressive Education* 713 (2015). Ver também Eileen Boris, The Power of Motherhood: Black and White Activist Women Redefine the "Political," 2 *Yale Journal of Law and Feminism*, 25 (1989) (analisando como as mulheres negras fizeram apelos à maternidade para apoiar projetos de promoção racial e para lidar com a realidade de que, para as mulheres negras, as "esferas" do trabalho e do lar nunca foram separadas). Dorothy Roberts mostra como as mulheres do *Black club* organizaram jardins de infância e outras formas de educação de jovens como uma estratégia para o fortalecimento da comunidade e a promoção racial. Ver Roberts, nota supra 99.

seus filhos trabalhariam¹⁰². Começaram a imaginar um direito de voto que pudesse permitir que as mulheres fizessem o trabalho de cuidado em nova escala e forma, através do Estado. Elas propuseram o primeiro programa de saúde pública para mulheres e crianças pobres, que foi promulgado após a ratificação, mas revogado ao final da década¹⁰³.

Em 1920, a sufragista Crystal Eastman saudou a ratificação da Décima Nona Emenda em um discurso que propunha um plano de ação para o Partido Nacional da Mulher intitulado "Agora Podemos Começar"¹⁰⁴. Uma socialista, pacifista, libertária e advogada que cofundou a *American Civil Liberties Union* (ACLU) e liderou a campanha sufragista durante seus últimos anos, Eastman fez parte de um grupo de mulheres que expandiram os entendimentos do século XIX sobre os direitos das mulheres em um novo movimento que elas chamavam de "feminismo"¹⁰⁵.

Em "Agora Podemos Começar"¹⁰⁶, Eastman descreveu o voto como um instrumento de empoderamento das mulheres, continuando a longa tradição de atacar a representação virtual, em argumentos agora expressos no registro discursivo do feminismo. A votação, anunciou Eastman, foi o primeiro passo para alcançar a liberdade da "mulher, no sentido feminista"¹⁰⁷. Como seus antepassados do século XIX, Eastman pediu mudanças na forma como o direito estruturava papéis familiares e integrava papéis familiares com outras atividades sociais para garantir que aquelas que realizassem trabalhos de cuidado (*care work*) fossem reconhecidas, incluídas e dado a oportunidade de participar da vida democrática como cidadãos iguais.

O que, então, é "o problema com as mulheres"? Qual é o problema da liberdade das mulheres? Parece-me ser isso: como organizar o mundo para que as mulheres possam ser seres humanos, com a chance de exercer seus dons infinitamente variados de maneiras infinitamente variadas, em vez de serem destinadas pelo acidente de seu sexo a um campo de atividade - trabalho doméstico e criação de filhos. E segundo, se e quando elas escolhem trabalho doméstico e criação de filhos, ter essa

¹⁰²Alguns dos argumentos mais convincentes a favor do sufrágio vieram de mulheres da classe trabalhadora e de líderes trabalhistas, como Clara Lemlich Shevelson, escrevendo após o incêndio da *Triangle Shirtwaist*, que relacionou o sufrágio feminino à sua capacidade de controlar as condições de trabalho. Ver LEMLICH, C. *The Inside of a Shirtwaist Factory*. *The Labor and Working-Class History Association*, Nova Iorque, v. 54, 1912. Ver também DUBOIS, E. C. *Harriot Stanton Blatch and the Winning of Woman Suffrage*. New Haven: Yale University Press, 1999. v. 104.

¹⁰³Ver LADD-TAYLOR, M. *Mother-Work: Women, Child Welfare, and the State, 1890-1930*. Urbana: University of Illinois Press, 1994. (discutindo o *Sheppard-Towner Maternity and Infancy Protection Act* de 1921 e sua posterior revogação).

¹⁰⁴EASTMAN, C. *Now We Can Begin*. *The American Yawp Reader*, [S. l.], 1920. Disponível em: <https://www.americanyawp.com/reader/22-the-new-era/crystal-eastman-now-we-can-begin-1920/>.

¹⁰⁵Para a biografia de Eastman, Ver ARONSON, A. *Crystal Eastman: A Revolutionary Life*. Caicó: Oxford University Press, 2019. Para outras fontes, especialmente focadas em sua carreira como advogada pioneira, ver Siegel, nota supra 16, p. 466–67. Sobre o surgimento do feminismo com todas as suas muitas expressões, ver a importante explicação de Nancy Cott. Ver COTT, nota supra 68. Para ter uma ideia dos muitos movimentos em que Eastman, Henrietta Rodman e a Aliança Feminista estavam engajados, Ver June Sochen, *The New Woman In Greenwich Village, 1910–1920* (1972). É possível ter uma noção da amplitude dos engajamentos e das redes do grupo por meio de dois pôsteres de reuniões realizadas no Greenwich Village em 1914, que apresentavam Eastman, Rodman, Frances Perkins Floyd Dell, Max Eastman e Charlotte Perkins Gilman, o primeiro intitulado "What Is Feminism? Come and Find Out; First Feminist Mass Meeting". *What is Feminism?, Women & Am. Story*, <https://wams.nyhistory.org/modernizing-america/fighting-forsocial-reform/what-is-feminism>[<https://perma.cc/3S3W-RFHR>] (última visita Oct. 18, 2021).

¹⁰⁶Ver Eastman, nota supra 103.

¹⁰⁷Id. p. 23.

ocupação reconhecida pelo mundo como trabalho, exigindo uma recompensa econômica definitiva e não apenas como dependente de algum homem. Isso não é o feminismo em sua plenitude, é claro, mas é o suficiente para começar¹⁰⁸.

Eastman convocou o Partido Nacional da Mulher a seguir um plano amplo de quatro partes, no qual se reconhecia as demandas emancipatórias do sufrágio do século XIX por igualdade de oportunidades, pela maternidade voluntária e pela independência pecuniária na realização de trabalho assistencial expresso de novas maneiras. Eastman instou o Partido Nacional das Mulheres a endossar planos:

- para desafiar barreiras ao acesso das mulheres à educação, sindicatos e empregos;¹⁰⁹
- para começar uma revolução na educação infantil, instando que "devemos criar filhos feministas" ("Deve ser feminino e viril para ganhar a própria vida, para andar com as suas próprias pernas. E deve ser viril e feminino saber cozinhar e costurar e limpar e cuidar de si nas exigências comuns da vida");¹¹⁰
- para mudar as leis para reconhecer a maternidade voluntária (Eastman argumentou que o controle de natalidade "garante a liberdade de escolha ocupacional" e era "tão elementar quanto essencial ... como salários iguais"¹¹¹); e
- para financiar uma nova "doação de recursos para a maternidade" (Eastman defendeu assistência governamental para aquelas que estavam criando filhos para que não dependessem dos homens¹¹², enquanto outras continuaram a inovar

¹⁰⁸ Id.

¹⁰⁹ Ver id. A Aliança Feminista reconheceu a importância da formação de uma coalizão de gênero em toda a divisão de classes e tinha laços estreitos com o movimento trabalhista, especialmente através de Henrietta Rodman, que era membro da liga sindical feminina e organizou professoras de Nova York para apoiar greves na indústria do vestuário. Ver CARTER, P. Guiding the Working-Class Girl: Henrietta Rodman's Curriculum for the New Woman, 1913. *Frontiers: A Journal of Women Studies*, Lincoln, v. 38, n. 1, p. 124–155, 2017.

¹¹⁰ Ver Eastman, nota supra 103, p. 24.

¹¹¹ Id. O apoio ao controle de natalidade se espalhou dentro do movimento do sufrágio durante os anos anteriores à ratificação. Ver ECKHAUS, P. Restless Women: The Pioneering Alumnae of New York University School of Law Essays. *New York University Law Review*, Nova Iorque, v. 66, n. 6, p. 1996–2013, 1991. Sufragistas afro-americanas também se manifestaram em apoio ao controle de natalidade. Ver SHAW, R. T.-P. *African American Women in the Struggle for the Vote, 1850–1920*. Bloomington: Indiana University Press, 1998 (discutindo Angelina Weld Grimké e outros). No momento da ratificação, algumas líderes negras integraram a maternidade voluntária em seu discurso: "a mulher do futuro deve ter um trabalho para vida e independência para o futuro... Ela deve ter conhecimento... ela deve ter o direito de maternidade ao seu critério". Jessie M. Rodrique, *The Black Community and the Birth Control Movement*, em *Gendered Domains* 244 (Dorothy O. Helly & Susan M. Reverby eds., 2018) (Citando W. E. B. Du Bois, *The Damnation of Women*, em *Darkwater: Voices From Within The Veil* (Herbert Aptheker ed., Kraus-Thompson 1975) (1921)).

¹¹² Ver Eastman, nota supra 103, p. 24. As reivindicações dos direitos das mulheres em busca de remuneração pelo trabalho das esposas no lar começaram com as reivindicações de propriedade conjunta no século XIX, buscando a redistribuição dentro da família como parte da modernização do direito de propriedade conjugal. Ver as notas supra 89–91 e o texto que o acompanha. Na virada do século, Charlotte Perkins Gilman, membro do círculo de Eastman (ver nota 104 supra) desenvolveu uma explicação materialista da reprodução social. Ver GILMAN, C. P. *Women and Economics*. Amherst: Prometheus, 1994. Uma nova geração de feministas começou a imaginar um papel para o governo realmente pagando as mães por seu trabalho, prometendo "uma medida de independência econômica para a mãe" enquanto "reconhecia por um pagamento direto seus serviços à sociedade". Eleanor Taylor, *Wages for Mothers*, *Suffragist*, November 1920, p. 274. Essa mesma época viu o surgimento das "pensões das mães". Ver KATZ, M. B.; THOMAS, L. R. *The Invention of "Welfare" in America*.

nas maneiras de coordenar o trabalho doméstico e o trabalho fora de casa¹¹³.)

Alice Paul liderou decisivamente o Partido Nacional das Mulheres, repudiando o plano de Eastman de desenvolver uma agenda de igualdade que abordasse as preocupações e interesses de uma ampla coalizão de mulheres e passou a buscar uma Emenda dos Direitos Iguais (*Equal Rights Amendment* – ERA), avançando uma demanda única por igual tratamento *sem mudança estrutural*. Na mesma convenção em que Paul rejeitou o plano de quatro partes de Eastman, Paul também se recusou a abordar a contínua privação de direitos das mulheres negras no Sul, apesar dos esforços de outros membros para abordá-lo¹¹⁴. O foco exclusivo de Paul na ERA, embora eficaz na busca do direito ao voto, dividiu amargamente a coalizão de grupos que se reuniram em apoio à Décima Nona Emenda. As feministas do bem-estar social estavam preocupadas que uma ERA invalidasse a proteção legislativa trabalhista baseada no sexo, da qual as mulheres trabalhadoras com responsabilidades familiares dependiam, especialmente em um momento em que os sindicatos não tinham interesse na organização das trabalhadoras femininas¹¹⁵. A decisão de Paul deu sentidos de classe e raça à expressão "com base no sexo", que se mostrou um obstáculo à política de coalizão por décadas.

No quinquagésimo aniversário da Décima Nona Emenda, em 1970, quando um número crescente de mulheres de diferentes origens e compromissos estava começando a se unir em torno de uma ERA, o movimento buscava mudanças estruturais no sentido que Crystal Eastman havia defendido na década de 1920. A *National Organization of Women* (NOW) organizou uma "Greve das Mulheres" na qual centenas de milhares de mulheres foram às ruas em Nova Iorque, Los Angeles e quarenta outras cidades. Liderada por Betty Friedan e Aileen Hernandez, as primeiras presidentes do NOW, a greve buscou a adoção da ERA e avançou três demandas refletindo preocupações que Eastman havia levantado meio século antes: igualdade de oportunidades na educação e emprego, acesso ao aborto e educação e cuidados infantis apoiados pelo governo¹¹⁶.

A NOW iniciou a greve em 26 de agosto, nos cinquenta anos da emenda da ratificação¹¹⁷. O evento se conectou conscientemente ao passado e ao presente, inclusive em uma marcha

Journal of Policy History, Cambridge, v. 10, n. 4, p. 399–418, 1998. Um século depois, essa meta pôde finalmente ser concretizada na passagem de um crédito fiscal infantil permanente e totalmente reembolsável. Ver DEPARLE, J. In the Stimulus Bill, a Policy Revolution in Aid for Children. *The New York Times*, Nova Iorque, 7 mar. 2021. U.S. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/03/07/us/politics/child-tax-credit-stimulus.html>.

¹¹³ Essa inovação há muito era necessária para atender às necessidades das mulheres da classe trabalhadora, levando a movimentos para fornecer assistência infantil e educação gratuitas. Ver nota supra 98 e texto que o acompanha (discutindo o movimento bem-sucedido para estabelecer creches e jardins de infância gratuitos estabelecidos por Mary Church Terrell e outras mulheres negras). Emancipar as mulheres de todas as classes das demandas dos cuidados infantis levou a uma proposta de um "prédio de apartamentos feminista" que permitiria as moradoras terceirizar a maior parte do trabalho de cuidado para funcionários treinados, que trabalhariam 7 horas por dia. Ver *Feminists Design A New Type Home*, *N.Y. Times*, Apr. 5, 1914, p. C4.

¹¹⁴ Para um relato discutindo os esforços de Eastman para trabalhar com Mary White Ovington e Florence Kelley para se opor a Paul nesta decisão, Ver Siegel, nota supra 16, p. 470–71.

¹¹⁵ Ver ZIMMERMAN, J. G. The Jurisprudence of Equality: The Women's Minimum Wage, the First Equal Rights Amendment, and *Adkins v. Children's Hospital*, 1905–1923. *Journal of American History*, [s. l.], v. 78, n. 1, p. 188–225, 1991.

¹¹⁶ Ver Siegel, nota supra 16, p. 474–75.

¹¹⁷ Siegel, nota supra 7, p. 1374 (citando a organizadora Shirley Bernard ao recordar em 1975 que "O significado de 26 de agosto como uma data importante na história das mulheres e sua relação com a greve das mulheres foi explicado várias vezes em jornais e comícios. O sentido dessa data forneceu uma ponte entre o primeiro

na qual líderes do movimento contemporâneo foram emparelhados com sufragistas de campanhas anteriores¹¹⁸. A greve "invocou a luta contra o sufrágio como um precedente positivo, para ilustrar que as mulheres que agem em conjunto poderiam mudar o mundo"¹¹⁹, e "empregou a memória da luta pelo sufrágio como precedente negativo, apontando para os erros do passado da nação erros para levantar questões sobre a justiça das práticas atuais"¹²⁰.

Mesmo quando a greve enfatizou sua demanda por tratamento igualitário — uma demanda transformadora em um momento em que a Corte nunca havia derrubado uma lei estadual por questões de discriminação sexual com base na Cláusula de Igualdade de Proteção, e em um contexto no qual a Comissão de Igualdade de Oportunidades de Emprego não estava aplicando as disposições de discriminação sexual da lei federal de antidiscriminação no ambiente de trabalho¹²¹ — suas organizadoras enfatizaram que o tratamento igualitário na política ou no mercado *não* garantiria a igualdade de cidadania para as mulheres.

Do mesmo modo que as sufragistas do século XIX, que buscaram o voto, a propriedade conjunta e a maternidade voluntária, as feministas do século XX equiparavam a cidadania igualitária com a mudança estrutural. Elas buscaram não apenas uma ERA e igualdade de oportunidades na educação e emprego, mas também o aborto e creches financiadas pelo governo. A jovem Eleanor Holmes Norton enfatizou que a proibição da discriminação sexual no emprego era "um mandato vazio, a menos que as mulheres possam ter 24 horas de creche para deixar seus filhos enquanto trabalham"¹²².

Na esteira da greve — o maior protesto das mulheres nos Estados Unidos até a Marcha das Mulheres de 2017 — o Congresso e os Estados tomaram medidas com vistas à ratificação da ERA e promulgaram leis proibindo a discriminação no emprego, educação, e concessão de crédito, enquanto os tribunais descriminalizaram o aborto¹²³. Em 1971, o Congresso promulgou o *Comprehensive Child Development Act* (CCDA), que promoveu o sistema nacional de cuidados infantis para diferentes níveis de renda¹²⁴. O projeto de lei foi apresentado pela deputada Shirley Chisholm, que se tornou a primeira mulher negra eleita para o Congresso em

movimento e o nosso. Serviu como uma estrutura para educar o público em geral sobre as condições de vida que provocaram tanto o movimento do sufrágio quanto o presente").

¹¹⁸ Ver Shirley Bernard, *The Women's Strike: August 26, 1970*, p. 5, 70, 86 (1975) (Tese de Ph.D. inédita, Union Graduate School of Experimenting Colleges and Universities, Antioch College) (em arquivo com ProQuest Dissertations and Theses).

¹¹⁹ Siegel, nota supra 7, p. 1373.

¹²⁰ Id. p. 1374.

¹²¹ Ver FRANKLIN, C. Inventing the "Traditional Concept" of Sex Discrimination. *Harvard Law Review*, Massachusetts, v. 125, n. 6, p. 1307–1380, 2012.

¹²² *The Talk of the Town: Liberation*, *New Yorker*, Sept. 5, 1970, p. 25, 27, citado em POST, R. C.; SIEGEL, R. B. Legislative Constitutionalism and Section Five Power: Policentric Interpretation of the Family and Medical Leave Act. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 112, n. 8, p. 1943–2060, 2002. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/ylr112&i=1967>.

¹²³ Ver Siegel, nota supra 16, p. 475–76.

¹²⁴ Ver MORGAN, K. *A Child of the Sixties: The Great Society, the New Right, and the Politics of Federal Child Care*. *Journal of Policy History*, Cambridge, v. 13, n. 2, p. 215–250, 2001.

1968, depois de ajudar trabalhadores domésticos de Nova Iorque a receber seguro-desemprego¹²⁵. Ela sustentou que "a crise das creches que enfrentamos nos Estados Unidos é o resultado da tradição americana de discriminação contra as mulheres" e da severa sub-representação das mulheres no Congresso¹²⁶.

O projeto de lei de creches passou nas duas casas do Congresso em uma base bipartidária, sendo vetado apenas pelo presidente Nixon. Ele se aliou aos conservadores da Nova Direita e alegou que uma assistência infantil amplamente acessível "alteraria a relação familiar" e diminuiria o "envolvimento dos pais com as crianças"¹²⁷. As primeiras críticas de Phyllis Schlafly contra a ERA, que equiparava a "liberdade das mulheres" a violações à família tradicional, incluindo o aborto e assistência infantil, ajudaram a destruir o apoio a leis como a CCDA por mais meio século¹²⁸.

2.2.4. Argumento constitucional perdido para a memória constitucional

Meu objetivo, ao selecionar material de séculos de luta pelo sufrágio, não é sugerir que houve um consenso amplo sobre a família em todos os movimentos ou ao longo do tempo. Ao contrário, meu objetivo é romper com o pressuposto arraigado de nossa cultura constitucional de que o consenso e o costume moldaram as relações familiares durante grande parte da história nacional. Ao longo dos séculos, as mulheres se opuseram às formas como as leis estruturaram a família e distribuíram recursos, autoridade e voz. Houve discussões abrangentes e intergeracionais sobre as formas de vida familiar exigidas por uma democracia constitucional – um debate que ajudou a motivar a luta das mulheres por voz política.

Os argumentos aqui apresentados oferecem um relato discursivo dos desafios do autogoverno e do significado de liberdade e igualdade para aquelas que tiveram a sua voz política negada. Simplificando, as mulheres exigiam o voto para desafiar sua dependência legalmente imposta e garantir sua independência econômica e sexual dos homens. Podemos descrever

¹²⁵ Ver MAYERI, S. *After Suffrage: The Unfinished Business of Feminist Legal Advocacy*. *Yale Law Journal Forum*, New Haven, v. 129, p. 512–534, 2019. O apoio ao programa federal de cuidado infantil cresceu a partir dos movimentos de direitos civis, contra pobreza e das mulheres, o que, por sua vez, provocou formas distintas de oposição.

¹²⁶ SUK, J. C. *We the Women: The Unstoppable Mothers of the Equal Rights Amendment*. [S. l.]: Simon and Schuster, 2020 (citando 1970 Comprehensive Preschool Hearings, 793). Ela apontou que dez dos 435 membros da Casa eram mulheres. Id.

¹²⁷ Post & Siegel, nota supra 121, p. 2009 (citando Veto das Emendas de Oportunidade Econômica de 1971, em *Public Papers Of The Presidents Of The United States: Richard M. Nixon 1174, 1176 (1971)*) ("Nixon concluiu que "para o Governo Federal mergulhar de cabeça financeiramente no apoio ao desenvolvimento infantil comprometeria a vasta autoridade moral do Governo Nacional ao lado das abordagens comunitárias de educação infantil em detrimento da abordagem centrada na família."").

¹²⁸ SCHLAFLY, P. *Women's Libbers Do NOT Speak for Us*, ¹²⁸SCHLAFLY, P. REP. 4 (Feb. 1972), reprinted in *Before Roe V. Wade*, 218 (Linda Greenhouse & Reva B. Siegel eds., 2012), ("Feministas estão promovendo sexo livre em vez da "escravidão" do casamento. Elas estão promovendo "creches" federais para bebês em vez de casas. Elas estão promovendo abortos ao invés de famílias"). Schlafly ainda estava em campanha contra o envolvimento federal décadas depois. Ver SCHLAFLY, P. *Who Will Rock the Cradle?: The Battle for Control of Child Care in America*, 1989; George J. Church, *The Cradle's Rocking*, CHI. TRIB. (May 29, 1988), <https://www.chicagotribune.com/news/ct-xpm-1988-05-29-8801030308-story.html> [<https://perma.cc/3M8M-S46Q>] ("[A]ntifeminista Phyllis Schlafly . . . tropeja histericamente que o projeto de lei Dodd iria 'sovietizar a família americana armazenando bebês' em creches.").

as mudanças que as mulheres buscaram em termos mais institucionais. As mulheres buscaram o voto para *democratizar* a família. Elas procuraram mudar o direito de família — para redistribuir a voz política, a autoridade jurídica e a titularidade jurídica dos recursos da família, de modo que os seus membros adultos fossem igualmente capacitados na política, sexo, educação dos filhos e no mercado de trabalho. Elas demandaram poder político e uma reorganização do setor público para ajudar a proteger as famílias mais vulneráveis da comunidade. Buscaram essas mudanças com base na compreensão de que o trabalho de reprodução social era essencial para a vida democrática, e que a integração plena e igualitária daquelas que realizam tal trabalho é uma condição necessária de sua cidadania igualitária em uma democracia constitucional.

Séculos antes de Susan Okin¹²⁹, mulheres que lutavam pelo voto entenderam que a família era uma instituição crítica para uma democracia constitucional, não menos que o legislativo, as escolas ou a imprensa. Eles entendiam que uma base mínima de integridade física — seja a ausência de violência doméstica, agressão sexual, maternidade forçada ou linchamento — e um certo mínimo de segurança física para permitir que uma família floresça, eram elementos integrais da "proteção do lar" que as mulheres acreditavam que o direito ao voto garantiria. Na busca de voz política, gerações de mulheres forneceram uma explicação discursiva sobre a liberdade e igualdade sob a Constituição dos Estados Unidos — explicando por que a liberdade e a igualdade importam e onde — o que não se encontra na jurisprudência americana.

3 INTEGRANDO A HISTÓRIA DO SUFRÁGIO NO DIREITO CONSTITUCIONAL

Argumentos do tipo que examinamos estão, na maior parte, perdidos para a memória constitucional. Esses argumentos — ou *qualquer* um dos argumentos das mulheres a favor do voto — têm alguma pretensão de serem integrados ao nosso direito constitucional? Por que os nomes das mulheres sufragistas não aparecem nas páginas do *United States Reports*, e por que a sua ausência passa despercebida?¹³⁰ A seguir, revisito brevemente a questão do porquê a história constitucional que acabamos de mostrar não desempenha nenhum papel em nosso direito constitucional. Em seguida, examino várias maneiras pelas quais essa história poderia ser incorporada à memória constitucional, caso os seus defensores fizessem reivindicações sustentadas nela.

3.1. Apagado ou Irrelevante?

Uma explicação de senso comum para a ausência de sufragistas e argumentos a favor do voto feminino no *United States Reports*, que podemos denominar de explicação padrão, é que esses atores históricos e seus argumentos são constitucionalmente imateriais. Numa época em que o eleitorado era composto só de homens, as mulheres sufragistas simplesmente falharam em pressionar o Partido Republicano a elaborar a Décima Quarta Emenda para reconhecer o sufrágio universal, nem moveram o partido para elaborar a Décima Quinta

¹²⁹ OKIN, S. M. *Justice, Gender, And The Family*. Nova Iorque: Basic Books, 1991.

¹³⁰ Ver Parte 2 supra.

Emenda para reconhecer o direito das mulheres de votar¹³¹. Nem o constitucionalismo popular das mulheres – sua espontânea votação sob a Décima Quarta Emenda conhecida como "New Departure"¹³² – foi suficiente para influenciar a Suprema Corte, que em *Minor v. Happersett*¹³³ rejeitou a reivindicação das mulheres de votar com base na Cláusula de privilégios ou imunidades da Décima Quarta Emenda e na Cláusula do devido processo legal¹³⁴. Portanto, desse ponto de vista, não olharíamos para os argumentos das mulheres sufragistas como evidências históricas do significado original das emendas de Reconstrução. Além disso, a Décima Nona Emenda em si não é mais uma fonte significativa de direito constitucional, porque os tribunais a leem como uma regra de não discriminação referente ao voto, com a qual a nação agora está em acordo.¹³⁵

Explicações desse tipo poderiam ser mobilizadas para explicar a ausência da história do sufrágio feminino, de argumentos sufragistas e até mesmo de nomes de sufragistas no *United States Reports*. Por conta disso, os argumentos e nomes das sufragistas simplesmente não são relevantes para o significado das Emendas de Reconstrução.

Essa razão pode ser superficialmente plausível como uma tentativa de explicar o motivo desses atores históricos e seus argumentos não aparecerem nas decisões da Suprema Corte, e nós falhamos em sequer perceber essa ausência. Mas essa explicação do senso comum pressupõe que as evidências históricas sejam relevantes apenas porque revelam a intenção original, uma suposição que descreve de forma radicalmente equivocada a jurisprudência da Corte, especialmente no que diz respeito à interpretação das Emendas de Reconstrução.

Ao interpretar a Constituição, a Corte considera regularmente todos os tipos de evidências históricas – os tipos de evidências históricas apropriadas para as diferentes modalidades

¹³¹ Para os relatos dos debates sobre a Décima Quinta Emenda dentro do movimento sufragista, que provocou divisões entre os brancos e por um breve momento entre os negros também, Ver Collier-Thomas, nota supra 98, p. 41, 49–51, e Ellen Carol Dubois, *Feminism And Suffrage: The Emergence Of An Independent Women's Movement In America, 1848-1869*, p. 53–202 (1978); Ver também DUBOIS, E. C. *Outgrowing the Compact of the Fathers: Equal Rights, Woman Suffrage, and the United States Constitution, 1820-1878*. *The Journal of American History*, [S. l.], v. 74, n. 3, p. 836–862, 1987. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1902156>.

¹³² A história da *New Departure* é uma expressão notável e notavelmente precoce do constitucionalismo popular que começou depois que os líderes do movimento sufragista falharam em persuadir a liderança do Partido Republicano em elaborar a Décima Quarta ou Décima Quinta Emendas para reconhecer o sufrágio universal. No entanto, em locais de votação em todo o país, as mulheres reivindicaram o direito de votar sob a recém-ratificada Décima Quarta Emenda. Elas sustentaram argumentos sufragistas e abolicionistas para interpretar a emenda como reconhecendo seu direito de voto. Ver Siegel, nota supra 15, p. 970–74; TERBORG-PENN, R. *African-American Women in the struggle for the vote, 1850-1920*, p. 36–41 (1998) (discutindo reivindicações de mulheres afro-americanas sob a Décima Quarta Emenda). Para um maior aprofundamento da *New Departure* como demonstração de "uma medida não reconhecida da influência e criatividade das mulheres no pensamento constitucional", Ver WINKLER, A. *A Revolution Too Soon: Woman Suffragists and the Living Constitution*. *New York University Law Review*, Nova Iorque, v. 76, n. 5, p. 1456–1526, 2001.

¹³³ 88 U.S. 162 (1874).

¹³⁴ Ver texto que acompanha notas supra 75–80.

¹³⁵ Ver Siegel, nota supra 15, p. 1006–22 (mostrando a "escassa concepção" da Décima Nona Emenda que surgiu na esteira da ratificação como uma regra que proibia a discriminação sexual no sufrágio). Para um importante relato explorando as formas que as escolhas do movimento das mulheres na esteira da ratificação contribuíram para a construção estreita da Emenda, ver principalmente MONOPOLI, P. A. *Constitutional Orphan: Gender Equality and the Nineteenth Amendment*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2020.

de interpretação que a Corte comumente emprega na decisão de casos constitucionais¹³⁶. Talvez porque as Emendas de Reconstrução foram adotadas para transformar o *demos* e conceder cidadania e voz às pessoas que haviam sido excluídas de sua elaboração, a Corte tipicamente segue a doutrina em vez da posição dos ratificadores na interpretação das emendas¹³⁷. Na interpretação das Emendas de Reconstrução, a Corte usa a história de forma a celebrar a evolução da compreensão da nação sobre seus compromissos constitucionais. Os *Justices* da Suprema Corte citam regularmente as opiniões dissidentes em *Plessy* e *Korematsu*¹³⁸, e argumentam a partir da história pós-ratificação, interpretando *Brown* como se fosse o entendimento dos pais fundadores a respeito da Cláusula de Proteção Iguatária¹³⁹.

Ao destacar as formas de interpretação dinâmica praticadas pelos originalistas e textualistas¹⁴⁰ da Corte, é importante observar com que regularidade até mesmo os autoproclamados originalistas da Corte rompem com os métodos originalistas na interpretação da Cláusula de Proteção Iguatária da Décima Quarta Emenda¹⁴¹. Eles fazem o mesmo em casos acerca do devido processo legal substantivo.

¹³⁶ Ver Balkin, nota supra 3, p. 356 (“Não existe uma modalidade única de “argumento histórico”. Em vez disso, argumentos que usam todas as modalidades podem invocar a história para apoiar suas alegações... A forma de usar a história será diferente dependendo da modalidade de argumento que se usa”).

¹³⁷ Em casos como *Brown* e *Loving*, a Corte leu a Décima Quarta Emenda “de forma a relembrar e honrar os esforços dos americanos brancos para repudiar a instituição da escravidão; no entanto, não o fez tentando construir a ordem constitucional que agora habitamos com base nos pressupostos raciais dos americanos brancos no ponto em que eles primeiro repudiaram um sistema profundamente arraigado de hierarquia racial. Da mesma forma, devemos interpretar a Constituição de modo a honrar a decisão dos redatores da Décima Nona Emenda de rejeitar a compreensão tradicional da família que apoiava a privação do direito de voto das mulheres; no entanto, não precisamos e não devemos fazer isso tentando construir a ordem constitucional que habitamos agora com base na compreensão de gênero dos homens que acabaram de concluir que as restrições de gênero ao direito de voto ofendiam os primeiros princípios de nossa democracia constitucional. Honramos esses atos fundamentais de criação legislativa lendo-os como fundamentos, cujo significado para nós hoje é legível por meio da luta constitucional subsequente que eles inauguraram e possibilitaram.” Ver Siegel, nota supra 15, p. 1042 (citações omissas). Cf. AMAR, A. R. American Constitutionalism - Written, Unwritten, and Living Response. *Harvard Law Review Forum*, Massachusetts, v. 126, p. 195–204, 2012. (“Afinal, a própria Décima Nona Emenda, uma vez promulgada, tornou retroativamente problemático o fato de que a maioria das mulheres haviam sido excluídas da votação sobre se elas deveriam votar e que todas as mulheres haviam sido excluídas das votações anteriores da Reconstrução no âmbito da igualdade humana. O significado claro (ainda que profundo) da emenda aconselha contra o exagero das vozes *hors du texte* ao construir uma Constituição cuja nova grande ideia era precisamente afirmar a igualdade feminina”).

¹³⁸ Ver, e.g., *Parents Involved in Cmty. Schs. v. Seattle Sch. Dist. No. 1*, 551 U.S. 701, 772 (2007) (Thomas, J., acompanhando) (citando *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537, 559 (1896) (Harlan, J., divergindo)); id. p. 788 (Kennedy, J., acompanhando em parte e concordando no julgamento); *Trump v. Hawaii*, 138 S. Ct. 2392, 2447 (2018) (Sotomayor, J., divergindo) (citando *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214, 236–40 (1944) (Murphy, J., divergindo)).

¹³⁹ Ver principalmente ENTIN, J. L. *Parents Involved and the Meaning of Brown: An Old Debate Renewed Symposium: Brown Undone: The Future of Integration in Seattle after PICS v. Seattle School District No. 1*. *Seattle University Law Review*, Seattle, v. 31, n. 4, p. 923–936, 2007.

¹⁴⁰ Ver principalmente POST, R.; SIEGEL, R. *Originalism as a Political Practice: The Right’s Living Constitution Symposium: A New Constitutional Order: Panel 1: The Rehnquist Court and Beyond: Revolution, Counter-Revolution, or Mere Chastening of Constitutional Aspirations*. *Fordham Law Review*, Nova Iorque, v. 75, n. 2, p. 545–574, 2006. Sobre as formas de interpretação dinâmica que os textualistas praticam, ver Cary Franklin, *Living Textualism*, 2020, *Supreme Court Review*, 119 (2021).

¹⁴¹ Eric Segall, entre outros, chamou o *Justice* Thomas para explicar o desvio dos métodos originalistas em suas opiniões sobre ações afirmativas: “Existem outros exemplos do *Justice* Thomas ignorando a intenção original e a

Os *Justices* que alegavam compromisso com o originalismo não enfrentaram os debates sobre o devido processo legal substantivo por meio de nada que se assemelhe ao método originalista. Isso é verdade mesmo quando especialistas começaram a explorar a posição originalista do devido processo legal substantivo sob a Quinta e Décima Quarta Emenda¹⁴², reabrindo o caso para interpretações do devido processo legal que não são estritamente processuais. Os *Justices* Scalia e Thomas não reconheceram esse grupo crescente de doutrina originalista e, em vez disso, continuaram a atacar as decisões da Corte que protegiam as garantias

história clara para alcançar os resultados que ele prefere, mas de longe o mais óbvio, e talvez o mais importante, é sua abordagem para casos de ação afirmativa... Ao invés de citar o texto ou história (em casos de ação afirmativa), ele enfatiza os efeitos estigmatizantes das preferências raciais e como elas minam a busca pela igualdade racial. Ele se sente tão confortável com essa posição política que dedicou quase um voto inteiro para defendê-la (em sua dissidência no caso *Grutter v. Bollinger*). Ele pode estar certo, ou pode estar errado, mas falhou em justificar tal leitura por meio do texto ou da história. A única história real que o *Justice* Thomas contou em seus votos sobre as ações afirmativas concentram-se nas opiniões de Frederick Douglass, um famoso abolicionista. O problema é que o *Justice* Thomas deturpa os pontos de vista de Douglass". Eric J. Segall, *Justice Thomas and Affirmative Action: Bad Faith, Confusion, or Both*, 3, *Wake Forest Law Review Online* 6, 10 (2013). Uma variedade de comentaristas observou que os originalistas da Corte não abordam casos de ação afirmativa por meio das lentes do originalismo. Ver GOLDSTEIN, J. K. Calling Them as He Sees Them: The Disappearance of Originalism in *Justice* Thomas's Opinions on Race. *Maryland Law Review*, Washington D.C., v. 74, n. 1, p. 79–126, 2014 (argumentando que "o *Justice* Thomas simplesmente não invocou intenção original, entendimento original, aplicações originais esperadas ou significado público original em seus votos que tratam de questões constitucionais envolvendo raça para interpretar as Cláusulas de Proteção Iguatária ou do Devido Processo Legal"); RAPPAPORT, M. B. Originalism and the Colorblind Constitution. *Notre Dame Law Review*, Notre Dame, v. 89, n. 1, p. 71–132, 2013; id. p. 81 ("No geral, então, o *Justice* Thomas, como o *Justice* Scalia, não se esforçou seriamente para mostrar que a abordagem *colorblindness* é consistente com o significado original"); SIEGEL, R. B. *The Supreme Court, 2012 Term Foreword: Equality Divided*. [S. I.], v. 127, n. 1, p. 1–94, 2013 (discutindo o fracasso do *Justice* Scalia em responder aos argumentos do *Justice* Marshall a favor das ações afirmativas com base no entendimento original da Décima Quarta Emenda).

¹⁴² Ver, e.g., BALKIN, J. M. Abortion and Original Meaning. *Constitutional Commentary*, Minneapolis, v. 24, n. 2, p. 291–352, 2007 ("Na verdade, a Cláusula do Devido Processo legal, como originalmente entendida, tinha algum conteúdo substantivo. "O devido processo legal" era um termo considerado mais ou menos sinônimo da ideia da "law of the land" da Magna Carta"); BARNETT, R. E.; BERNICK, E. D. No Arbitrary Power: An Originalist Theory of the Due Process of Law. *William & Mary Law Review*, v. 60, n. 5, p. 1599–1684, 2018 ("Neste artigo, revisitamos o significado original do texto — a "letra" — das Cláusulas do Devido Processo Legal. Aplicamos então nosso modelo de construção de boa-fé com base nas funções originais das cláusulas — seu "espírito" — de proibir exercícios arbitrários de poder sobre os indivíduos"); BARNETT, R. E. Whence Comes Section One? The Abolitionist Origins of the Fourteenth Amendment. *Journal of Legal Analysis*, Massachusetts, v. 3, n. 1, p. 165–263, 2011 ("O "devido processo legal" requer um exame da substância da legislação em busca de irracionalidade ou arbitrariedade, ou porque favorece um grupo e discrimina outro"); BERNICK, E. D. Substantive Due Process for *Justice* Thomas Symposium. *George Mason Law Review*, Arlington, v. 26, n. 4, p. 1087–1146, 2018 (resumindo o caso originalista acerca do devido processo legal); GEDICKS, F. M. An Originalist Defense of Substantive Due Process: Magna Carta, Higher-Law Constitutionalism, and the Fifth Amendment. *Emory Law Journal*, Atlanta, v. 58, n. 3, p. 585–674, 2008 ("Em suma, a evidência histórica mostra que um amplo entendimento da cláusula do devido processo legal da Quinta Emenda em 1791 incluiu o reconhecimento judicial e a aplicação de direitos naturais e consuetudinários não enumerados contra a ação do Congresso... Talvez o mais importante, um entendimento original da Quinta Emenda, a cláusula do devido processo legal, que inclui o devido processo substantivo coloca sobre os oponentes da doutrina o ônus de explicar como esse entendimento foi perdido quando a Décima Quarta Emenda foi redigida e ratificada menos de oitenta anos depois".); WILLIAMS, R. C. The One and Only Substantive Due Process Clause. *The Yale Law Journal*, New Haven, v. 120, n. 3, p. 408–512, 2010 (argumentando, a partir de evidências textuais e históricas, que a cláusula do devido processo legal da décima quarta emenda englobava o devido processo legal substantivo).

constitucionais de liberdade, invocando explicações do devido processo legal que foram desenvolvidas por estudiosos liberais na *Progressive Era* e floresceram no século XX¹⁴³. Os *Justices* que pregavam a fidelidade ao originalismo seguiram as opiniões de um liberal do final do século XX quando contestaram que “a *oxymoronic doctrine* 'substantiva' do 'devido processo' não tem base na Constituição”¹⁴⁴. Seus argumentos associando *Roe* com *Dred Scott* e *Lochner*¹⁴⁵ são apelos à história pós-ratificação; não são investigações do significado constitucional original.

Ao atacar *Roe* e outras decisões a respeito do devido processo legal, os *Justices* Scalia e Thomas estão adotando uma interpretação dinâmica — constitucionalismo vivo conservador. Eles convencem ao apelar a tropas reacionárias do século XX sobre o papel do judiciário¹⁴⁶ e empregar um raciocínio consequencialista para desacreditar casos que concretizam as garantias de liberdade da Constituição¹⁴⁷. Quão persuasivo seria o argumento se, em vez disso, o *Justice* Thomas atacasse o devido processo legal substantivo observando que abolicionistas e sufragistas fizeram reivindicações de liberdade sob a Cláusula do devido processo legal?¹⁴⁸

Em suma, quando os originalistas da Corte debatem o significado das garantias de liberdade e igualdade constitucionais, eles não fazem questão de empregar métodos originalistas. Em vez disso, eles oferecem todos os tipos de argumentos e se baseiam em todos os tipos de

¹⁴³ Para um relato mostrando como os conservadores vieram a se basear em críticas liberais do devido processo legal substantivo, Ver Nejaime & Siegel, nota supra 14.

¹⁴⁴ *Timbs v. Indiana*, 139 S. Ct. 682, 692 (2019) (Thomas, J., voto favorável); *United States v. Carlton*, 512 U.S. 26, 39 (1994) (Scalia, J., voto favorável (“Se eu acreditasse que o “devido processo legal substantivo” fosse um direito constitucional e não um oxímoro, eu o consideraria violado por uma *bait-and-switch taxation*”)); ver, também BLACKMAN, J.; SHAPIRO, I. Is *Justice* Scalia Abandoning Originalism? *Cato Institute*, [S. l.], 2010. Disponível em: <https://www.cato.org/commentary/Justice-scalia-abandoning-originalism>. Acesso em: 21 jun. 2023 (“Scalia atacou o devido processo legal substantivo como uma “atrocidade”, um “oxímoro”, uma “tagarelice”, um “mero trampolim para a criação legislativa judicial”). Para histórias do argumento “oxímoro”, Ver Greene, nota supra 14; Nejaime & Siegel, nota supra 14, p. 1916–17, 1917 n. 58, 1932 n. 158, 1964 n. 310.

¹⁴⁵ Ver texto que acompanha nota supra 11; *Timbs*, 139 S. Ct. na 692 (Thomas, J., voto favorável) (discutindo os direitos fundamentais em *Obergefell* e *Casey* — “algumas das decisões mais notoriamente incorretas da Corte” — como definido “tão amplamente a ponto de beirar a falta de sentido”, um “oxímoro”, “sem base na Constituição” e sem “nenhuma restrição textual”).

¹⁴⁶ Ver nota supra 14.

¹⁴⁷ Ver REHNQUIST, W. H. The Notion of a Living Constitution. *Texas Law Review*, Austin, v. 693, n. 54, 1976. (“O apogeu da doutrina da Constituição viva durante o século XIX foi a decisão da Suprema Corte em *Dred Scott v. Sanford*”). Ver também id. p. 703–04 (“Na medida em que se deve, no entanto, ir além de uma leitura generosamente justa da linguagem e da intenção desse documento para subsumir esses princípios, parece-me que eles não são realmente distinguíveis daqueles defendidos em *Dred Scott* e *Lochner*”).

¹⁴⁸ Ver, e.g., ERNST, D. R. Legal Positivism, Abolitionist Litigation, and the New Jersey Slave Case of 1845. *Law and History Review*, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 337–365, 1986 (analisando o surgimento em 1845 do argumento de Alvan Stewart de que a escravidão era inconstitucional sob a cláusula do devido processo legal da Quinta Emenda); Barnett, nota supra 141, na 183 (“Como os outros abolicionistas discutidos aqui, Stewart confiou fortemente na cláusula do devido processo da Quinta Emenda”); Dorothy E. Roberts, The Supreme Court 2018 Term Foreword: Abolition Constitutionalism, 133, *Harvard Law Review*, 1, 56 (2019) (observando que Bingham e Weld invocaram os argumentos do devido processo legal contra a escravidão). As sufragistas basearam seus argumentos constitucionais na Cláusula de Privilégios ou Imunidades e do devido processo legal, com base em sua prática constitucional como abolicionistas. Ver nota supras 75 e texto que acompanha. Em *Minor v. Happersett*, a Suprema Corte negou o direito das mulheres de votar com base nas cláusulas de privilégios ou imunidades e do devido processo legal da Décima Quarta Emenda. Ver nota supra 76–80 e texto que acompanha.

recursos, incluindo a história pós-ratificação, opiniões dissidentes e argumentos de movimentos sociais¹⁴⁹.

Mesmo que essa breve consideração dos métodos interpretativos dos *Justices* possa sugerir, o apagamento da história do sufrágio feminino nas decisões da Suprema Corte não pode ser explicado por fundamentos metodológicos "neutros". Os *Justices* regularmente consideraram as vozes e opiniões dos americanos e americanas que moldaram o entendimento da nação sobre a igualdade sem levar em conta o papel deles na ratificação da Décima Quarta Emenda — como quando, a fim de interpretar a Cláusula de proteção igualitária, o *Chief Justice* Roberts citou o argumento oral de Robert Carter em *Brown v. Board of Education*, ou o *Justice* Thomas citou Frederick Douglass pedindo um tratamento justo dos escravos libertos¹⁵⁰. No entanto, nenhum *Justice* menciona, muito menos cita, as arquitetas da inclusão das mulheres na comunidade política, nem reconhece que há séculos as norte-americanas pedem a democratização da família — buscando estruturar a vida familiar para permitir que os membros adultos da casa sejam reconhecidos e participem da vida democrática como iguais¹⁵¹.

É por causa da política da memória constitucional que a alegação de John Hart Ely de que *Roe* não tinha nada a ver com a Constituição¹⁵² teve o poder que teve¹⁵³. Ely associou *Roe* à memória constitucional de *Lochner*,¹⁵⁴ enquanto zombava dos argumentos de igualdade apresentados na discussão sobre o direito ao aborto¹⁵⁵. Na época, quase não havia mulheres

¹⁴⁹ Ver *City of Richmond v. J.A. Croson Co.*, 488 U.S. 469, 521 (1989) (Scalia, J., voto favorável) (“invocando a declaração do *Justice* Harlan em *Plessy* de que “nossa Constituição é *color-blind*, e não conhece nem tolera classes entre os cidadãos”); id. p. 527 (“A. DeFunis [sic] quem é branco não tem direito a nenhuma vantagem em virtude desse fato; nem está sujeito a qualquer deficiência, não importa sua raça ou cor. Qualquer que fosse sua raça, ele tinha o direito constitucional de ter seu pedido considerado em seus méritos individuais de maneira racialmente neutra...Quando nos afastamos desse princípio americano, brincamos com fogo, e muito mais do que um DeFunis, Johnson ou Croson ocasionalmente queimados”) (citando *DeFunis v. Odegaard*, 416 U.S. 312, 337 (1974) (Douglas, J., voto contrário)). Para uma letiura de Croson como uma expressão do constitucionalismo vivo do governo Reagan, Ver Siegel, nota supra 140, p. 29–44.

¹⁵⁰ *Grutter v. Bollinger*, 539 U.S. 306, 349–50 (2003) (Thomas, J., voto contrário) (citando Frederick Douglass, *What the Black Man Wants: An Address Delivered in Boston, Massachusetts, on 26 January 1865*, p. 4, *The Frederick Douglass Papers* 59, 68 (John W. Blassingame & John R. McKivigan eds., 1991)).

¹⁵¹ Ver Parte 3 supra.

¹⁵² ELY, J. H. *The Wages of Crying Wolf: A Comment on Roe v. Wade*. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 82, n. 5, p. 920–949, 1972 (“*Roe* é... uma decisão muito ruim... porque *não* é direito constitucional e quase não dá o sentido de uma obrigação de tentar ser”); Ver id. p. 943 (“Quando sugiro aos meus alunos que *Roe* não tem apoio nem mesmo razoável no texto constitucional, na história ou em qualquer outra fonte apropriada de doutrina constitucional, eles me dizem que já ouviram tudo isso antes.”). Embora os comentaristas não façam a conexão, Ely parece ter preparado as suas alegações sobre *Roe* em uma versão menos concisa do argumento que Robert Bork apresentou dois anos antes ao criticar *Griswold*. Ver texto na nota supra 2.

¹⁵³ O artigo de Ely exerceu tremenda influência na academia jurídica. Ver SHAPIRO, F. R.; PEARSE, M. *The Most-Cited Law Review Articles of All Time Essay*. *Michigan Law Review*, Detroit, v. 110, n. 8, p. 1483–1520, 2011 (calculando que o artigo de Ely é o vigésimo artigo de revistas jurídicas mais citado de todos os tempos).

¹⁵⁴ Ely se opôs a *Roe* porque se baseava no devido processo legal, e concluiu o artigo atacando “*Lochnering*”. Ver Ely, nota supra 151, p. 943–49.

¹⁵⁵ Ver id. p. 934–35 (“Comparadas aos homens, as mulheres podem representar... uma ‘minoría’; comparadas aos nascituros, não. Não tenho certeza se conheceria uma minoria discreta e insular se visse uma, mas confrontado com uma questão de múltipla escolha exigindo que eu escolhesse como uma minoria (a) mulheres ou (b) fetos, não esperaria nenhum reconhecimento pela primeira resposta”) (citações omissas). Ely não mencionou que, um ano antes da publicação de seu artigo, um tribunal federal derrubou a proibição do aborto de Connecticut por motivos de liberdade e igualdade. Ver *Abele v. Markle*, 342 F. Supp. 800, 802 (D. Conn. 1972). Para ver histórico de mobilização e litigância envolvendo a legislação de Connecticut, ver Linda Greenhouse &

no tribunal ou na universidade para responder a Ely e mostrar-lhe por que ele estava errado, alguém que pudesse situar o debate sobre o aborto em um contexto social e histórico mais amplo, apresentando argumentos de liberdade e igualdade sobre o tema e recorrendo à memória da escravidão¹⁵⁶ e aos muitos legados do sufrágio masculino.

Imagine, se puder, um mundo no qual Ely associasse as reivindicações de liberdade e igualdade das mulheres com as reivindicações de devido processo legal¹⁵⁷ dos abolicionistas e sufragistas ou com argumentos intergeracionais a favor da maternidade voluntária¹⁵⁸, talvez citando a carta de Lucy Stone: "É muito pouco para mim ter o direito de votar, de possuir propriedade &c. [sic] se eu não puder manter meu corpo, e seus usos, como um direito absoluto"¹⁵⁹. Imagine um mundo em que os *Justices* tenham consultado os argumentos das excluídas, marginalizadas e privadas de direitos sobre o significado dos nossos valores constitucionais — um mundo que podemos vislumbrar no trabalho de Martha Jones¹⁶⁰, Peggy Cooper Davis¹⁶¹, Dorothy Roberts¹⁶², e até mesmo na estratégia do *Justice* Thomas de citar Frederick Douglass como autoridade constitucional contra a ação afirmativa e a favor do direito a posse de armas.¹⁶³

3.2. Incorporando o argumento sufragista como precedente positivo e negativo

Nossa breve pesquisa sugere que não há um método de interpretação que os *Justices* empreguem consistentemente que explique a falha em nomear ou citar as arquitetas da inclusão das mulheres na ordem constitucional norte-americana¹⁶⁴ ou em discutir os muitos ar-

Reva B. Siegel, *Before Roe V. Wade: Voices That Shaped The Abortion Debate Before The Supreme Court's Ruling*, p. 163–96 (2012).

¹⁵⁶ Ver nota supra 147 e o texto que a acompanha.

¹⁵⁷ Ver nota supra 147 e texto que a acompanha.

¹⁵⁸ Ver notas supra 92–95 e textos que as acompanham (discutindo argumentos pela "autonomia" ("self-ownership") e maternidade voluntária antes e depois da Guerra Civil); ver também texto que acompanha a nota supra 110 (discutindo reivindicações para controle de natalidade na era progressiva) e 115 (discutindo reivindicações para a descriminalização do aborto na 1970).

¹⁵⁹ Ver nota supra 94 e texto que a acompanha.

¹⁶⁰ Ver JONES, M. S., *Birthright citizens: a history of race and rights in Antebellum America* (2018); Jones, nota supra 53; Jones, nota supra 35.

¹⁶¹ Ver nota supra 61.

¹⁶² Ver Roberts, nota supra 147 (fundamentando argumentos abolicionistas da prisão em argumentos abolicionistas da escravidão); cf. GOWDER, P. Reconstituting We the People: Frederick Douglass and Jurgen Habermas in Conversation. *Northwestern University Law Review*, Chicago, v. 114, n. 2, p. 335–414, 2019 ("Vou me basear em Frederick Douglass e seus herdeiros intelectuais em uma robusta tradição negra americana de pensamento constitucional para argumentar que esse apego condicional à Constituição de uma aspirante à democracia liberal está disponível mesmo em face da exclusão persistente").

¹⁶³ Ver *Grutter v. Bollinger*, 539 U.S. 306, 349–50 (2003) (Thomas, J., voto contrário) (citando Frederick Douglass, *What the Black Man Wants: An Address Delivered in Boston, Massachusetts, on 26 January 1865*, in 4 *The Frederick Douglass Papers* 59, 68 (John W. Blasingame & John R. McKivigan eds., 1991)); *McDonald v. City of Chicago*, 561 U.S. 742, p. 849–50 (2010) (Thomas, J., concordando em parte no seu voto favorável) (citando Frederick Douglass, *What New Skin Will the Old Snake Come Forth?: An Address Delivered in New York, New York, on May 10, 1865*, reprinted in 4 *The Frederick Douglass Papers* 79, p. 83–84 (J. Blasingame & J. McKivigan eds. 1991)).

¹⁶⁴ Ver notas supra 135–149 e texto que as acompanha.

gumentos a favor da inclusão que as mulheres apresentaram. Mas essa mesma pesquisa deveria ser libertadora. A amostragem das práticas interpretativas dos *Justices* identifica várias maneiras de formular afirmações sobre o significado constitucional que incluem os excluídos.

Um ponto se destaca acima de todos os outros: *Justices* de todas as perspectivas apelam ao passado para apresentar argumentos de autoridade consagrada¹⁶⁵. Podemos reconhecer que as mulheres perderam batalhas políticas e jurídicas na era da Reconstrução, que seus argumentos a favor do voto não prevaleceram em um modelo clássico de elaboração legislativa, e ainda assim apelar hoje para essas líderes e seus argumentos – da mesma forma como os *Justices* honram os argumentos dos *Justices* que divergiram em *Plessy e Korematsu*¹⁶⁶.

Aquelas que buscaram o direito ao voto feminino com base na Décima Quarta Emenda podem ter sido excluídas da Reconstrução, mas isso ocorreu em aspectos importantes porque elas estavam à frente do seu tempo. As abolicionistas-sufragistas foram *pioneiras da nossa ordem constitucional moderna*. Elas combinaram o individualismo da tradição constitucional revolucionária com o igualitarismo radical da tradição constitucional antiescravidão para propor uma Décima Quarta Emenda reconhecendo o sufrágio universal¹⁶⁷: uma nova compreensão da república em que todos os membros adultos de uma família seriam iguais e diretamente representados perante o estado.

Essa interpretação igualitária da comunidade constitucional deu suporte às reivindicações do movimento — de que a Décima Quarta Emenda concedia o direito de voto às mulheres. Como Frances Ellen Watkins Harper defendeu na décima primeira Convenção Nacional dos Direitos da Mulher em 1866, durante a elaboração da Décima Quarta Emenda: "Estamos todas unidas em um grande consórcio de humanidade, e a sociedade não pode pisotear o mais fraco e débil de seus membros sem receber a maldição em sua própria alma"¹⁶⁸. Harper falou com orgulho das "injustiças" que sofreu "como uma mulher de cor" por meio da legislação do casamento e da segregação, e imaginou a lógica da Revolução Americana, culminando em uma nação "cega à cor", "que não tivesse nenhuma classe privilegiada, pisoteando e ultrajando as classes desfavorecidas, mas seria então uma grande nação privilegiada"¹⁶⁹. Essa visão universalista da Décima Quarta Emenda não foi abraçada até a era *Brown* e o *Voting Rights Act* de 1965, e ainda é contestada até hoje.

O discurso de Harper é empolgante. Ela testemunhou como viúva sobre falência e legislação de propriedade conjugal, como afro-americana sobre segregação e como mulher de cor

¹⁶⁵ Jack Balkin considera "argumentos de autoridade consagrada" como uma forma padrão de argumento constitucional que usa a história. Ver Balkin, nota supra 3, p. 354-55. Para um exemplo de um argumento de autoridade consagrada, Ver THOMAS, C. Higher Law Background of the Privileges Or Immunities Clause of the Fourteenth Amendment. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, Massachusetts, v. 12, n. 1, p. 63–70, 1989 ("Eu tomo minha posição firmemente com Frederick Douglass, que desafiou os americanos a encontrar uma única cláusula pró-escravidão na Constituição"). Para exemplos adicionais de julgamentos da Suprema Corte nas últimas décadas, ver nota supra 36.

¹⁶⁶ Ver nota supra 137.

¹⁶⁷ Este debate sobre o sufrágio universal continuou na elaboração da Décima Quinta Emenda. Ver as fontes primárias que acompanham a nota supra 130.

¹⁶⁸ Proceedings Of The Eleventh National Woman's Rights Convention, Held At The Church Of The Puritans, New York, May 10, 1866, p. 91 (1886) (doravante *Eleventh National Woman's Rights Convention*) (relatando o discurso de Frances Ellen Watkins Harper, que começa com um ataque à legislação do status marital e termina com um ataque à segregação de pessoas libertas).

¹⁶⁹ Eleventh National Woman's Rights Convention, nota supra 167, p. 9.

sobre sua experiência na interseção dessas estruturas de subordinação. Ela foi contundente sobre os limites da política de eleições e de coalizão:

Eu não acredito que dar o direito de voto à mulher vá imediatamente curar todos os males da vida. Não acredito que as mulheres brancas sejam gotas de orvalho recém caídas dos céus. Eu acho que, assim como os homens, elas podem ser divididas em três classes, as boas, as ruins, e as indiferentes¹⁷⁰.

Como a maioria dos argumentos sufragistas, as preocupações de Harper iam muito além do direito de voto.

Dado o longo arco temporal da campanha de sufrágio feminino, e suas preocupações amplas e interseccionais, tenho argumentado que faz sentido ler a Décima Nona Emenda e sua história junto com as emendas de Reconstrução — ou ler os debates sobre o voto feminino que continuaram durante e muito tempo depois da Décima Nona Emenda como uma história crítica pós-ratificação da Décima Quarta Emenda, assim como lemos *Brown* e o movimento dos direitos civis¹⁷¹. No entanto, o que mais importa, ao invés de argumentar cláusula por cláusula, ou sinteticamente, é recuperar a memória constitucional das diferentes ativistas e as formas abrangentes de argumentação que variaram entre as comunidades e ao longo do tempo.

Os juízes podem incorporar a história da luta feminina pelo voto como um *precedente positivo*, identificando constituintes que moldaram as virtudes constitucionais e um compromisso de nossos compromissos constitucionais que desejamos que as gerações futuras re-produzam. Os juízes também podem incorporar a luta das mulheres pelo voto como um *precedente negativo*, como um registro de erros passados que a nação se esforça para corrigir e contra os quais a nação se define.

*United States v. Virginia*¹⁷², o caso central de proteção igualitária contra a discriminação sexual, oferece uma porta de entrada natural para incorporar a memória constitucional da luta sufragista em uma análise que incorpora a perspectiva da proteção igualitária. No caso

¹⁷⁰ Jones, nota supra 35, p. 116.

¹⁷¹ Ver Siegel, nota supra 15, p. 965–68, 1039–44; Siegel, nota supra 16, na 482–89; Siegel, nota supra 46, na 214–17. Em nenhum momento endosseï uma interpretação que restringisse o significado das emendas ao entendimento de seus redatores ou ratificadores. Ver Siegel, nota supra 15, p. 1042; Texto supracitado que acompanha a nota 136. Embora eu tenha enfatizado as razões para integrar a Décima Nona Emenda e sua história em nossa compreensão das Emendas da Reconstrução, esta abordagem não impede a leitura da Décima Nona Emenda de forma independente. No final, o que é crítico é reconhecer como a exclusão das mulheres da política foi por tanto tempo racionalizada e, então, relacionar essa história às práticas de exclusão em curso e às possibilidades de correção. Ver, e.g., AMAR, A. R. Women and the Constitution Feminism, Sexual Distinctions, and the Law—Symposium on Law and Public Policy-1994. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, Massachusetts, v. 18, n. 2, p. 465–474, 1994 (“A adoção da Décima Nona Emenda marcou um novo entendimento social de que os princípios constitucionais e as normas democráticas devem se aplicar ao papel das mulheres no casamento, bem como às mulheres como cidadãs”); MONOPOLI, P. A. Gender, Voting Rights, and the Nineteenth Amendment. *Georgetown Journal of Law & Public Policy*, Washington D.C., v. 20, n. 1, p. 91–142, 2022 (“Se alguém vê a Décima Nona Emenda como o único compromisso expresso com a igualdade entre os sexos em nossa Constituição, vale a pena considerar — e restaurar — sua história única ao raciocinar sobre seu significado. Além disso, uma abordagem interpretativa que examine a história da emenda, tanto antes como depois de 1920, pode produzir uma compreensão mais ampla da Décima Nona Emenda e demonstrar fidelidade aos propósitos duplos da emenda: garantir a igualdade na participação política e expressar um compromisso com a igualdade entre os sexos na cidadania”).

¹⁷² 518 U.S. 515 (1996). Ver também *Frontiero v. Richardson*, 411 U.S. 677, 684 (1973) (“Não há dúvida de que nossa Nação teve uma longa e infeliz história de discriminação sexual”).

Virginia, a Justice Ginsburg argumentou a partir da memória da exclusão de direitos políticos das mulheres como uma justificativa para um escrutínio mais intenso:

A fiscalização cética de hoje da ação oficial que nega direitos ou oportunidades baseadas no sexo é resultado de anos de história. Como uma pluralidade de integrantes dessa Corte reconheceu há uma geração, "nossa Nação teve uma longa e infeliz história de discriminação sexual". Durante um século e mais de três décadas dessa mesma história, as mulheres não faziam parte do eleitorado que representava "Nós, o Povo"; somente em 1920 as mulheres ganharam o direito constitucional ao voto. E por meio século depois, permaneceu a doutrina predominante de que o governo, tanto federal quanto estadual, poderia negar às mulheres as oportunidades concedidas aos homens, desde que alguma "base racional" pudesse ser apresentada para a discriminação¹⁷³.

Esta passagem orienta expressamente os juízes a considerar a emancipação política tardia das mulheres pela Décima Nona Emenda ao aplicarem a Cláusula de proteção igualitária.

A leitura conjunta da Décima Quarta e da Décima Nona Emendas confere uma base constitucional específica para a desconstrução dos papéis sexuais tradicionais na família, ampliando a autoridade constitucional do direito antidiscriminatório sexual de uma forma que possa ser respeitada por aqueles que se preocupam com a intenção original. Não se trata apenas do fato de que, como sugeriu Steven Calabresi, os juízes preocupados com a intenção original possam encontrar autoridade adicional em uma leitura sintética das duas emendas para a aplicação do direito antidiscriminatório sexual.¹⁷⁴ Combinar as garantias de cidadania igualitária das duas emendas e as histórias que as informam pode ajudar os juízes a reconhecer as distintas formas que a discriminação sexual assume.

Na passagem citada acima do caso *Virginia*, a Justice Ginsburg invoca a história como precedente negativo, assim como a escravidão e a segregação são precedentes negativos no âmbito do direito de proteção igualitária. Em *Virginia*, a história também identifica as formas de diferenciação sexual que são inconstitucionais. A história — uma história de ação estatal injusta e de discriminação sexual — *justifica* e pode até *guiar* um escrutínio intensificado.

Em seus primeiros casos de discriminação sexual, a Suprema Corte imaginou que a igualdade entre os sexos acabaria com as diferenças físicas; *Virginia* reconhece com segurança que a igualdade entre os sexos se estende aos casos em que os sexos diferem. Como então a Corte reconhecerá a discriminação? Em *Virginia*, explica a Juíza Ginsburg, a Corte olha para a história para determinar quando a ação estatal baseada no sexo subordina:

As "diferenças inerentes" entre homens e mulheres, como já percebemos, continuam sendo motivo de comemoração, mas não de difamação dos membros de ambos os sexos ou de restrições artificiais às oportunidades de um indivíduo. As classificações de sexo podem ser usadas para compensar as mulheres "por deficiências econômicas específicas que [elas] sofreram", (...) para "promover oportunidades iguais de emprego" (...) para fomentar o pleno desenvolvimento do talento e das

¹⁷³ *Virginia*, 518 U.S. p. 531 (ênfase acrescentada) (citações omissas).

¹⁷⁴ CALABRESI, S. G.; RICKERT, J. T. Originalism and Sex Discrimination. *Texas Law Review*, Austin, v. 90, n. 1, p. 1–102, 2011 ("Concluimos que o significado público original da Décima Quarta Emenda é que ela proíbe todos os sistemas de castas e de legislações baseadas em classes, da mesma forma que a Quarta Emenda proíbe buscas e apreensões irracionais e a Oitava Emenda proíbe punições cruéis e incomuns. O significado não é estático, e a adoção da Décima Nona Emenda mudou permanentemente a forma como os tribunais deveriam ler a regra de não discriminação de casta da Décima Quarta Emenda").

capacidades do povo de nossa nação. Mas essas classificações não podem ser usadas, como já foram...para criar ou perpetuar a inferioridade legal, social e econômica das mulheres¹⁷⁵.

Uma compreensão da história do sufrágio pode guiar a concretização do padrão antisubordinação estabelecido no caso *Virginia*.

Em um artigo recente, *The Pregnant Citizen, from Suffrage to the Present*¹⁷⁶, mostro como essa história pode orientar uma análise da discriminação na gravidez a partir de uma perspectiva da proteção igualitária¹⁷⁷, um tema na qual os juízes que aplicaram a proteção igualitária hesitaram no passado, porque se concentraram apenas na diferença fisiológica e falharam em reconhecer que as leis estavam impondo papéis sexuais estereotipados.

Podemos dizer se uma lei que regulamenta a gravidez perpetua a história da cidadania dependente imposta legalmente, perguntando quais papéis sociais a lei assume ou impõe. Durante gerações, a legislação regulamentou as trabalhadoras grávidas como membros dependentes das famílias e apenas membros temporários da força de trabalho – em grande prejuízo econômico para as mulheres. O livro *The Pregnant Citizen* está repleto de exemplos dos danos econômicos que essa história da ação do Estado infligiu às mulheres: forçando-as repetidamente a sair do trabalho, prejudicando suas carreiras e perspectivas de emprego e, é claro, reduzindo seus salários.¹⁷⁸ *Geduldig v. Aiello*¹⁷⁹ oferece um exemplo modesto. Uma lei que exclui a proteção da gravidez de um programa estadual abrangente de benefícios por incapacidade pressupõe a dependência econômica de uma trabalhadora gestante e seu afastamento da força de trabalho. O caso *Geduldig* perpetua visões ultrapassadas sobre as mulheres. Mas, como mostro, a decisão foi de fato superada pela própria jurisprudência da Suprema Corte. O caso *United States v. Virginia* invoca uma lei que regulamenta a licença maternidade na *Cal Fed* como um exemplo de uma classificação de sexo que está sujeita ao princípio antisubordinação: "Classificações de sexo (...) não podem ser usadas como antes (...) para criar ou perpetuar a inferioridade jurídica, social e econômica das mulheres"¹⁸⁰.

Poderíamos estender essa análise da perspectiva da proteção igualitária e dos papéis sociais a premissas heteronormativas adotadas pelo direito no que se refere às relações domésticas familiares de uma trabalhadora¹⁸¹ e de leis que regulam a fertilidade.¹⁸²

¹⁷⁵ Virginia, 518 U.S. na 533–34 (ênfase acrescentada) (citações omissas).

¹⁷⁶ Siegel, nota supra 46.

¹⁷⁷ Id. p. 176–81.

¹⁷⁸ Id.

¹⁷⁹ 417 U.S. 484 (1974).

¹⁸⁰ 518 U.S. p. 533-34. Ver Siegel, nota supra 46, p. 204–06. Para um *brief* que desenvolve a análise feita no caso *Virginia* de leis que regulam a gravidez como ações estatais baseadas no sexo em um desafio de proteção igualitária à proibição do aborto, ver Brief of Equal Protection Constitutional Law Scholars Serena Mayeri, Melissa Murray, and Reva Siegel as Amici Curiae in Support of Respondents, *Dobbs v. Jackson Women's Health Org.*, No. 19-1392, 2021 WL 4340072 (2021).

¹⁸¹ Siegel, nota supra 46, p. 216 ("As normas aplicáveis ao local de trabalho há muito tempo são baseadas em entendimentos jurídicos sobre os papéis familiares ideais que orientam a participação no local de trabalho. Os trabalhadores podem optar por participar desses arranjos, mas os casos de proteção igualitária da Suprema Corte nos dizem que é inconstitucional que o Estado imponha papéis familiares tradicionais aos cidadãos como condição de emprego").

¹⁸² Uma lei que autoriza um empregador a se opor a que suas funcionárias recebam benefícios de seguro-saúde que cobrem métodos contraceptivos dá ao empregador o controle sobre como a funcionária coordena suas funções no trabalho e na família. E podemos estender essa análise de proteção igualitária baseada em papéis de

Deixe-me mudar o foco e considerar outro exemplo, envolvendo poderes em vez de direitos — especificamente, o poder do Congresso de enfrentar a violência sexual. A *Enforcement Clause* da Décima Nona Emenda poderia ser invocada juntamente com o poder do Congresso de aplicar a Décima Quarta Emenda para tratar da regulação da violência sexual de forma a superar as lacunas de poder produzidas pela decisão da Corte nos *United States v. Morrison*.¹⁸³ Este exemplo vale a pena destacar porque, como o exemplo da gravidez, ele toca a história do voto e a família que eu esbocei neste ensaio.

Em *Morrison*, a Suprema Corte derrubou a ação de direitos civis da *Violence Against Women Act*, que reconhecia o direito das mulheres em face da violência motivada por gênero. Ao deliberar sobre o referido instrumento processual, o Congresso discutiu sua aplicação à violência doméstica e ao estupro conjugal. Os *Justices* declararam repetidamente que a lei de direitos civis, que teria sido aplicada à violência motivada por gênero em uma ampla variedade de contextos, inclusive agressão sexual no campus, interferia na prerrogativa tradicional dos estados de regular a família.¹⁸⁴

A decisão da Corte em *Morrison* argumenta sobre a história das famílias e do federalismo como se a história do federalismo tivesse parado na fundação dos EUA. Mas a história da Décima Nona Emenda fornece um rico relato das maneiras pelas quais o governo nacional interveio na regulamentação estadual da família para garantir os direitos de cidadania das mulheres.¹⁸⁵ *Morrison* alinha a Constituição com as crenças sobre a família que os homens tinham na época da Fundação — não fazendo menção às reivindicações de liberdade e igualdade de gerações de americanas que desafiaram as leis estaduais que concediam poderes aos homens sobre as mulheres por meio da ideia de família — ou o papel que o direito constitucional federal desempenhou no reconhecimento de suas reivindicações. A história do federalismo que *Morrison* conta está perfeitamente alinhada com as citações da Suprema Corte que fiz na Parte I. *Morrison* exige atenção renovada à luz de #MeToo.¹⁸⁶

4 MULHERES COMO CONSTITUINTES

Como sugeri, recuperar a memória da luta pelo sufrágio feminino pode servir como *precedente negativo*, tornando visíveis as injustiças que a ação do Estado pode perpetuar por meio de formas modernas. No entanto, ao mesmo tempo, a história da luta pelo voto nos

forma interseccional: embora o controle do momento da concepção prometa independência para muitos, há muitos que se concentram na proteção contra a esterilização coercitiva e outros que se concentram no reconhecimento igualitário dos pais e no acesso aos meios de formação da família.

¹⁸³ 529 U.S. 598 (2000).

¹⁸⁴ Ver Siegel, nota supra 15, na 1024–25.

¹⁸⁵ Ver id. na 1036–39.

¹⁸⁶ Os *enforcement powers* da Décima Quarta e da Décima Nona Emendas, independentemente ou sinteticamente aplicados, poderiam ser empregados de várias maneiras para reparar os legados contínuos e intergeracionais da privação de direitos políticos das mulheres, uma vez que tais legados se manifestam em estereótipos arraigados de papéis sexuais no domínio da política e na sociedade como um todo. Ver, e.g., texto que acompanha a nota supra 46–50. Para novos relatos importantes acerca da cláusula de execução da Décima Nona Emenda, Ver HASEN, R. L.; LITMAN, L. M. Thin and Thick Conceptions of the Nineteenth Amendment Right to Vote and Congress's Power to Enforce It. *Georgetown Law Journal*, Washington D.C., v. 19, p. 27–72, 2020; MONOPOLI, nota supra 134; Monopoli, nota supra 170.

oferece um rico *precedente positivo*. Talvez os conservadores intuitivamente entendam melhor do que os progressistas como recorrer ao passado como um precedente positivo: como uma fonte de autoridade reverenciada capaz de nos guiar no debate sobre quem somos e o que devemos fazer, e assim dar voz à nossa identidade, nossos ideais e ao nosso futuro. Quando abordamos a história da luta pelo sufrágio como precedente positivo, nós a reconhecemos como uma história de práticas constituintes, de norte-americanas lutando para democratizar as instituições de nossa república constitucional a quem podemos honrar enquanto nos definimos no presente. É tempo de recuperarmos as vozes dessas mulheres constituintes, cuja único erro foi estar tão à frente de seu tempo ao ponto dos seus pares ainda não estarem prontos para ouvi-las.

Mas podemos ouvi-las. As gerações de norte-americanas que não tiveram direito ao voto ou autoridade para participar da elaboração das leis em sua própria época tinham opiniões sobre o que a democracia constitucional precisava ser. Elas viam o lar familiar como um local essencial da cidadania democrática, para aquelas que realizavam o trabalho assistencial e para aqueles que o recebiam. Elas situavam a maternidade voluntária e o valor do trabalho assistencial no centro, não na periferia, de nossa ordem constitucional — uma mensagem ainda mais central neste tempo de insegurança, quando a economia está em desordem, a linha entre trabalho remunerado e não remunerado está desestabilizada, e o trabalho de reprodução social e sua centralidade para nossa sobrevivência está agora visível para todos.

Se recuperássemos essas gerações de mulheres constituintes — e os homens que as apoiaram — teríamos uma compreensão radicalmente diferente de nossa tradição constitucional. Sua aparência seria fundamentalmente distinta, assim como suas preocupações. Entenderíamos de forma diferente as injustiças que deveriam guiar a cidadania igualitária e identificaríamos de maneira diversa as líderes que poderiam inspirá-la — que dariam voz aos seus valores, desafios, raízes, princípios e propósitos — para que Nós, o Povo, possamos reconhecê-la efetivamente em nosso direito.

Na medida em que a Décima Nona Emenda entra em seu segundo século e continuamos a discutir o significado de nossa Constituição nos tribunais e na política, é hora de apelar para um conjunto mais amplo de cidadãos norte-americanos — incluindo em nossa história nacional as vozes daquelas excluídas da comunidade política, bem como daqueles que já integram essa mesma comunidade, e as preocupações que trouxeram para a reconstrução democrática dos Estados Unidos.

Imaginem como poderíamos compreender nossa Constituição na próxima geração se assim o fizéssemos.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, A. *Letter from Abigail Adams to John Adams, 31 March - 5 April 1776*. Braintree, 31 mar. 1776. Disponível em: <https://www.masshist.org/digitaladams/archive/doc?id=L17760331aa>
- ADDAMS, J. *Women and Public Housekeeping, March 1915*. Nova Iorque, 1915. Disponível em: <https://digital.janeaddams.ramapo.edu/items/show/9937>
- AMAR, A. R. American Constitutionalism - Written, Unwritten, and Living Response. *Harvard Law Review Forum*, Massachusetts, v. 126, p. 195–204, 2012. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/forharoc126&i=185>.
- AMAR, A. R. Women and the Constitution Feminism, Sexual Distinctions, and the Law--Symposium on Law and Public Policy-1994. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, Massachusetts, v. 18, n. 2, p. 465–474, 1994.
- ARONSON, A. *Crystal Eastman: A Revolutionary Life*. [S. l.]: Oxford University Press, 2019.
- BALKIN, J. M. Abortion and Original Meaning. *Constitutional Commentary*, Minneapolis, v. 24, n. 2, p. 291–352, 2007.
- BALKIN, J. M. Lawyers and historians argue about the constitution. *Constitutional Commentary*, [S. l.], v. 35, n. 345, p. 345–400, 2020.
- BARNETT, R. E. Whence Comes Section One? The Abolitionist Origins of the Fourteenth Amendment. *Journal of Legal Analysis*, Massachusetts, v. 3, n. 1, p. 165–263, 2011.
- BARNETT, R. E.; BERNICK, E. D. No Arbitrary Power: An Originalist Theory of the Due Process of Law. *William & Mary Law Review*, [S. l.], v. 60, n. 5, p. 1599–1684, 2018.
- BARRETT, M. Sexist attacks cast Michigan Gov. Whitmer as mothering tyrant of coronavirus dystopia - mlive.com. *MLive*, Michigan, 22 maio 2020. Disponível em: <https://www.mlive.com/public-interest/2020/05/sexist-attacks-cast-whitmer-as-mothering-tyrant-of-coronavirus-dystopia.html>.
- BASCH, N. *In the eyes of the law: women, marriage, and property in nineteenth-century New York*. Ithaca: Cornell University Press, 1982.
- BERNICK, E. D. Substantive Due Process for *Justice* Thomas Symposium. *George Mason Law Review*, Arlington, v. 26, n. 4, p. 1087–1146, 2018.
- BLACHOR, D. I Don't Hate Women Candidates — I Just Hated Hillary and Coincidentally I'm Starting to Hate Elizabeth Warren. *McSweeney's Internet Tendency*, São Francisco, 2 jan. 2019. Disponível em: <https://www.mcsweeneys.net/articles/i-dont-hate-women-candidates-i-just-hated-hillary-and-coincidentally-im-starting-to-hate-elizabeth-warren>
- BLACKMAN, J.; SHAPIRO, I. Is *Justice* Scalia Abandoning Originalism? *Cato Institute*, [S. l.], 2010. Disponível em: <https://www.cato.org/commentary/Justice-scalia-abandoning-originalism>.
- BLOCHER, J.; SEIGEL, R. B. When Guns Threaten the Public Sphere: A New Account of Public Safety Regulation under *Heller* Essays. *Northwestern University Law Review*, Chicago, v. 116, n. 1, p. 139–202, 2021.

- BORDIN, R. B. A. *Woman and temperance: The quest for power and liberty, 1873-1900*. Filadélfia: Temple Univ., 1981. (American Civilization).
- BORK, R. H. Neutral Principles and Some First Amendment Problems. *Indiana Law Journal*, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 1–35, 1971.
- BROUSSARD, P. A. Unbowed, Unbroken, and Unsung: The Unrecognized Contributions of African American Women in Social Movements, Politics, and the Maintenance of Democracy Essay. *William & Mary Journal of Race, Gender, and Social Justice*, Williamsburg, v. 25, n. 3, p. 631–680, 2018.
- CALABRESI, S. G.; RICKERT, J. T. Originalism and Sex Discrimination. *Texas Law Review*, Austin, v. 90, n. 1, p. 1–102, 2011.
- CARTER, P. Guiding the Working-Class Girl: Henrietta Rodman’s Curriculum for the New Woman, 1913. *Frontiers: A Journal of Women Studies*, Lincoln, v. 38, n. 1, p. 124–155, 2017.
- CASTRO, G. Elizabeth K. Helsing, Robin Lauterbach Sheets, William Veeder. — The Woman Question. Society and Literature in Britain and America, 1837-1883. *Revue Française d’Études Américaines*, Paris, v. 45, n. 1, p. 203–204, 1990.
- DAVIS, P. C. Neglected Stories and the Lawfulness of Roe v. Wade Symposium: In Your Midst: Contributions of Women of Color in the Law. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, Massachusetts, v. 28, n. 2, p. 299–394, 1993.
- DAVIS, P. C. *Neglected Stories: The Constitution and Family Values*. Nova Iorque: Hill and Wang, 1998.
- DEPARLE, J. In the Stimulus Bill, a Policy Revolution in Aid for Children. **The New York Times**, Nova Iorque, 7 mar. 2021. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/03/07/us/politics/child-tax-credit-stimulus.html>.
- DUBLER, A. R. In Shadow of Marriage: Single Women and the Legal Construction of the Family and the State. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 112, n. 7, p. 1641–1716, 2002.
- DUBOIS, E. C. *Harriot Stanton Blatch and the Winning of Woman Suffrage*. New Haven: Yale University Press, 1999. v. 104.
- DUBOIS, E. C. Outgrowing the Compact of the Fathers: Equal Rights, Woman Suffrage, and the United States Constitution, 1820-1878. *The Journal of American History*, [S. l.], v. 74, n. 3, p. 836–862, 1987. DOI: <https://doi.org/10.2307/1902156>.
- DUBOIS, E. C. *Suffrage: Women’s Long Battle for the Vote*. Nova Iorque: Simon and Schuster, 2020.
- EASTMAN, C. Now We Can Begin. *The American Yawp Reader*, [S. l.], 1920. Disponível em: <https://www.americanyawp.com/reader/22-the-new-era/crystal-eastman-now-we-can-begin-1920/>.
- EASTMAN, J. C. We Are a Religious People, Whose Institutions Presuppose a Supreme Being. *Nexus: a journal of opinion*, Iowa, v. 5, p. 13–24, 2000.
- ECKHAUS, P. Restless Women: The Pioneering Alumnae of New York University School of Law Essays. *New York University Law Review*, Nova Iorque, v. 66, n. 6, p. 1996–2013, 1991.

- ELY, J. H. *The Wages of Crying Wolf: A Comment on Roe v. Wade*. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 82, n. 5, p. 920–949, 1972.
- ENTIN, J. L. *Parents Involved and the Meaning of Brown: An Old Debate Renewed Symposium: Brown Undone: The Future of Integration in Seattle after PICS v. Seattle School District No. 1*. *Seattle University Law Review*, Seattle, v. 31, n. 4, p. 923–936, 2007.
- ERNST, D. R. *Legal Positivism, Abolitionist Litigation, and the New Jersey Slave Case of 1845*. *Law and History Review*, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 337–365, 1986.
- ESTADOS UNIDOS. *The White House. 1776 Commission Takes Historic and Scholarly Step to Restore Understanding of the Greatness of the American Founding*. Washington D.C., 2021. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/1776-commission-takes-historic-scholarly-step-restore-understanding-greatness-american-founding/>.
- FRANKE, K. *Wedlocked: The Perils of Marriage Equality*. Nova Iorque: NYU, 2017.
- FRANKLIN, C. *Inventing the “Traditional Concept” of Sex Discrimination*. *Harvard Law Review*, Massachusetts, v. 125, n. 6, p. 1307–1380, 2012.
- GEDICKS, F. M. *An Originalist Defense of Substantive Due Process: Magna Carta, Higher-Law Constitutionalism, and the Fifth Amendment*. *Emory Law Journal*, Atlanta, v. 58, n. 3, p. 585–674, 2008.
- GILMAN, C. P. *Women and Economics*. Amherst: Prometheus, 1994.
- GOLDSTEIN, J. K. *Calling Them as He Sees Them: The Disappearance of Originalism in Justice Thomas’s Opinions on Race*. *Maryland Law Review*, Washington D.C., v. 74, n. 1, p. 79–126, 2014.
- GOWDER, P. *Reconstituting We the People: Frederick Douglass and Jurgen Habermas in Conversation*. *Northwestern University Law Review*, Chicago, v. 114, n. 2, p. 335–414, 2019.
- GROSE, J. *America’s Mothers Are in Crisis*. *The New York Times*, Nova Iorque, 4 fev. 2021. Parenting. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/02/04/parenting/working-moms-mental-health-coronavirus.html>.
- HASEN, R. L.; LITMAN, L. M. *Thin and Thick Conceptions of the Nineteenth Amendment Right to Vote and Congress’s Power to Enforce It*. *Georgetown Law Journal*, Washington D.C., v. 19, p. 27–72, 2020.
- HESSE, M. *What do ‘Lock her up’ and ‘Send her back’ have in common? It’s pretty obvious*. *Washington Post*, Washington D.C., 20 jul. 2019. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/lifestyle/style/what-do-lock-her-up-and-send-her-back-have-in-common-its-pretty-obvious/2019/07/19/74bc4790-a999-11e9-9214-246e594de5d5_story.html.
- HOWE, J. W. *et al.* *The Other Side of the Woman Question*. *The North American Review*, Boston, v. 129, n. 276, p. 413–446, 1879.
- JONES, M. S. *All Bound Up Together: The Woman Question in African American Public Culture, 1830-1900*. Baskerville: Univ of North Carolina Press, 2009.
- KATZ, M. B.; THOMAS, L. R. *The Invention of “Welfare” in America*. *Journal of Policy History*, Cambridge, v. 10, n. 4, p. 399–418, 1998.

KELLY, C. Anti-abortion group announces \$52 million budget to reelect Trump and keep Republican Senate majority. *CNN politics*, Atlanta, 17 jan. 2020. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/01/17/politics/anti-abortion-sba-list-52-million-2020-budget/index.html>.

KING, M. Jennifer McClellan launches Virginia governor bid. *POLITICO*, Washington D.C., 18 jun. 2020. Disponível em: <https://www.politico.com/news/2020/06/18/virginia-jennifer-mcclellan-launches-gubernatorial-bid-326673>.

KORNBLUH, F. Martha S. Jones. Vanguard: How Black Women Broke Barriers, Won the Vote, and Insisted on Equality for All. *The American Historical Review*, Nova Iorque, v. 128, n. 1, p. 496–497, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1093/ahr/rhad100>.

KRADITOR, A. S. *The ideas of the woman suffrage movement, 1890-1920*. Nova Iorque: Columbia Univ. Press, 1965.

LADD-TAYLOR, M. *Mother-Work: Women, Child Welfare, and the State, 1890-1930*. Urbana: University of Illinois Press, 1994.

LEMAY, K. C. *et al. Votes for Women: A Portrait of Persistence*. Princeton: Princeton University Press, 2019.

LEMLICH, C. The Inside of a Shirtwaist Factory. *The Labor and Working-Class History Association*, Nova Iorque, v. 54, 1912.

LORÉE, M. Nancy F. Cott. — The Grounding of Modern Feminism. *Revue Française d'Études Américaines*, Paris, v. 38, n. 1, p. 407–408, 1988.

MASSON, E. M. The Woman's Christian Temperance Union, 1874-1898: Combatting Domestic Violence Essay. *William & Mary Journal of Women and the Law*, [S. l.], v. 3, p. 163–188, 1997.

MAUGER, C. Michigan GOP chair Weiser rebuffs attacks on assassination, “three witches” quips. *The Detroit News*, Detroit, 26 mar. 2021. Disponível em: <https://www.detroitnews.com/story/news/politics/2021/03/26/michigan-gop-chair-quips-assassination-3-witches-video/7011870002/>.

MAYERI, S. After Suffrage: The Unfinished Business of Feminist Legal Advocacy. *Yale Law Journal Forum*, New Haven, v. 129, p. 512–534, 2019.

MAYERI, S. Marital Supremacy and the Constitution of the Nonmarital Family. *California Law Review*, Berkeley, v. 103, n. 5, p. 1277–1352, 2015.

MEGILL, A. History, Memory, Identity. *History of the Human Sciences*, [S. l.], v. 11, n. 3, Ontário, p. 37–62, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1177/095269519801100303>.

MONOPOLI, P. A. *Constitutional Orphan: Gender Equality and the Nineteenth Amendment*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2020.

MONOPOLI, P. A. Gender, Voting Rights, and the Nineteenth Amendment. *Georgetown Journal of Law & Public Policy*, Washington D.C., v. 20, n. 1, p. 91–142, 2022.

MORGAN, K. A Child of the Sixties: The Great Society, the New Right, and the Politics of Federal Child Care. *Journal of Policy History*, Cambridge, v. 13, n. 2, p. 215–250, 2001.

- NATIONAL WOMEN'S LAW CENTER. *A Year of Strength & Loss: the pandemic, the economy, & the value of women's work*. Washington D.C.: National Women's Law Center, 2021. Disponível em: https://nwlc.org/wp-content/uploads/2021/03/Final_NWLC_Press_Covid-Stats.pdf.
- NEJAIME, D.; SIEGEL, R. Answering the Lochner Objection: Substantive Due Process and the Role of Courts in a Democracy. *New York University Law Review*, Nova Iorque, v. 96, n. 6, p. 1902–1965, 2021.
- NILSEN, E.; ZHOU, L. Elizabeth Warren and the sexism factor, explained - Vox. Vox, [S. l.], 6 mar. 2020. Disponível em: <https://www.vox.com/2020/3/6/21166338/elizabeth-warren-loss-2020-primary-sexism>.
- OKIN, S. M. *Justice, Gender, And The Family*. Nova Iorque: Basic Books, 1991.
- PARKMAN, F. The Woman Question. *The North American Review*, Boston, v. 129, n. 275, p. 303–321, 1879.
- POST, R. C.; SIEGEL, R. B. Legislative Constitutionalism and Section Five Power: Policentric Interpretation of the Family and Medical Leave Act. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 112, n. 8, p. 1943–2060, 2002. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/ylr112&i=1967>.
- POST, R.; SIEGEL, R. Originalism as a Political Practice: The Right's Living Constitution Symposium: A New Constitutional Order: Panel 1: The Rehnquist Court and Beyond: Revolution, Counter-Revolution, or Mere Chastening of Constitutional Aspirations. *Fordham Law Review*, Nova Iorque, v. 75, n. 2, p. 545–574, 2006.
- RAPPAPORT, M. B. Originalism and the Colorblind Constitution. *Notre Dame Law Review*, Notre Dame, v. 89, n. 1, p. 71–132, 2013.
- REHNQUIST, W. H. The Notion of a Living Constitution. *Texas Law Review*, Austin, v. 693, n. 54, 1976.
- ROBERTS, D. E. Black Club Women and Child Welfare: Lessons for Modern Reform 2004 Mason Ladd Lecture. *Florida State University Law Review*, Orlando, v. 32, n. 3, p. 957–972, 2004.
- ROCQUE, S. R. “Nasty Woman” meme returns with Kamala Harris as VP nominee. *Fast Company*, Nova Iorque, 8 dez. 2020. Disponível em: <https://www.fastcompany.com/90539508/kamala-harris-is-bidens-vp-nominee-so-naturally-the-nasty-woman-meme-is-back>.
- SAMUELS, B. Trump says he agrees ‘100 percent’ with ‘lock her up’ chants about Clinton. *The Hill*, Washington D.C., 16 out. 2020. Disponível em: <https://thehill.com/homenews/administration/521436-trump-says-he-agrees-100-percent-with-lock-her-up-chants-about/>.
- SCHLAFLY, P. *Who Will Rock the Cradle?: The Battle for Control of Child Care in America*. Ilustrated edição. Dallas: Thomas Nelson, 1990.
- SHAPIRO, F. R.; PEARSE, M. The Most-Cited Law Review Articles of All Time Essay. *Michigan Law Review*, Detroit, v. 110, n. 8, p. 1483–1520, 2011.
- SHAW, R. T.-P. *African American Women in the Struggle for the Vote, 1850–1920*. Bloomington: Indiana University Press, 1998.

- SHEPPARD, K. Susan B. Anthony List Founder: Republicans Hijacked My PAC! *Mother Jones*, São Francisco, 22 fev. 2012. Politics. Disponível em: <https://www.motherjones.com/politics/2012/02/susan-b-anthony-list-sharp-right-turn-rachel-macnair/>.
- SHERR, L.; GORDON, D. No, Susan B. Anthony and Elizabeth Cady Stanton Were Not Anti-abortionists. *Time*, Nova Iorque, 10 nov. 2015. Disponível em: <https://time.com/4106547/susan-b-anthony-elizabeth-cady-stanton-abortion/>.
- SIEGEL, R. Reasoning from the Body: A Historical Perspective on Abortion Regulation and Questions of Equal Protection. *Stanford Law Review*, Palo Alto, v. 44, n. 2, p. 261–381, 1992. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1228947>. Acesso em: 21 jun. 2023.
- SIEGEL, R. B. 2005-06 Brennan Center Symposium Lecture - Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change: The Case of the De Facto Era. *California Law Review*, Berkeley, v. 94, n. 129, p. 1323–1419, 2007.
- SIEGEL, R. B. Community in Conflict: Same-Sex Marriage and Backlash. *UCLA Law Review*, Los Angeles, v. 64, n. 6, p. 1728–1769, 2017.
- SIEGEL, R. B. Home As Work: The First Woman’s Rights Claims concerning Wives’ Household Labor, 1850-1880. *The Yale Law Journal*, New Haven, v. 103, n. 5, p. 1073–1217, 1994. DOI: <https://doi.org/10.2307/797118>.
- SIEGEL, R. B. She the People: The Nineteenth Amendment, Sex Equality, Federalism, and the Family. *Harvard Law Review*, Massachusetts, v. 115, n. 4, p. 947–1046, 2001a.
- SIEGEL, R. B. Text in Contest: Gender and the Constitution from a Social Movement Perspective Social Movements and Law Reform. *University of Pennsylvania Law Review*, Filadélfia, v. 150, n. 1, p. 297–352, 2001b. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/pnlr150&i=311>.
- SIEGEL, R. B. The Nineteenth Amendment and the Democratization of the Family Collection: The Nineteenth Amendment at 100. *Yale Law Journal Forum*, New Haven, v. 129, p. 450–495, 2019.
- SIEGEL, R. B. The Pregnant Citizen, from Suffrage to the Present. *Georgetown Law Journal*, Washington D.C., v. 19, p. 167–230, 2020.
- SIEGEL, R. B. *The Supreme Court, 2012 Term Foreword: Equality Divided*. [S. l.], v. 127, n. 1, p. 1–94, 2013.
- SIEGEL, R. B.; TARANTO, S. What antiabortion advocates get wrong about the women who secured the right to vote - The Washington Post. *The Washington Post*, Washington D.C., 22 jan. 2020. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/01/22/what-anti-abortion-advocates-get-wrong-about-women-who-secured-right-vote/>.
- SNYDER, T. The War on History Is a War on Democracy. *The New York Times*, Nova Iorque, 29 jun. 2021. Magazine. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/06/29/magazine/memory-laws.html>.
- STANLEY, A. D. Instead of Waiting for the Thirteenth Amendment: The War Power, Slave Marriage, and Inviolate Human Rights Amy Dru Stanley Instead of Waiting for the Thirteenth Amendment. *The American Historical Review*, Nova Iorque, v. 115, n. 3, p. 732–765, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1086/ahr.115.3.732>

STONE, L.; BLACKWELL, A. L. B. *Friends and Sisters: Letters Between Lucy Stone and Antoinette Brown Blackwell, 1846-93*. Chicago: University of Illinois Press, 1987.

SUK, J. C. *We the Women: The Unstoppable Mothers of the Equal Rights Amendment*. [S. l.]: Simon and Schuster, 2020.

THOMAS, C. Higher Law Background of the Privileges Or Immunities Clause of the Fourteenth Amendment. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, Massachusetts, v. 12, n. 1, p. 63–70, 1989.

WEEDON, C.; JORDAN, G. Collective memory: theory and politics. *Social Semiotics*, Londres, v. 22, n. 2, p. 143–153, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1080/10350330.2012.664969>.

WILLIAMS, R. C. The One and Only Substantive Due Process Clause. *The Yale Law Journal*, New Haven, v. 120, n. 3, p. 408–512, 2010.

WINKLER, A. A Revolution Too Soon: Woman Suffragists and the Living Constitution. *New York University Law Review*, Nova Iorque, v. 76, n. 5, p. 1456–1526, 2001.

ZIMMERMAN, J. G. The Jurisprudence of Equality: The Women's Minimum Wage, the First Equal Rights Amendment, and *Adkins v. Children's Hospital*, 1905–1923. *Journal of American History*, [S. l.], v. 78, n. 1, p. 188–225, 1991.





BACHARÉIS UDENISTAS E A PREPARAÇÃO JURÍDICA DO GOLPE CONTRA VARGAS

UDENIST JURISTS AND THE LEGAL PREPARATION OF THE COUP AGAINST VARGAS

CLÁUDIA PAIVA CARVALHO*

RESUMO

O artigo investiga as relações entre direito e golpismo no contexto da crise final do segundo governo Vargas, em agosto de 1954, com foco na atuação dos bacharéis udenistas. O suicídio de Vargas abortou o plano em curso para sua deposição e evitou uma ruptura da ordem constitucional. É relevante, no entanto, compreender como o golpe contra Vargas foi preparado juridicamente por meio de argumentos e teses que mobilizaram o campo do direito. Assim, o trabalho pretende dialogar com os estudos sobre a UDN e o udenismo e avançar no entendimento sobre as tendências golpistas no partido, especialmente entre seus bacharéis. Além de pesquisa bibliográfica, utiliza-se do método de análise documental, selecionando, como principais fontes primárias, os debates parlamentares e as publicações na imprensa. Ao final, busca refletir sobre como a arquitetura jurídica do golpe contra Vargas antecipa as formas e as estratégias de utilização de institutos e códigos do direito em prol de desvios da legalidade, que seriam bem-sucedidas em 1964.

Palavras-chave: Direito; golpismo; governo Vargas; crise política; União Democrática Nacional (UDN).

ABSTRACT

The article investigates the relationship between law and coupism in the context of the final crisis of Vargas second government, in August 1954, focusing on the performance of Udenist jurists. Vargas' suicide aborted the ongoing plan for his deposition and prevented a breakdown of the constitutional order. It is relevant, however, to understand how the coup against Vargas was legally prepared through arguments and theses that mobilized the field of law. Thus, the work intends to dialogue with studies on the UDN and udenismo and to deepen the understanding of the coupist tendencies in the party, especially among its jurists. In addition to bibliographic research, the method of document analysis is used, selecting parliamentary debates and publications in the press as the main primary sources. In conclusion, it seeks to reflect on how the legal architecture of the coup against Vargas anticipates the forms and strategies of using institutes and codes of law in favor of deviations from legality, which would be successful in 1964.

Keywords: Law; coupism; Vargas government; political crisis; National Democratic Union Party.

* Doutora em Direito pela Universidade de Brasília.
Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
claudiapaivac@gmail.com

Recebido em 1-3-2023 | Aprovado em 17-4-2023



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 A UDN E O GOLPISMO DOS BACHARÉIS; 2 A ARQUITETURA JURÍDICA DO GOLPE CONTRA VARGAS; 2.1 GOLPE VIA INTERVENÇÃO MILITAR; 2.2 GOLPE VIA INSTITUIÇÕES; CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS E FONTES.

■ INTRODUÇÃO

É bastante difundida a tese de que o suicídio de Vargas, em agosto de 1954, teria adiado em 10 anos o golpe de Estado, que viria a ocorrer em 1964. Ao tirar a própria vida, gesto trágico e, ao mesmo tempo, de grande inteligência política, Vargas impediu o movimento golpista que se preparava para derrubá-lo do poder. No dia anterior à sua morte, o presidente havia recebido um ultimato dos chefes militares e já não contava com apoio suficiente para resistir no governo do país.¹ Com o suicídio, os setores militares e civis, incluindo a grande imprensa, articulados na ofensiva contra Vargas, tiveram que abortar o plano.

O vice-presidente, Café Filho, tomou posse em um clima político e emocional completamente distinto daquele em que se agitava a campanha pelo afastamento do presidente. A morte de Vargas gerou uma profunda comoção nacional, difundida por amplos espectros da sociedade, e repercutiu fortemente no espaço público. Setores do mesmo campo político e ideológico de Vargas passaram a disputar sua herança, enquanto outros, até então críticos ao presidente, passaram a apoiar suas bandeiras. O trabalhismo e o nacionalismo, defendidos na carta-testamento, estiveram no centro dos debates e das definições sobre a política econômica e social no período. A própria figura de Vargas, que se manteve com influência ímpar na nossa história política, transcendeu para dar nome a um conjunto de ideias e de personagens que orbitavam à sua volta, identificados sob a alcunha do “varguismo” ou “getulismo”.

Ao evitar a ruptura da ordem constitucional², o suicídio de Vargas permitiu que a experiência democrática da República de 1946, com todos os seus limites e contradições, prosseguisse por mais uma década.³ O golpe ocorreria em 1964, mas não foi, como se sabe, um raio em céu azul, já que suas condições vinham sendo preparadas há bastante tempo. Como descreveu Lucília de Almeida Neves Delgado⁴, “Dez anos após o suicídio de Getúlio Vargas, o filme sobre a história brasileira parecia, de alguma forma, reeditado, desta feita incorporando novos personagens e provocando uma ruptura que havia sido ensaiada em 1954”.

¹ SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 176

² Como expressamos em outro texto, entendemos que a crise política de agosto de 1954 não configurou uma crise constitucional, uma vez que, com o suicídio de Vargas, as regras e os processos da Constituição de 1946 não foram colocados em xeque. Ver PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva. O conceito de crise constitucional: esboço, delimitação e sua aplicação à história do Brasil República. In: WEHLING, Arno; SIQUEIRA, Gustavo; BARBOSA, Samuel. *História do Direito: entre rupturas, crises e descontinuidades*. Belo Horizonte: Arraes, 2018.

³ O liberalismo político adotado pela Constituição de 1946 desde o início apresentou uma série de limites, tendo em vista, por exemplo, a restrição à participação política pela exclusão do voto dos analfabetos e a restrição ao pluralismo político pela decretação de ilegalidade do Partido Comunista, em 1947.

⁴ DELGADO, Lucília de Almeida Neves. Brasil: 1954 – prenúncios de 1964. *VARIA HISTORIA*, Belo Horizonte, v. 21, n. 34, p. 484-503, julho 2005, p. 502.

No que diz respeito ao nosso objeto de análise, há uma série de elementos de 1964 que remontam à crise final do governo Vargas, a começar pelas forças de oposição que desestabilizaram os dois governos, incluindo políticos, militares, setores da grande imprensa e do empresariado. Os mesmos militares que assinaram os manifestos em agosto de 1954 participaram da articulação para derrubar Jango, assim como os mesmos setores políticos, especialmente vinculados à União Democrática Nacional (UDN), que orquestraram a campanha contra Vargas, apoiaram a deposição de João Goulart. Além disso, as justificativas invocadas, em um e outro contexto, mobilizavam acusações relacionadas à subversão, à corrupção e à ameaça de implantação de uma República sindicalista.

O objetivo do presente artigo é analisar a preparação jurídica do golpe contra Vargas, que acabou não se consumando. Apesar de ter se frustrado a ação golpista, é de interesse, para a história constitucional do período, compreender como se buscou operar o afastamento ilegal de Vargas por dentro do campo do direito. Nossa hipótese é a de que os argumentos e as estratégias adotadas, especialmente por parte do Congresso Nacional e de políticos udenistas, anteciparam as conexões entre direito e golpismo que ficariam evidentes em 1964. O golpe de abril de 1964, como fartamente documentado, buscou se apoiar em um discurso de defesa da democracia e da própria Constituição de 1946 e contou com a validação dos poderes da República, tanto do Poder Legislativo como do Poder Judiciário, que emprestaram legitimidade à articulação civil-militar que retirou João Goulart da presidência.

Vale recordar que, após as tropas lideradas pelo general Olímpio Mourão avançarem de Minas Gerais em direção ao Rio de Janeiro, João Goulart ainda estava em território nacional quando, na madrugada do dia 2 de abril, em tumultuada sessão legislativa, o presidente do Senado, Auro de Moura Andrade, declarou a vacância da Presidência da República e empossou interinamente no cargo o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli. A declaração afirmava que Goulart havia abandonado o governo e deixado acéfalo o Poder Executivo, situação que atrairia a competência do Poder Legislativo para, nos termos do artigo 79 da Constituição de 1946, convocar o substituto legal, pela ordem sucessória, para assumir a chefia do governo.⁵ Foram os políticos favoráveis ao golpe, especialmente ligados à UDN, que construíram a estratégia que culminou na declaração de vacância e que asseguraram sua aprovação parlamentar, ao tumultuar habilmente a condução da sessão.⁶

O reconhecimento da vacância não tinha respaldo nos fatos. Inclusive, por meio de mensagem enviada ao Congresso, o então Ministro da Casa Civil de João Goulart, Darcy Ribeiro, informou que o presidente se mantinha no exercício de suas funções constitucionais e seguia à frente do governo. Embora a capacidade de resistência ao golpe tenha se mostrado débil e desarticulada, Goulart não abandonou o posto, foi deposto por uma ação armada com tanques nas ruas para a tomada à força do poder. Não obstante, é significativo que a deposição de Goulart não tenha se processado apenas pelo recurso à força, mas que tenha envolvido a participação do Poder Legislativo em oferecer uma justificativa legal que se apoiava formalmente na resposta da Constituição a situações de impedimento do Presidente da República.

⁵ NA PRESIDÊNCIA do congresso nacional, declara vaga a presidência da república. [Orador:] Auro Moura Andrade. Brasília: Senado Federal, 1º abr. 1964. *Áudio*. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/81916>.

⁶ TAVARES, Flávio. *Memórias do esquecimento: os segredos dos porões da ditadura*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 168.

Como dito por Angela de Castro Gomes e Jorge Ferreira, tratou-se de “ato de grande importância, pois através dele o Congresso Nacional legitimava o golpe de Estado, cujo objetivo era depor Jango da presidência”⁷.

Depois da declaração do Congresso, a cerimônia de posse de Ranieri Mazzilli no Palácio do Planalto, contou com a participação, além do presidente do Senado, do então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), o ministro Ribeiro da Costa. Como nos conta Felipe Recondo, o presidente do STF tinha apoiado publicamente a intervenção militar e “naquele exato momento, ali estava para emprestar a força de seu cargo à consumação institucional do golpe de 1964”⁸. Assim, a condução do golpe em sua dimensão institucional se completava com o aval da autoridade máxima do Poder Judiciário do país.

Após o golpe, a ditadura no Brasil manteve um padrão de elevada judicialização e de legalização do aparato repressivo e de uma institucionalidade autoritária.⁹ A tentativa de legalizar rupturas com a ordem constitucional, em especial a derrubada ilegal de um presidente legitimamente investido no cargo, não se iniciou com o golpe de 1964, tampouco terminou com ele. Com o intuito de contribuir com o debate sobre a mobilização do campo jurídico em favor de quebras da legalidade, buscamos analisar a articulação entre direito e golpismo na crise final do governo Vargas, em agosto de 1954, considerando a atuação dos bacharéis udenistas, seus discursos e estratégias políticas e jurídicas.

O texto está dividido em duas partes: a primeira trata da UDN e do golpismo dos bacharéis; a segunda trata das estratégias e das formas jurídicas que foram buscadas para desestabilizar e derrubar Vargas do poder. Utilizamos métodos de análise bibliográfica e documental, tendo como fontes primárias especialmente fontes legislativas e da imprensa, sobretudo os jornais *Tribuna da Imprensa* e *Correio da Manhã*, pesquisados por meio da Hemeroteca Digital.

1 A UDN E O GOLPISMO DOS BACHARÉIS

Fundada no contexto de luta contra o Estado Novo, a UDN buscou se legitimar como um movimento político que representava a tradição liberal no Brasil e se definiu a partir de uma relação de oposição direta a Vargas, associando-o a práticas autoritárias, populistas e caudilhescas. O udenismo, como conjunto de ideias que ultrapassa a própria UDN, se caracterizou por um forte apelo à ordem e à legalidade, identificada por uma perspectiva harmônica e de recusa da política como lugar do conflito, por uma visão de mundo elitista, desconfiada dos riscos subversivos de uma política de massas e defensora do papel dirigente das elites,

⁷ FERREIRA, Jorge; GOMES, Ângela de Castro. *1964 - O golpe que derrubou um presidente pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 363

⁸ RECONDO, Felipe. *Tanques e togas: o STF e a ditadura militar*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 25.

⁹ A esse respeito, ver: PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *História do Direito – Revista do Instituto Brasileiro de História do Direito*, v. 1, n. 1, 2020, p. 227-241. PEREIRA, Anthony W. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. São Paulo: Paz e Terra, 2010. BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós 1964*. Brasília: Edições Câmara, 2012.

bem como pelo discurso moralizante e de combate à corrupção, afinado às bandeiras historicamente ligadas às classes médias.¹⁰

A UDN é igualmente caracterizada pela sua configuração como o “partido dos bacharéis” e pela aproximação entre liberalismo e golpismo que marcou a atuação do partido, seus integrantes e apoiadores, no período da República de 1946, especialmente nos contextos de crise política em que esses atores buscaram apoiar e justificar soluções extralegais. Os vínculos entre o bacharelismo e o golpismo no discurso e na atuação da UDN e dos udenistas é o que nos interessa explorar no presente texto.

Cabe inicialmente pensar sobre os significados do bacharelismo e sobre quem são os bacharéis do partido, para então analisar como seu repertório discursivo e prático assimila um conteúdo golpista. O bacharelismo serve como uma chave de leitura do ideário e da práxis liberal no Brasil, de modo geral, e da UDN, em particular. Ele qualifica o chamado “liberalismo doutrinário” a que se refere Wanderley Guilherme dos Santos para descrever uma linhagem política de longo alcance na história brasileira. Os liberais doutrinários seriam políticos e intelectuais que acreditavam que o funcionamento adequado das instituições e do sistema político seria garantido por meio de reformas jurídicas e de boas leis. Assis Brasil e Rui Barbosa estão entre os representantes notáveis dessa tradição.¹¹ Considerando a conjuntura política pós-1945, Santos identificou a UDN como herdeira do liberalismo doutrinário que, podemos dizer, extrai do mundo jurídico, ou em diálogo com ele, as referências centrais para a construção de suas teses e de suas estratégias de ação.

O bacharelismo da UDN também pode ser notado pela propalada posição de apreço pela legalidade e pela defesa da ordem jurídica e das instituições representativas da democracia liberal, ponto em que o partido buscava se distanciar dos recursos a instrumentos de exceção, atribuídos ao campo varguista. Mas o apreço pela legalidade, como indica Maria Victória Benevides, deve ser entendido em correlação com os interesses udenistas de defesa da ordem e de preservação do *status quo*.¹² Assim, o discurso jurídico era útil e adequado para se rechaçar pretensões radicais de transformação da realidade social, atacadas como tentativas de subversão da ordem.

A centralidade do direito e da legalidade na plataforma política da UDN refletia e era alimentada pela ampla presença de juristas em seus quadros, muitos pertencentes a famílias tradicionais, formados em cursos de direito de prestígio e com proeminente inserção nos círculos acadêmicos e no espaço político. Entre eles estão figuras como Afonso Arinos, Aliomar Baleeiro, Milton Campos, Prado Kelly, Bilac Pinto e Adauto Lúcio Cardoso. Como explica Jorge Chaloub, a autoimagem dos bacharéis da UDN, tal como proposta por Arinos, se estabelecia em contraposição à categoria de jurista. Diferentemente do jurista, engajado em um tipo de raciocínio jurídico teórico e abstrato, apartado da realidade social, o bacharel entenderia o Direito “como técnica jurídica aplicada diretamente à realidade política”¹³. Dessa forma, os

¹⁰ Sobre as diferentes percepções de liberalismo dentro da UDN, especialmente opondo as figuras de Afonso Arinos e Carlos Lacerda, ver: CHALOUB, Jorge. Dois liberalismos na união democrática nacional: Afonso Arinos e Lacerda entre o consenso e o conflito. *Revista Estudos Políticos*, n. 6, 2013.

¹¹ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A práxis liberal no Brasil: propostas para reflexão e pesquisa. In: SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978, p. 97.

¹² BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo – ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981, pp. 201-202

¹³ CHALOUB, Jorge Gomes de Souza. O Brasil dos bacharéis: um discurso liberal udenista. *Lua Nova*, São Paulo, n. 107, p. 263-304, 2019, p. 270.

bacharéis teriam um perfil próprio de intelectuais públicos e de estadistas, capazes de raciocinar de forma prática e técnica e de incidir no campo administrativo e governamental, utilizando o direito como instrumento e linguagem para a atuação política e partidária.

Tradicionalmente os bacharéis são identificados ao grupo de udenistas “históricos” ou “autênticos”, que estariam preocupados em manter a coerência com os princípios do partido, acima de conchavos ou de interesses políticos particularistas. A esse grupo se opunham os chamados “adesistas” ou “chapa-brancas”, que privilegiariam uma atuação estratégica da UDN, inclusive na construção de alianças e de acordos interpartidários, tendo em vista seus objetivos de conquista de espaço e de poder. Especificamente em relação ao governo Vargas, os bacharéis estavam entre os setores da UDN que mais fortemente se opuseram à participação do partido no governo. Em alguns momentos Afonso Arinos, na condição de líder do partido na Câmara dos Deputados, chegou a reconhecer a legitimidade da presidência de Vargas e os seus esforços em conduzir o mandato dentro da institucionalidade¹⁴. Não obstante, como regra, os bacharéis sustentaram uma postura de oposição sistemática ao governo e integraram a ala conhecida como “banda de música” dentro da UDN, que protagonizou a campanha pelo afastamento de Vargas e pela queda do seu governo, sob acusações de corrupção e de desordem administrativa.

A despeito dos traços que os aproximavam, havia diferenças significativas entre os bacharéis da UDN, tanto em suas ideias e posições políticas, como em suas posturas e estratégias de ação. Chaloub propõe uma distinção entre bacharéis conservadores e modernizantes, que leva em conta a maneira como percebiam e lidavam com os desafios colocados pelo contexto de crescentes mudanças e demandas sociais.¹⁵ De um lado, os conservadores buscavam respostas com apoio no receituário acumulado pela tradição liberal e na virtude dos homens públicos, priorizando a estabilidade e a ordem. De outro lado, os modernizantes estariam mais abertos a inovações técnicas e menos apegados a fórmulas do passado ou à atuação virtuosa das elites políticas, com maior abertura para o movimento.

A partir desse panorama, cabe passar a uma segunda ordem de indagações que trata da relação dos bacharéis com o golpismo da UDN. Esclarecemos, de partida, que entendemos como golpismo o recurso a medidas extralegais, que rompem com os mecanismos jurídicos e institucionais formalmente previstos para regular e organizar a atuação do poder político. Nesses termos, uma ação golpista é essencialmente um atentado ao princípio da legalidade que, como regra básica do Estado de Direito, estabelece o império da lei como forma de prevenir o arbítrio e de estabilizar expectativas de comportamento, sobretudo por parte do poder público.¹⁶ O golpismo pode se associar a formas e a pretensões autoritárias de exercício do poder sempre que a quebra da legalidade abrir espaço para práticas de concentração do poder político, de esvaziamento da soberania popular (bem como do controle social e da crítica pública) e de restrições a direitos e a liberdades, por exemplo.

Para qualificarmos o golpismo pregado e praticado nas fileiras da UDN, retornamos ao ensaio de Wanderley Guilherme dos Santos, publicado em 1978, sobre a práxis liberal no Brasil, no ponto em que ele identifica, no polo oposto aos liberais doutrinários, os grupos ligados a distintas vertentes do autoritarismo. Entre elas, Santos destaca aquela que denomina

¹⁴ CARVALHO, Cláudia Paiva. *Presidencialismo e democracia no Brasil (1946-1956): sistema de governo, legalidade e crise política*. Tese (Doutorado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019, pp. 100-101.

¹⁵ CHALOUB, *op. cit.*, 2019, pp. 274-275.

¹⁶ ROSENFELD, Michel. *A Identidade do Sujeito Constitucional*. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 47.

de “autoritarismo instrumental”. Ao contrário das outras correntes que entendiam o autoritarismo como uma imposição constante e crescente diante da estrutura das sociedades modernas, os autoritários instrumentais acreditavam na necessidade de um Estado autoritário de caráter transitório que atuasse para criar as condições de enraizamento de uma sociedade liberal no Brasil. O pensador mais exemplar desse grupo seria Oliveira Vianna.¹⁷

Embora localize a UDN como herdeira do liberalismo doutrinário, o autor avalia que o compromisso do partido com os métodos legais teria se fragilizado na medida em que seus candidatos não conseguiam chegar ao poder pela via eleitoral e democrática. Ao atribuir suas derrotas ao funcionamento deturpado e corrompido do sistema político, viciado pelas estruturas criadas por Vargas e mantidas pelo varguismo, a UDN passaria a admitir desvios da legalidade como estratégia de ação. Segundo Santos: “Desde que faltava legitimidade ao sistema, era perfeitamente correto, e dentro da mais pura tradição liberal, tentar derrubá-lo adotando inclusive meios violentos, se necessário fosse”¹⁸. Nessa lógica, a UDN teria se transformado “no mais subversivo partido do sistema político brasileiro de 1945 a 1964”.

Ao longo do tempo esse diagnóstico tem sido reforçado e aprofundado por outros estudos dedicados à relação entre liberalismo e golpismo, em geral, e no âmbito da UDN e do udenismo, particularmente.¹⁹ Destaca-se aqui a análise de Maria Victória Benevides. Segundo a autora, tendo em vista a associação entre legalidade e ordem no ideário udenista, a tendência golpista não era incompatível, mas, ao contrário, tornou-se constitutiva da ideologia do partido, uma vez que a quebra da legalidade era justificada em nome da garantia da ordem, seja diante de supostas ameaças subversivas, seja em reação ao funcionamento de um sistema tido como ilegítimo.²⁰

Por trás desses argumentos – seguindo com Benevides – estaria o mal-estar dos udenistas com a perspectiva de uma democracia ampliada e o seu temor em relação à ascensão das classes populares e trabalhadoras na política. Efetivamente, a justificativa de defesa da ordem e de uma legalidade “autêntica” foi usada pela UDN para contestar resultados eleitorais, para legitimar intervenções militares no processo político e para defender o recurso a instrumentos de exceção, em ruptura com a ordem jurídica e institucional, mesmo sob o argumento de restaurá-la.²¹

Em razão do seu protagonismo na oposição mais radical a Vargas, da extrema violência dos seus discursos na imprensa e dos vínculos com as Forças Armadas, Carlos Lacerda costuma ser colocado como o principal expoente da ala golpista da UDN. Por sua vez, o golpismo da UDN é geralmente associado e focado na atuação política, jornalística e parlamentar de Carlos Lacerda. Não há dúvida de que é merecido o destaque dado à figura de Lacerda, tendo em vista sua centralidade no processo de engajamento do partido e do setor dito liberal a soluções extralegis. Desde que Vargas se lançou candidato, em 1950, em seus textos publicados no jornal *A Tribuna da Imprensa*, Carlos Lacerda defendia o aberto desrespeito à legalidade e ao funcionamento das instituições democráticas, com o objetivo de impedir que Vargas voltasse ao poder. Com o passar do tempo e com o acúmulo de derrotas eleitorais da UDN, o lacerdismo ampliou o seu raio de influência e exerceu uma crescente atração sobre setores

¹⁷ SANTOS, *op. cit.*, 1978, pp. 102-103

¹⁸ SANTOS, *op. cit.*, 1978, p. 99.

¹⁹ Ver, entre outros: DULCI, Otávio Soares. *A UDN e o anti-populismo no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 1986. BIROLI, Flávia. Jornalismo, Democracia e Golpe: a Crise de 1955 nas páginas do Correio da Manhã e de O Estado de S. Paulo. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, n. 22, p. 87-99, jun. 2004.

²⁰ BENEVIDES, *op. cit.*, 1981, pp. 190-203.

²¹ BENEVIDES, *op. cit.*, 1981, pp. 185; 196.

do partido, incluindo seus bacharéis e especialmente entre os bacharéis modernizantes, que aderiram ao campo mais explicitamente golpista.²²

Ainda que merecido, o foco do golpismo da UDN na figura de Carlos Lacerda, mesmo quando considera a adesão de bacharéis do partido, reforça a distinção entre golpistas e bacharéis. A distinção é defendida por Afonso Arinos, em suas memórias, ao propor a existência de dois grupos no interior da UDN: a ala legalista e a ala golpista, sendo que o próprio Arinos se inseriu, sem surpresa, no primeiro grupo.²³ Trata-se novamente de uma autoimagem construída que busca dissociar o chamado setor legalista da UDN do recurso às soluções de força e justificar as suas estratégias oposicionistas dentro das vias institucionais. Tome-se como exemplo a impugnação da vitória de Vargas nas eleições de 1950 perante a justiça eleitoral, sob o argumento de exigência implícita de maioria absoluta dos votos. Embora representasse um questionamento ao resultado das urnas, com claro efeito político desestabilizador e sem respaldo na Constituição de 1946, a medida foi defendida pelos bacharéis como um recurso formalmente aceito e operado pelos meios legais.

Ao problematizarmos a divisão entre bacharéis legalistas, de um lado, e golpistas, de outro lado, nossa intenção não é equalizar os dois grupos ou torná-los equivalentes, o que implicaria cair em outra generalização, também problemática e simplificadora. Além disso, reconhecemos que a distinção contém um valor analítico, na linha defendida por Benevides (1981, pp. 201-202), que entende que os bacharéis ocupavam uma posição específica dentro do partido, tendo em vista a relevância que a defesa da ordem assumia entre eles. Essa ênfase na manutenção da ordem nos ajuda a entender melhor inclusive a adesão dos bacharéis ao golpismo, uma vez que aceitam sacrificar a democracia e a legalidade para evitar o que entendem como risco de desordem e anarquia.

Ainda assim, propomos um passo a mais para compreender que, entre golpismo e legalismo, existem diversas variações que importam. Dentro dessas possibilidades múltiplas, a atuação dos bacharéis que usam contorcionismos jurídicos para atentar contra a própria legalidade corresponde a uma variação do golpismo. Nesse sentido, uma figura como Afonso Arinos, identificado como legalista e como liberal doutrinário, aproxima-se de Carlos Lacerda e do campo do autoritarismo instrumental.²⁴

Vale lembrar que o bacharelismo da UDN foi alvo de críticas por duas frentes: por parte da ala mais social ou “progressista”, foi acusado de resistir a mudanças, como na intransigente obstrução legislativa às reformas de base de João Goulart; já pelo grupo mais à direita do partido ou “realista”, o bacharelismo era criticado por dificultar as articulações de golpe, ao tentar legalizá-lo. É nesse sentido a mensagem de desaprovação do udenista Otávio Mangabeira em discurso na Câmara dos Deputados, em 1955:

Tenho uma queixa, Sr. Presidente, dos bacharéis do Brasil, porque, ainda nas horas mais graves e mais tremendas da nacionalidade, ficam eles preocupados com fórmulas jurídicas, menos sensíveis às realidades. (...) Ou se fazem revoluções, ou não se fazem. Pecamos, porém, a mania das revoluções legais, ou das legalidades revolucionárias. O mal do 24 de agosto foi fazer-se a revolução pela metade.²⁵

²² CHALOUB, *op. cit.*, 2013, p. 304. CHALOUB, *op. cit.*, 2019, p. 299.

²³ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *A escalada – memórias*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1965a, pp. 366 e ss.

²⁴ LATTMAN-WELTMAN, Fernando. *A política domesticada*. Afonso Arinos e o colapso da democracia em 1964. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 29. Ver também: CHALOUB, *op. cit.*, 2013, p. 305.

²⁵ In: BENEVIDES, *op. cit.*, 1981, p. 65.

Mangabeira se refere justamente à crise final do governo Vargas como ocasião em que os bacharéis teriam atrapalhado o plano de derrubada do governo, que ele chama de revolução e que aqui conceituamos como golpe. Interessa-nos compreender de que maneira esses bacharéis buscaram atuar como arquitetos de um “golpe legal” e como essa perspectiva se relacionou a outras formas de golpismo e de resistência. É o que discutiremos no próximo tópico, na expectativa de construir um quadro mais completo sobre o entrelaçamento entre as vias jurídicas e golpistas.

2 A ARQUITETURA JURÍDICA DO GOLPE CONTRA VARGAS

As tensões entre Vargas e a oposição udenista precederam a sua investidura no cargo presidencial. Quando assumiu o poder, em janeiro de 1951, Vargas já havia enfrentado a campanha da “maioria absoluta” que questionou a sua vitória, inclusive perante a justiça eleitoral. A postura do presidente, durante o exercício do mandato, foi no sentido de tentar conciliar e aproximar a UDN ao governo, mas conseguiu apenas um equilíbrio precário e pouco duradouro. Com efeito, a partir de 1953 e, com maior vigor, durante o ano de 1954, o partido dos bacharéis assumiu uma posição aguerrida de ataques a Vargas e liderou uma campanha de desestabilização do seu governo. Os bacharéis da “banda de música” foram os principais artífices da ofensiva contra o presidente, que envolvia acusações de escândalos de corrupção, de agitação subversiva, sobretudo entre as massas trabalhadoras, e de alianças espúrias e planos de implantação de uma República sindicalista no Brasil.

Alguns meses antes da crise final do governo, a UDN tentou a aprovação de um *impeachment* contra Vargas. A denúncia, apresentada pelo cidadão Wilson Passos, se dividia em três pontos: (a) a celebração de um suposto acordo com a Argentina de Perón que seria contrário à hegemonia norte-americana no continente, chamado à época de Pacto ABC; (b) a existência de irregularidades nas contas presidenciais referentes ao exercício de 1951 em razão de verbas excedidas e despesas sem crédito; e (c) a autorização de empréstimos do Banco do Brasil para transferência de crédito à Comissão Central de Preços (CCP) sem que a operação tivesse sido legalizada mediante pedido de abertura de crédito adicional ao Legislativo. A este último ponto somavam-se as acusações de favorecimento do *Última Hora*, jornal dirigido por Samuel Wainer e notável apoiador do presidente, na obtenção de financiamento pelo Banco do Brasil.

As reações contrárias ao pedido de *impeachment* alegavam que se tratava de uma manobra golpista, já que o instituto estava sendo manipulado pela oposição para afastar Vargas do poder sem base legal. Em resposta a essas críticas, o bacharel udenista Aliomar Baleeiro rechaçou a comparação: “Não posso compreender que se equipare a conspirações, revoluções e golpes de Estado uma simples medida prevista na Constituição para as hipóteses como as que estão se revelando aos olhos de todos”²⁶. A manifestação de Baleeiro demonstra a estratégia udenista de disputar a legalidade e de operar meios e procedimentos jurídicos para desestabilizar o governo Vargas e, em última instância, retirá-lo da presidência. A estratégia, no entanto, se frustrou com a derrota do *impeachment* por ampla maioria em votação no mês de junho. Apesar disso, a oposição não esmoreceu; ao contrário, avançou no enfrentamento a Vargas, levando a uma escalada da crise política.

O pico das tensões ocorreria no mês de agosto. Na madrugada do dia 5, o jornalista Carlos Lacerda sofreu um atentado nas proximidades da sua casa, na rua Toneleros. O tiroteio

²⁶ ALTA Traição. *Tribuna da Imprensa*, 5 abr. 1954.

atingiu e matou o major Rubens Vaz, que atuava na segurança do jornalista durante o período de campanha eleitoral. Lacerda e um guarda municipal saíram feridos. O episódio teve imediata e intensa repercussão nos meios de comunicação e no campo político e militar.²⁷ As exigências de apuração e de punição dos responsáveis alimentaram tensões entre as Forças Armadas e a Presidência da República. A situação se agravou com as revelações sobre o envolvimento de pessoas próximas a Vargas no atentado, que teria sido realizado sob as ordens de Gregório Fortunato, chefe da guarda pessoal e homem de confiança do presidente. A apuração do crime logo passou a ser colocada sob suspeita, em razão de indícios de irregularidades na condução do inquérito e de uma suposta atuação do governo no sentido de acobertar ou de permitir a fuga dos responsáveis.

A Aeronáutica interferiu nas investigações e determinou a abertura de um Inquérito Policial Militar (IPM), transferindo a realização dos interrogatórios e depoimentos para a Base Aérea do Galeão. A atitude demonstrava uma desconfiança em relação à atuação das autoridades civis incumbidas da apuração. Com as acusações de implicação direta do próprio Palácio do Catete no crime, os conflitos entre o presidente e os militares se acirraram. As frequentes reuniões internas nos círculos militares fomentavam especulações em torno de ameaças concretas de deposição do presidente. Mas a postura das Forças Armadas variou ao longo da crise e demonstrou as divisões entre as forças e dentro delas.

No primeiro momento, diante das agitações que se seguiram ao atentado, o Alto Comando das Forças Armadas fez declarações em defesa da ordem e da legalidade. Os focos de indisposição no meio militar partiam principalmente de oficiais da Aeronáutica, que passaram a contar com o apoio da Marinha. Além de ter sido a Força mais atingida pelo episódio, militares da Aeronáutica mantinham relações estreitas com Lacerda. Com o aumento dos desgastes, o respaldo militar ao presidente, que estava concentrado no Exército, se fragilizou cada vez mais. No dia 22 de agosto, um Manifesto assinado por 27 generais, incluindo Henrique Teixeira Lott, Peri Bevilacqua e Castelo Branco, pediu a renúncia do presidente. Na véspera do suicídio, Vargas teria recebido um ultimato dos chefes militares e supostamente concordado em se licenciar do cargo.²⁸

No campo político, parlamentares, principalmente da oposição udenista, dedicaram-se ativamente à campanha pelo afastamento do presidente. Contaram com o apoio crescente da maior parte da grande imprensa, que reverberou os ataques contra Vargas e se uniu à articulação contra a sua permanência no poder. A voz mais violenta vinha, como era de se esperar, do *Tribuna da Imprensa* e do próprio Carlos Lacerda, que se manifestava por meio de uma série de editoriais inflamados e apelativos.²⁹ Ainda que em tom mais moderado e mantendo um discurso que se pretendia legalista, outros jornais de grande circulação, como o *Correio da Manhã*, também se engajaram na ofensiva contra Vargas. Essa adesão da imprensa foi um fator decisivo na evolução da crise de agosto, em comparação, por exemplo, com o fracasso do episódio do *impeachment* alguns meses antes.

Pretendemos, neste tópico, acompanhar os pronunciamentos dos parlamentares da oposição – liderados pelos bacharéis udenistas – e as manifestações da imprensa ao longo do mês de agosto, com os objetivos de (a) mapear os argumentos e os artifícios utilizados para

²⁷ SKIDMORE, *op. cit.*, 1982; CARONE, Edgard. *A República Liberal II*. Evolução política (1945-1964). São Paulo: DIFEL, 1985, p. 77.

²⁸ SKIDMORE, *op. cit.*, 1982, p. 176.

²⁹ Ver, por exemplo, os editoriais: VARGAS está deposto pelo sangue que fez derramar. *Tribuna da Imprensa*, 9 ago. 1954. PRESIDENTE da República: renuncie à Presidência para salvar a República. *Tribuna da Imprensa*, 11 ago. 1954.

justificar e operacionalizar o afastamento de Vargas e (b) refletir sobre como eles interagiram com o campo jurídico e orbitaram entre legalismo e golpismo. Dividimos a análise em dois tópicos: no primeiro abordamos a proposta de um golpe em sua versão explícita, ou seja, a defesa da deposição de Vargas pelas Forças Armadas, apoiada por bacharéis modernizantes, como Baleeiro e Bilac Pinto, com base em discursos de legitimação da intervenção militar. No segundo tópico analisamos as estratégias de afastamento de Vargas por vias formalmente institucionais, com foco na campanha pela sua renúncia, que se apoiavam em interpretações ampliativas e flexíveis da ordem jurídica com o objetivo de demonstrar um compromisso com a legalidade. Participam dessas estratégias bacharéis do grupo conservador, como Arinos, aliando o discurso da ordem com uma abertura a soluções de força.

2.1 GOLPE VIA INTERVENÇÃO MILITAR

Desde o início da crise de agosto, setores do parlamento e da imprensa convocaram a intervenção das Forças Armadas no processo político, buscando contornar a resistência legalista e o compromisso com a garantia da ordem por parte da cúpula militar. É importante reforçar esse dado porque muitas vezes a ingerência militar na política é lida como uma externalidade, e não como elemento que se forjou na interação entre civis e militares, entre políticos e militares, entre bacharéis e militares. Esses setores criticavam o excesso de pudor e de respeito à lei por setores das Forças Armadas como obstáculos à resolução da crise. Na linha de frente do golpismo, Carlos Lacerda dizia em um editorial nos primeiros dias da crise: “É preciso que as pessoas que detêm o poder físico e o espiritual da Nação compareçam ao Palácio para lhe dizer, concretamente, que se vá embora – e deixe em paz o Brasil”³⁰.

O discurso de Lacerda se baseava em uma lógica reativa ou de legítima defesa. Não haveria golpe contra Vargas porque não havia legalidade a ser mantida.³¹ Mais do que isso, a intervenção militar se justificava para restaurar a legalidade que havia sido corrompida. O jornalista dirigiu críticas ácidas contra o que chamou de “sentimento constitucionalista” dos comandantes das Forças Armadas, segundo o qual “mesmo quando comprovadamente seja o fulcro do crime e a consciência pública o acuse de degradar a Nação” o presidente da República teria “de ser tolerado, porque sem ele a Constituição não existe”³². Em sua visão, o presidente é que havia se tornado incompatível com a Constituição, mas tal incompatibilidade não poderia ser encontrada “numa casuística que os juristas desprezam”, uma vez que seria “fundamentalmente moral”.

Bacharéis udenistas, em especial no grupo dos bacharéis modernizantes, também prestaram apoio a uma ação militar contra Vargas, sob o argumento da perda da autoridade moral do presidente e das condições materiais para governar. Em discurso no dia 12 de agosto, Aliomar Baleeiro afirmou que Vargas só permanecia no poder “porque as pessoas responsáveis pelas Forças Armadas do país sentem certo embaraço em dar ao caso uma solução que vá de encontro à Constituição”. O presidente, segundo ele, teria se tornado “um espectro, que já não manda e que tem por si apenas a hesitação quanto aos meios de afastá-lo”. Assim, o país seguia agitado e perturbado pela presença de Vargas “porque tememos tocar na Constituição”. Por fim, afirmou Baleeiro: “Louvo este zelo pelo Estatuto máximo. Agora, precisamos

³⁰ RENÚNCIA IMEDIATA. *Tribuna da Imprensa*, 12 ago. 1954.

³¹ A ÚNICA solução digna. *Tribuna da Imprensa*, 18 ago. 1954.

³² FÓRMULA constitucional para a crise. *Tribuna da Imprensa*, 17 ago. 1954.

sentir que a vida do país não pode ficar tolhida pelo mito de uma separação de poderes e por princípios doutrinários que não correspondem às necessidades nossas”.³³

O discurso de Aliomar Baleeiro, na mesma linha de Lacerda, encampa a crítica à figura do jurista que manteria um zelo excessivo pela observância das leis em desacordo com as imposições da realidade. Ele justificava uma interferência militar contra Vargas com base na ausência de condições de fato para que ele continuasse à frente do governo e tivesse suas ordens respeitadas, diante da dissolução da sua autoridade moral. Há, portanto, uma aceitação da ascendência da política sobre o direito e uma aproximação às teses que apoiam a suspensão da ordem jurídica ou o desvio da legalidade em nome de necessidades de fato ou de uma razão prática superior. Ao final, a força do direito é limitada e, em contextos de crise política aguda, cede diante da realidade.

No mesmo sentido de Baleeiro se posicionou outro bacharel da UDN, o mineiro Bilac Pinto. Em discurso no dia 20 de agosto, Bilac Pinto afirmou que a tese da renúncia estava superada e que a intervenção das Forças Armadas se justificava diante de um governo que se tornara ilegal e ilegítimo. Segundo ele, naquele momento, a legalidade constitucional não estava no Palácio do Catete, mas com as Forças Armadas:

Todos sabem, sr. Presidente, que a legalidade constitucional, no momento, está com as forças armadas do Brasil. A tese da renúncia está superada. O presidente da República violou o seu compromisso sagrado de defender as leis e a Constituição, desvestiu-se de sua autoridade de presidente da República, não é mais presidente da República, e as forças armadas, no cumprimento do seu dever constitucional, devem empossar na Presidência da República o sr. Café Filho para a segurança e tranquilidade da nação.³⁴

Os discursos partiam de uma suposta constatação de fato: a de que Vargas havia perdido as condições materiais para governar o país. Após a suspeita de envolvimento no atentado contra Lacerda e a interferência da Aeronáutica no inquérito, o presidente teria perdido legitimidade moral e autoridade para exercer suas atribuições. A partir disso extraíam um argumento jurídico de perda de legitimidade: ao lado da legitimidade formal obtida por meio das eleições, o presidente deveria manter a legitimidade material e moral ao longo do exercício do mandato.³⁵ Sem ela, a continuidade de Vargas no poder se tornava insustentável, e a sua presidência deixava de ter amparo constitucional.

Ainda que os militares participassem ativamente da política no período de 1945-1964, em especial nos contextos de crise, é relevante notar o engajamento dos bacharéis, reivindicando sua posição de autoridade como homens da lei, em convocar as Forças Armadas e em justificar uma ação militar contra Vargas. A justificativa era eminentemente política, mas se movia também no campo do direito. Ao defender um golpe contra o presidente, esses bacharéis, e mesmo Carlos Lacerda com toda a virulência do seu discurso, não renunciavam à legalidade por inteiro. Eles criticavam, como vimos, uma postura de plena obediência às leis (enquanto respeito ao mandato de Vargas) como excessiva e descolada da realidade. Mas

³³ GETÚLIO é um espectro que já não mais governa. *Tribuna da Imprensa*, 13 ago. 1954.

³⁴ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 21 ago. 1954, p. 5823. Ver também: VIOLAÇÃO do compromisso constitucional pelo Presidente da República. *Correio da Manhã*, 21 ago. 1954.

³⁵ Nesse sentido, ver os apartes dos deputados Bilac Pinto e Alberto Deodato ao discurso do deputado Gustavo Capanema, em: DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 18 ago. 1954. p. 5714. Ver também a posição do senador Aloísio Carvalho, em: FALTA legitimidade moral ao Sr. Getúlio Vargas para continuar no poder. *Correio da Manhã*, 17 ago. 1954.

também se preocupavam em legitimar juridicamente a ação militar, sob o argumento de reagir a uma legalidade corrompida ou à ilegalidade do próprio governo, ou ainda de dar cumprimento a um dever constitucional das Forças Armadas de restaurar a verdadeira e autêntica ordem jurídica e institucional.

2.2 GOLPE VIA INSTITUIÇÕES

Ao lado dessa defesa mais explícita de uma ação militar, a principal fórmula defendida pelos parlamentares da oposição e pelos veículos da imprensa para a solução da crise política era a renúncia de Vargas e a sua substituição pelo vice-presidente, Café Filho. Afirmavam esses apoiadores que se tratava de uma saída democrática, pacífica e dentro da normalidade institucional³⁶. O líder da minoria, Afonso Arinos, defendeu que a renúncia, assim como o afastamento e a licença, “são coisas que ocorrem nos países democráticos, que têm ocorrido muitas vezes e muitas vezes têm sido remédio para a solução dos problemas sem remédio”³⁷. Ou seja, na visão desses setores, a renúncia seria a resposta a uma pressão democrática e natural do jogo político e, além disso, contaria com o apoio do povo³⁸. Era o povo, diria o udenista Milton Campos, que detinha a qualidade de sujeito soberano e por isso deveria “retomar sua posição de comando, exigindo uma legalidade autêntica e não essa legalidade hipócrita, que acoberta o crime e consagra os frutos apodrecidos da corrupção”³⁹.

Os setores em defesa do presidente acusaram de golpista a campanha pela sua renúncia e ressaltaram que a preservação do mandato de Vargas era condição à manutenção da legalidade constitucional. Essa foi a posição do próprio presidente⁴⁰, do seu líder na Câmara dos Deputados, Gustavo Capanema⁴¹, e do jornal *Última Hora*, que se mantinha fiel ao governo e especialmente à figura de Vargas⁴². Nesse sentido, o recurso à renúncia de Vargas não poderia ser entendido como um mecanismo normal da democracia, essencialmente porque se tratava de uma medida forçada sob ameaça de intervenção das Forças Armadas. O constrangimento armado tornava impossível a atribuição de um caráter legal e democrático à renúncia, que não corresponderia à vontade do Chefe de Estado, mas a uma imposição externa.

O instituto da renúncia tornou-se um campo em disputa na crise de 1954. Tomada de forma abstrata, a renúncia é faculdade prevista pela Constituição e cabível dentro de um cenário de normalidade democrática. Não se discute que a oposição a um governo, tanto no campo político como popular, tem o direito de defender ou de pressionar pela saída de quem o representa. Mas o significado dos apelos pela renúncia de um governante só pode ser devidamente compreendido a partir das condições políticas e institucionais concretas, isto é, a partir de elementos que permitam analisar seus fundamentos, os meios utilizados, os objetivos, etc.

³⁶ RENÚNCIA. *Correio da Manhã*, 10 ago. 1954. PRESIDENTE da República: renuncie à Presidência para salvar a República. *Tribuna da Imprensa*, 11 ago. 1954.; AFASTAMENTO, licença ou renúncia de Getúlio, exige a oposição. *Tribuna da Imprensa*, 10 ago. 1954.

³⁷ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 10 ago. 1954. p. 5485

³⁸ O PRESIDENTE da República deve atender aos reclamos da Nação e afastar-se do governo. *Correio da Manhã*, 18 ago. 1954. CLAMOR em todo o país. *Correio da Manhã*, 12 ago. 1954.

³⁹ É PRECISO restabelecer os padrões morais da convivência pública. *Correio da Manhã*, 19 ago. 1954.

⁴⁰ DISCURSO Belo Horizonte, 11 agosto 1954. In: D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). *Getúlio Vargas*. Brasília: Edições Câmara, 2011. p. 770.

⁴¹ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 18 ago. 1954. pp. 5714-5716.

⁴² É A MENTIRA a serviço da desordem no desesperado assalto do poder! *Última hora*, 13 ago. 1954.

No contexto da crise de agosto, ganhou destaque a manifestação do ex-presidente Eurico Gaspar Dutra, figura relevante e respeitada na cena política, que se pronunciou em defesa da renúncia como medida de pacificação, mas contanto que fosse exercida de forma espontânea e não imposta a Vargas, fora dos termos da Constituição⁴³. A opinião de Dutra colocou em evidência o fato de que a previsão legal do instituto da renúncia no texto da Constituição não bastava para, por si só, garantir a sua legalidade. Importava saber como e em que condições de autonomia ela seria exercida pelo chefe do Poder Executivo.

A oposição, no entanto, se manteve amplamente favorável à renúncia do presidente, incluindo atores que reivindicavam uma posição legalista diante da crise, como o jornal *Correio da Manhã*⁴⁴. Em um editorial, o matutino questionou um discurso do deputado Gustavo Capanema, que tinha recorrido a exemplos históricos com o objetivo de sustentar que líderes políticos que renunciaram à chefia de Estado não o fizeram por livre opção diante de crises ou de dificuldades, e sim porque foram forçados a deixar o cargo pelo risco de golpes e de revoltas das Forças Armadas. O matutino contestou a interpretação do deputado quanto ao caráter forçado das renúncias e buscou legitimá-las como medidas dentro da legalidade:

Tropas se manifestaram, é certo, mas nenhuma dessas renúncias se operou com espadas e baionetas jogadas na mesa. Nenhuma equivaleu a uma deposição. Processaram-se em termos de legalidade, dentro da estrutura da Constituição. Cada um dos seus signatários se viu “forçado” principalmente por um constrangimento moral, por uma necessidade interior de retirar-se.⁴⁵

Dois aspectos chamam atenção na posição do jornal. O primeiro é o fato de que a previsão da renúncia como recurso aceito na ordem jurídica e democrática permitiu que setores que se identificavam como legalistas apoiassem a medida sem constrangimentos. Ou seja, ofereceu a esses setores um discurso palatável para defenderem a queda de Vargas e de seu governo. Um segundo aspecto diz respeito aos limites do compromisso do campo político liberal com a democracia e a legalidade, tendo em vista a tolerância ao uso da violência. Há, na verdade, uma concepção restritiva de violência, entendida como “espadas e baionetas na mesa”. Fora essa hipótese física e direta de uso da força, outros meios de coerção e de constrangimento, inclusive exercidos pelas Forças Armadas, ficam normalizados. Como se pode extrair do editorial, a manifestação de tropas, por exemplo, não é considerada algo capaz de macular a legalidade da renúncia de um chefe de Estado.

Em reforço ao argumento do jornal, ganhou terreno a defesa de que o vice-presidente seria a garantia constitucional para o desenlace da crise e para o restabelecimento da ordem.⁴⁶ Como afirmou o senador Aloísio Carvalho (UDN), a figura do vice-presidente funcionaria no mecanismo de governo brasileiro como uma válvula para a resolução de crises pelos meios constitucionais:

A função da vice-presidência existe para atender também a situações imprevisíveis, a situações repentinas em que o país precise sair de um impasse dentro das normas constitucionais e dos preceitos legais. (...) Não estou absolutamente proclamando, aqui, deva ser, através de revolução branca, deposto o presidente, e entregue o poder ao vice-presidente da República. Mas estou convidando os nobres pares para

⁴³ DUTRA: a renúncia viria tranquilizar o País. *Tribuna da Imprensa*, 13 ago. 1954. NA CÂMARA dos Deputados. *Correio da Manhã*, 18 ago. 1954.

⁴⁴ RENÚNCIA E GOLPE. *Correio da Manhã*, 18 ago. 1954.

⁴⁵ AS TRÊS renúncias. *Correio da Manhã*, 19 ago. 1954.

⁴⁶ O MITO da constitucionalidade. *Tribuna da Imprensa*, 21-22 ago. 1954.

examinarmos atentamente a posição do vice-presidente da República no mecanismo governamental brasileiro e, por seu lado, a naturalidade de tais apelos a uma renúncia do Chefe de Estado.⁴⁷

O senador buscava normalizar as pressões pelo afastamento e a eventual ocorrência de uma renúncia (ainda que forçada), apoiando-se no papel institucional do vice-presidente que, ao assumir o poder, resolveria a crise sem quebra da legalidade. Em aparte, o senador Hamilton Nogueira agradeceu ao colega por esclarecer as questões doutrinárias e “trazer tranquilidade ao espírito, porque vemos que aquilo que pregávamos apresenta base perfeitamente legal”. A frase condensa o significado da fórmula jurídica invocada: servir como uma garantia autoproclamada de legalidade, capaz de “confortar os espíritos”, mas sem arcar com o ônus de um exercício sério de construção de legitimidade.

Em todo caso, a estratégia argumentativa se desdobra em dois atos: no primeiro, entende-se que uma renúncia de Vargas ao cargo seria válida e não se confundiria com um ato de deposição do presidente, independentemente das ameaças e conspirações, inclusive armadas, contra ele; no segundo, a continuidade jurídica e institucional estaria assegurada porque o vice-presidente Café Filho assumiria o cargo como substituto legal, nos termos da Constituição, afastando as projeções de golpe, tomada do poder ou subversão.

Alguns dias depois do seu pronunciamento sobre o papel do vice-presidente, o senador Aloísio Carvalho voltou à tribuna com a proposta de uma moção de impedimento de Vargas. O impedimento presidencial estava previsto na Constituição de 1946 em moldes semelhantes aos que hoje constam no texto constitucional de 1988: pelo art. 79 da CF/1946, o vice-presidente substituiria o presidente em caso de impedimento e o sucederia em caso de vaga. O impedimento, segundo Pontes de Miranda, em seus conhecidos comentários à Constituição, incluía hipóteses de licença ou de suspensão do cargo, sendo que a suspensão poderia decorrer da procedência de uma acusação por crime (art. 88, parágrafo único) ou de incapacidade civil absoluta (art. 135, §1º, I).⁴⁸ Já o senador Aluísio, em sua moção, propôs uma interpretação ampliativa das hipóteses de impedimento para contemplar, além do impedimento físico e material, o impedimento *moral*. Ao considerar outros tipos de incompatibilidade que autorizariam o afastamento do presidente, o senador se baseou em uma interpretação “construtiva” do texto constitucional:

Assim, o termo impedimento, dentro de uma teoria construtiva da Constituição, está posto sabiamente desde os Constituintes de 1891 para que o regime presidencial pudesse defender-se das crises políticas, atravessar as situações aparentemente insolúveis, sem precisar apelar para o recurso fatal, infalível, (...) que é o apelo à revolução.⁴⁹

Vale ressaltar a ideia presente no final do trecho transcrito, segundo a qual essa medida mais flexível de afastamento presidencial permitia evitar o recurso “à revolução”, ou seja, afastava uma ruptura da ordem jurídica. Mais adiante, o senador disse que, ao defender o impedimento de Vargas, estava “realmente, afirmando o sentido da Consti-

⁴⁷ FALTA legitimidade moral ao Sr. Getúlio Vargas para continuar no poder. *Correio da Manhã*, 17 ago. 1954.

⁴⁸ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 4. ed. Tomo VI. Rio de Janeiro: Borsi, 1963, p. 74

⁴⁹ A RENÚNCIA do presidente da República atendendo aos apelos de opinião é perfeitamente constitucional. *Correio da Manhã*, 20 ago. 1954.

tuição”. Lembrado sobre a previsão do *impeachment* como mecanismo legal para o afastamento do chefe do Executivo no sistema presidencial, o parlamentar defendeu o impedimento como modalidade mais flexível e efetiva para a resolução de crises. Na prática, a proposta do senador Aluísio Carvalho conferia ao Parlamento o poder de destituir o presidente sem seguir o rito e as condições para o *impeachment*.

A proposta não chegou a avançar, mas antecipou a fórmula que seria adotada na crise de novembro de 1955, quando o Congresso Nacional aprovou o impedimento de dois presidentes – Carlos Luz e Café Filho – após a deflagração de um movimento militar contra articulações golpistas que visavam a impedir a posse da chapa Juscelino Kubitschek e João Goulart, vencedora das eleições presidenciais.⁵⁰ A figura do impedimento apareceu novamente no contexto da crise política de 1961, provocada pela renúncia de Jânio Quadros, quando os ministros militares tentaram impedir a posse de João Goulart como presidente, invocando razões de segurança nacional. Posteriormente, em 1964, como observado na introdução, o pronunciamento parlamentar que validou o golpe contra Jango declarou a vacância do cargo presidencial para legitimar a posse do seu sucessor. Após o golpe de 1964, diversas assembleias legislativas estaduais declararam o impedimento de governadores para afastá-los do poder. Esse panorama mostra a atuação do Poder Legislativo em situações de crise política no sentido de participar e de oferecer apoio institucional a desvios da legalidade, com recurso a meios formalmente legais.

No caso da crise final do governo Vargas, a solução *sem ruptura* parecia configurada no dia 23 de agosto, um dia antes do suicídio do presidente. Após o manifesto dos militares, que representou o último grau da escalada das tensões das Forças Armadas contra o governo, a renúncia de Vargas era aguardada. Para forjar um ambiente de normalidade e de respeito à legalidade, a oposição parlamentar lançou mão de uma argumentação jurídica que cuidou de justificar (i) que a Constituição seguia de pé e (ii) que a ingerência militar não comprometia a legalidade da saída de Vargas do poder. O portavoiz desse discurso foi Afonso Arinos, o senador udenista e líder da minoria, identificado ao grupo dos bacharéis conservadores do partido.

Foram vários os discursos de Arinos, enquanto líder da minoria parlamentar, ao longo da crise de agosto. Em seus primeiros pronunciamentos, nos dias 9 e 13, ele manteve um tom mais exaltado e emocional e se concentrou na carga política dos acontecimentos. O discurso do dia 13, em particular, é marcado por graves acusações ao governo Vargas, por frases de impacto e por apelos inflamados.⁵¹ Segundo Lattman-Weltman, essa teria sido a peça oratória mais relevante da carreira de Arinos e decisiva para a sua trajetória posterior.⁵² O próprio Arinos afirmou em suas memórias que teria perdido controle sobre o discurso, como se estivesse em uma “espécie de histeria” ou em uma “espécie de transe ou de possessão”.⁵³

Já o discurso do dia 23 de agosto revela um olhar mais distanciado sobre a crise e a pretensão de dar um fechamento jurídico e institucional diante da posição de veto militar à permanência do presidente no poder e da previsão da renúncia de Vargas. Arinos se coloca como representante, não de um partido ou de uma facção política, mas de toda a Nação, de modo a defender o afastamento de Vargas, não como vontade da UDN, mas de “largas correntezas de opinião que se manifestaram através de vozes expressivas e de organismos que

⁵⁰ Ver CARVALHO, *op. cit.*, 2019. e CARLONI, Karla. *Forças Armadas e democracia no Brasil – o 11 de Novembro de 1955*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

⁵¹ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 14 ago. 1954, pp. 5607-5608.

⁵² LATTMAN-WELTMAN, *op. cit.*, 2005, p. 89.

⁵³ FRANCO, *op. cit.*, 1965a.

não foram considerados subversivos”. Fica clara a intenção de afastar qualquer pecha de ação golpista ou subversiva. Inclusive os riscos de arbítrio e exceção continuavam associados à figura de Vargas, na medida em que a oposição e o próprio Arinos denunciavam medidas adotadas pelo governo de restrição à liberdade de comunicação via radiodifusão.

O objetivo principal do discurso de Arinos era justificar o desfecho esperado para a crise (a renúncia) e afastar um cenário de ruptura. De saída, afirmou: “O que desejamos, o que pretendemos, aquilo em que insistimos particularmente é em salientar que estamos atravessando uma crise constitucional, mas não uma crise da Constituição; estamos vivendo uma crise institucional, mas não uma crise das instituições”⁵⁴. Ao dizer que a Constituição e as instituições sobreviviam, Arinos se opõe a qualquer desdobramento que levasse a uma situação de anarquia ou de turbulência no país, reforçando sua ótica conservadora de apego à ordem. Mas para isso, ele teve que normalizar a atuação das Forças Armadas até aquele momento, o que fez com bastante ênfase e amplidão, com elogios ao comportamento dos militares no Brasil ao longo de toda a nossa história. Arinos descreve a postura das Forças Armadas como “de desprendimento, vigilantes da lei e o papel de mantenedoras intransigentes do poder civil”. Enaltece a atuação das tropas nas guerras externas e a ingerência em momentos agudos da política interna, quando as Forças teriam atuado como agentes de pacificação e de garantia da lei, nunca em busca de interesses próprios.

Tamanha homenagem aos militares poderia servir a um objetivo estratégico de dissuadir a cúpula militar de qualquer pretensão de, com a queda de Vargas, ocupar o poder político. Mas também serviu certamente ao propósito de legitimação da ação contra Vargas: se as Forças Armadas se mantinham em sua função constitucional e se nenhuma das manifestações da caserna tinha tido o “caráter de subversão ou indisciplina” – ao contrário, foram todas elogiadas por sua lucidez e correção – então elas não representariam um ato de força e não tornariam ilegal ou subversiva a retirada do presidente do poder.

Se a solução da crise não vinha das mãos das Forças Armadas, ainda que endosse a atuação militar no episódio, Arinos também reconhece que ela não estava prevista de forma clara e inequívoca no texto da Constituição. Daí o cenário de crise constitucional, ao qual ele oferece a seguinte resposta:

Sr. Presidente, dizia, portanto, que nos encontramos numa crise constitucional, mas não numa crise da Constituição. Crise constitucional é aquela que normalmente se deflagra pela desarmonia aparente, pelo choque superficial, pela contradição de primeira vista entre os dispositivos da Constituição; mas *a inteligência política, ou o engenho dos homens públicos se manifestam e se realizam em toda a sua plenitude precisamente nessas horas*, porque, se os textos constitucionais tivessem a faculdade de prever e de regular automaticamente todas as eventualidades da vida nacional, então não necessitaríamos dos corpos políticos que viessem dar enchimento aos vácuos desta mesma vida política e aos colapsos da Constituição. *O que nos compete é resolver a crise constitucional, sem sair da Constituição*: o que nos compete é restabelecer o funcionamento das instituições sem demoli-las, sem destruí-las, sem fazer com que elas tombem ao peso do seu próprio esforço.⁵⁵

A aposta de Arinos na “inteligência” e no “engenho” dos homens públicos representa a defesa de um papel dirigente reservado às elites políticas na condução do processo de saída da crise. Essa defesa é coerente com as posições do próprio Arinos, compartilhadas por outros

⁵⁴ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 24 ago. 1954, p. 5851.

⁵⁵ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 24 ago. 1954, p. 5852 (grifos acrescentados).

bacharéis conservadores, que apostavam em uma intervenção virtuosa das elites nos negócios públicos e, ao mesmo tempo, culpavam o despreparo das lideranças políticas pela falta de enfrentamento adequado aos problemas nacionais.⁵⁶ No contexto da crise de 1954, caberia a esses homens públicos preencher os “vácuos” deixados pela Constituição, ou seja, encontrar saídas para as situações de conflito que não estariam expressamente reguladas em seu texto. A saída encontrada e anunciada por Arinos era a renúncia de Vargas ao cargo, medida endossada pelo próprio vice-presidente Café Filho, que havia concordado com a solução e se oferecido para renunciar conjuntamente. O pronunciamento se fechava, assim, com todos os elementos de um golpe legalizado: (i) nega ser um golpe ou impor uma ruptura; (ii) legitima a atuação das Forças Armadas; (iii) defende uma solução juridicamente criativa que, mesmo desrespeitando a legalidade, é processada formalmente pelas instituições.

■ CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diversos estudos têm notado a relevância da tradição bacharelesca no Brasil para a justificação jurídica de quebras da legalidade e de rupturas com o regime democrático. Em especial em relação ao golpe de Estado de 1964, é crescente o conhecimento em torno da participação de juristas e de instituições jurídicas na construção dos discursos de legitimação do golpe, bem como na mobilização de códigos e de procedimentos do campo do direito para conduzir a deposição de João Goulart e, posteriormente, para implementar tanto os atos repressivos como os objetivos de institucionalização do regime.

O propósito do presente texto foi explorar a atuação dos bacharéis udenistas para, a partir dela, compreender melhor as intersecções entre legalismo e golpismo na crise final do governo Vargas. Em diálogo com outros estudos a respeito da UDN e do udenismo, buscamos qualificar melhor o golpismo dos bacharéis do partido, tradicionalmente representado na figura de Carlos Lacerda e seu “autoritarismo instrumental”, isto é, a defesa da intervenção das Forças Armadas na democracia brasileira e de um regime de emergência ou de um estado de exceção transitório.

Notamos que, na adesão de outros bacharéis ao discurso de Lacerda, sobressai uma crítica ao excesso de pudor ou de apego legalista, inclusive por parte das Forças Armadas, que chegou a opor resistência às medidas para retirar Vargas do poder. Como vimos nas manifestações de Aliomar Baleeiro e Bilac Pinto, há uma perspectiva realista que submete o direito às necessidades ou imposições de fato e que admite, portanto, contorcionismos jurídicos e intervenções armadas para solucionar a crise. Também observamos que mesmo esse golpismo explícito não abdica de um discurso de legalidade, uma vez que justifica o atentado a uma legalidade considerada corrompida com o objetivo de restaurar a legalidade tida como autêntica. Da mesma forma, justifica o recurso às Forças Armadas como cumprimento do seu dever constitucional de garantia e de restabelecimento da ordem.

Seguindo um pouco mais a atuação dos bacharéis na crise de agosto de 1954, notamos outros encaminhamentos que buscaram operar a destituição de Vargas pelas vias institucionais, mas que se compatibilizavam com o uso da força e com desvios da legalidade. Destacamos a proposta da renúncia, mais amplamente defendida, conjugada a uma defesa do

⁵⁶ Ver, por exemplo, os textos “O dever das elites” e “Ainda as elites” originalmente publicados no *Jornal do Brasil*. In: FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Evolução da crise brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1965b, pp. 89-101. Ver também: LATTMAN-WELTMAN, *op. cit.*, 2005, p. 27-28.

vice-presidente como figura que, ao assumir o poder, garantiria a continuidade da ordem jurídica e institucional. Houve setores que se entendiam como liberais e legalistas e que defenderam a validade da renúncia, mesmo diante das manifestações das Forças Armadas, o que mostra a disposição em se aceitar meios violentos, contanto que afastada a estética explícita da violência armada.

Por fim, verificamos, por parte de outros bacharéis, o recurso a uma legalidade fluida e a institutos adaptáveis ao sabor das circunstâncias e dos objetivos do momento. É o caso da ideia do impedimento presidencial como uma categoria mais ampla do que o *impeachment* e apta a afastar do poder um presidente que tenha perdido as condições materiais para governar ou a autoridade moral para seguir no cargo. Por meio desta fórmula, tentava-se justificar o afastamento de Vargas com base em argumentos de ordem moral ou em imperativos da realidade, que não são elementos que ensejam a perda do cargo em um sistema presidencial. Essa flexibilização dos procedimentos e das formas jurídicas esteve igualmente presente na solução defendida por Arinos e, segundo ele, respaldada pela própria Constituição, que consistia em atribuir aos homens públicos, com base na sua virtude política, a solução para crises que não encontrassem resposta clara e direta no texto constitucional.

Diante desse cenário, entendemos que, a despeito das diferentes versões de golpe defendidas entre os bacharéis udenistas, não havia contradição entre legalismo e golpismo. Ainda que os setores mais radicais e extremados mostrassem insatisfação e críticas ao apego que parte dos bacharéis tinha com as formas e os processos jurídicos, esse apego não buscava se opor ao golpe propriamente, mas sim propor uma via de construção jurídica do golpe. Essa via incluía a validação oferecida pelo Poder Legislativo, o recurso a mecanismos e a conceitos jurídicos, o processamento por meios institucionais, etc. Trata-se de uma receita ambígua e que, no caso da crise do governo Vargas, teve sua aplicação interrompida pelo suicídio do presidente. Mas muitos desses elementos reapareceram no golpe de 1964 e contribuíram não apenas para sua consumação, mas, de forma mais ampla, para as estratégias políticas do regime ditatorial que se apoiou intensamente no campo do direito.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós 1964*. Brasília: Edições Câmara, 2012.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo – ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

BIROLI, Flávia. Jornalismo, Democracia e Golpe: a Crise de 1955 nas páginas do Correio da Manhã e de O Estado de S. Paulo. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, n. 22, p. 87-99, jun. 2004.

CARLONI, Karla. *Forças Armadas e democracia no Brasil – o 11 de Novembro de 1955*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CARONE, Edgard. *A República Liberal II. Evolução política (1945-1964)*. São Paulo: DIFEL, 1985.

CARVALHO, Claudia Paiva. *Presidencialismo e democracia no Brasil (1946-1956): sistema de governo, legalidade e crise política*. Tese (Doutorado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019.

CHALOUB, Jorge Gomes de Souza. Dois liberalismos na união democrática nacional: Afonso Arinos e Lacerda entre o consenso e o conflito. *Revista Estudos Políticos* n. 6, 2013.

CHALOUB, Jorge Gomes de Souza. O Brasil dos bacharéis: um discurso liberal udenista. *Lua Nova*, São Paulo, n. 107, p. 263-304, 2019.

D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). *Getúlio Vargas*. Brasília: Edições Câmara, 2011.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. Brasil: 1954 – prenúncios de 1964. *VARIA HISTORIA*, Belo Horizonte, v. 21, n. 34, p. 484-503, julho 2005.

DULCI, Otávio Soares. *A UDN e o anti-populismo no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 1986.

FERREIRA, Jorge; GOMES, Ângela de Castro. *1964 – O golpe que derrubou um presidente pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *A escalada – memórias*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1965a.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Evolução da crise brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1965b.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando. *A política domesticada*. Afonso Arinos e o colapso da democracia em 1964. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 4. ed. Tomo VI. Rio de Janeiro: Borsi, 1963.

PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *História do Direito – Revista do Instituto Brasileiro de História do Direito*, v. 1, n. 1, p. 227-241, 2020.

PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva. O conceito de crise constitucional: esboço, delimitação e sua aplicação à história do Brasil República. In: WEHLING, Arno; SIQUEIRA, Gustavo; BARBOSA, Samuel. *História do Direito: entre rupturas, crises e discontinuidades*. Belo Horizonte: Arraes, 2018.

PEREIRA, Anthony W. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

RECONDO, Felipe. *Tanques e togas: o STF e a ditadura militar*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ROSENFELD, Michel. *A Identidade do Sujeito Constitucional*. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A práxis liberal no Brasil: propostas para reflexão e pesquisa. In: SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

TAVARES, Flávio. *Memórias do esquecimento: os segredos dos porões da ditadura*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

FONTES DA IMPRENSA

A RENÚNCIA do presidente da República atendendo aos apelos de opinião é perfeitamente constitucional. *Correio da Manhã*, 20 ago. 1954.

A ÚNICA solução digna. *Tribuna da Imprensa*, 18 ago. 1954.

AFASTAMENTO. licença ou renúncia de Getúlio, exige a oposição, *Tribuna da Imprensa*, 10 ago. 1954.

ALTA Traição. *Tribuna da Imprensa*, 5 abr. 1954.

AS TRÊS renúncias. *Correio da Manhã*, 19 ago. 1954.

CLAMOR em todo o país. *Correio da Manhã*, 12 ago. 1954.

DUTRA: a renúncia viria tranquilizar o País. *Tribuna da Imprensa*, 13 ago. 1954.

É A MENTIRA a serviço da desordem no desesperado assalto do poder! *Última hora*, 13 ago. 1954.

É PRECISO restabelecer os padrões morais da convivência pública. *Correio da Manhã*, 19 ago. 1954.

FALTA legitimidade moral ao Sr. Getúlio Vargas para continuar no poder. *Correio da Manhã*, 17 ago. 1954.

FÓRMULA constitucional para a crise. *Tribuna da Imprensa*, 17 ago. 1954.

GETÚLIO é um espectro que já não mais governa. *Tribuna da Imprensa*, 13 ago. 1954.

NA CÂMARA dos Deputados. *Correio da Manhã*, 18 ago. 1954.

NA PRESIDÊNCIA do congresso nacional, declara vaga a presidência da república. [Orador:] Auro Moura Andrade. Brasília: Senado Federal, 1º abr. 1964. Áudio. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/81916>.

O MITO da constitucionalidade. *Tribuna da Imprensa*, 21-22 ago. 1954.

O PRESIDENTE da República deve atender aos reclamos da Nação e afastar-se do governo. *Correio da Manhã*, 18 ago. 1954.

PRESIDENTE da República: renuncie à Presidência para salvar a República. *Tribuna da Imprensa*, 11 ago. 1954.

VARGAS está deposto pelo sangue que fez derramar. *Tribuna da Imprensa*, 9 ago. 1954.

VIOLAÇÃO do compromisso constitucional pelo Presidente da República. *Correio da Manhã*, 21 ago. 1954.

RENÚNCIA. *Correio da Manhã*, 10 ago. 1954.

RENÚNCIA E GOLPE. *Correio da Manhã*, 18 ago. 1954.

RENÚNCIA IMEDIATA. *Tribuna da Imprensa*, 12 ago. 1954.

DISCURSO Belo Horizonte, 11 agosto 1954. In: D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.



PAULO BONAVIDES E A CRÍTICA AOS JURISTAS CONSERVADORES: COMO A SUPOSTA “NEUTRALIDADE IDEOLÓGICA” FAVORECEU A EROÇÃO CONSTITUCIONAL NO BRASIL

PAULO BONAVIDES AND THE CRITIC ON CONSERVATIVE JURISTS: HOW THE ALLEGED “IDEOLOGICAL NEUTRALITY” HAVE FAVORED CONSTITUTIONAL EROSION IN BRAZIL

EMANUEL DE MELO FERREIRA*

RESUMO

Paulo Bonavides é um pensador do direito fundamental para compreender a atual crise da democracia brasileira, eis que sua expressiva e influente obra em Direito Constitucional e Ciência Política busca explicar as razões para o distanciamento entre as instituições nacionais e os anseios sociais. Atento ao ataque neoliberal contra o Estado Social, o autor sustentava como tal ideologia promove golpes de estados institucionais, derrubando a Constituição. Dentre as críticas efetivadas ao neoliberalismo, destaca-se aquela característica que tem se mostrado como uma das armas mais poderosas dos juristas conservadores no Brasil: a suposta “neutralidade ideológica”. Assim, o presente artigo indaga em que medida tal tese contribuiu para a erosão constitucional no Brasil, a qual acarretou até mesmo a tentativa de golpe de Estado em janeiro de 2023. A metodologia proposta passa pela compreensão das lições de Bonavides para, em seguida, aplicá-las à realidade atual buscando aliar teoria e prática a partir de compreensão do direito a qual admite a conexão entre direito e política, com especial atenção aos fatos históricos no âmbito da tridimensionalidade jurídica. Conclui-se argumentando que a deslegitimação e a intimidação geradas a partir do uso oficial da “neutralidade” em face da atuação daqueles que lutavam contra o processo erosivo constitucional compõe um dos fatores que facilitou o desenvolvimento deste e culminou com o golpismo, na medida em que atuou para impedir a adoção de medidas protetivas para a democracia.

Palavras-chave: Paulo Bonavides; Neutralidade ideológica; Erosão constitucional; Tentativa de golpe de Estado.

ABSTRACT

Paulo Bonavides is a key law thinker to comprehend the actual crisis of Brazilian democracy, because his expressive and influent texts on Constitutional Law or Political Science aims to explain the reasons concerning the gap between national institutions and social goals. Recognizing the neoliberal attack on the Social State, the author argue how that ideology fosters institutional coup d’Etat, overthrowing the Constitution. Among the critics on neoliberalism, one must point out the powerful characteristic related to “ideological neutrality”, utilized by conservative jurists in Brazil. Thus, the present paper aims to question how that thesis have favored the constitutional erosion in Brazil, which promoted the coup d’Etat attempt on January 2023. The methodology utilized comprehends Bonavides’ lessons and apply them to this reality, uniting theory and practice through a theory of law that accepts the connexion between law and politics, with attention to historic facts in the province of tridimensional character of law. In conclusion, it is argued that the intimidation and the process of delegitimizing caused by the official use of the neutrality thesis against those who fought against the constitutional erosion comprehends one of the factors that facilitated the develop of that process, causing the rise of the coup attempt, because it acted to forbid its prevention.

Keywords: Paulo Bonavides; Ideological neutrality; constitutional erosion; coup d’Etat attempt.

* Doutor em Direito, Constituição e Ordens Jurídicas pela Universidade Federal do Ceará.
Professor Assistente da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.
emanuelmelo@uern.br

Recebido em 26-4-2023 | Aprovado em 19-6-2023



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 O PENSAMENTO DE PAULO BONAVIDES A PARTIR DA CONEXÃO ENTRE DIREITO E POLÍTICA; 2 A “NEUTRALIDADE IDEOLÓGICA” DE UM NEOLIBERALISMO, NA VERDADE, ANTIPOLÍTICO E RADICAL; 3 A NEUTRALIDADE COMO INSTRUMENTO PARA A EROÇÃO CONSTITUCIONAL; 3.1 INTIMIDAÇÃO E DESLEGITIMAÇÃO JURÍDICAS: A TESE DA NEUTRALIDADE FOI UTILIZADA EM DIVERSOS MOMENTOS PARA RECHAÇAR O ENFRENTAMENTO DA EROÇÃO CONSTITUCIONAL QUE CULMINOU COM A TENTATIVA DE GOLPE; CONCLUSÕES; REFERÊNCIAS

■ INTRODUÇÃO

Paulo Bonavides é um pensador do direito fundamental para compreender a atual crise da democracia brasileira, eis que sua expressiva e influente obra em Direito Constitucional e Ciência Política busca explicar as razões para o distanciamento entre as instituições nacionais e os anseios sociais. Atento ao ataque neoliberal contra o Estado Social, o autor, ainda em 1999, já sustentava como tal ideologia política promove golpes de estados institucionais, derrubando a Constituição e recolonizando o País. O cenário descrito pelo autor, com a precarização do trabalho, captura dos Poderes estatais pelos agentes econômicos e perda da normatividade constitucional perfazem os fundamentos da crise, com a utilização do direito para tal fim.

Nesse contexto, o presente artigo busca resgatar o pensamento do saudoso professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, jurista preocupado com os problemas nacionais e democrata convicto, corajoso opositor do autoritarismo intrinsecamente ligado às ideias neoliberais. Dentre as críticas efetivadas pelo autor ao neoliberalismo, destaca-se aquela que tem se mostrado como uma das armas mais poderosas dos juristas conservadores no Brasil: a suposta “neutralidade ideológica” destes, tese derivada do pretenso “fim da história”, não havendo mais espaço para contestação à ideologia dominante.

Estas são as premissas nas quais o presente texto vai investigar o pensamento do autor, compreendendo a crítica à neutralidade para, em seguida indagar como tal tese favoreceu a erosão constitucional no Brasil, a qual acarretou, até mesmo, a tentativa de golpe de Estado em janeiro de 2023. A metodologia proposta, assim, passa pela compreensão das lições de Bonavides para, em seguida, aplicá-la à realidade atual no contexto do referido processo erosivo. Percorrendo tal caminho, o texto busca aliar teoria e prática, não se concentrando na mera descrição das ideias do autor estudado, as quais serão entendidas a partir de compreensão do direito que admite a conexão entre direito e política, com especial atenção aos fatos históricos no âmbito da tridimensionalidade jurídica. Com isso, sustenta-se que tal abordagem metodológica é capaz de produzir conhecimento jurídico apto a iluminar aspectos da teoria jurídica estudada bem como da erosão constitucional vivenciada no País.

O texto inicia com uma síntese do pensamento de Paulo Bonavides nos limites do problema proposto, destacando, assim, a relação entre direito e política no contexto da repolitização da legitimidade e do direito constitucional de luta e resistência. Em seguida, a crítica a tese da neutralidade dos juristas será desenvolvida no âmbito do enfrentamento ao neoliberalismo, lançando as premissas da erosão democrática desenvolvida por tal ideologia

política. Em seguida, tal processo erosivo será abordado a partir da análise da conduta de agentes estatais que buscaram resistir a tal fenômeno, vinculando-o à tese da neutralidade e investigando o relacionamento entre ambos, analisando na prática judicial e política como a neutralidade foi utilizada pelas autoridades públicas.

Conclui-se argumentando que a contribuição da suposta “neutralidade ideológica” para o desenvolvimento da erosão constitucional que culminou com os crimes contra o Estado Democrático de Direito é dupla: a) por um lado, tem potencial de gerar intimidação aos “juristas da legitimidade”, como diria Paulo Bonavides, os quais podem ser até mesmo vítimas de punições disciplinares, no caso de profissionais; b) por outro lado, deslegitima a atuação daqueles, os quais passam a ser vistos com meros “militantes”, garantindo-se uma suposta justificativa jurídica para a omissão dos “juristas do *status quo*”, os quais, na cômoda posição de ataque, são tidos como “técnicos”. Assim, o autoritarismo é aceito e o golpismo, sem maior resistência oficial, sente-se à vontade para se desenvolver.

1 O PENSAMENTO DE PAULO BONAVIDES A PARTIR DA CONEXÃO ENTRE DIREITO E POLÍTICA

A concepção de direito da qual se parte nesta pesquisa não desconsidera o papel da política, pois “esta configura as bases da organização sobre as quais se levantam as estruturas de poder”¹. Há ainda mais sensibilidade política envolvida no âmbito da juridicidade quando é o próprio regime democrático que está em jogo, desempenhando o direito constitucional um papel central nos debates e enfrentamento ao autoritarismo, sendo “impossível sua neutralidade ou alheamento diante das crises que envolvem o Estado, a sociedade, e a Nação”².

Caso se queira levar a sério o projeto constitucional, tal tarefa também deve ser desempenhada pelos intérpretes do direito. Nessa linha, na Teoria da Democracia Participativa, Paulo Bonavides deixa clara a existência de dois tipos de juristas em nosso tempo, confessadamente inserindo-se no segundo modelo:

Há em nosso tempo duas categorias de juristas: os da legalidade e os da legitimidade, os tecnocratas e os retóricos, os das normas e regras e os dos princípios e valores, os juristas do *status quo* e os juristas da reforma e da mudança.

Eu me inscrevo nas fileiras do segundo grupo, porque sendo ambos ideológicos, um pertence à renovação e ao porvir ao passo que o outro se filia na corrente conservadora e neutralista. Mas este último, sem embargo de apregoar a neutralidade, professa, em derradeira instância, uma falsa e suposta isenção ideológica e, pelo silêncio e abstinência, acaba por fazer-se cúmplice do sistema e das suas opressões sociais e liberticidas³.

¹ BONAVIDES, Paulo. O direito constitucional e o momento político. *Revista de Informação legislativa*. Brasília, v. 1, n. 81, jan/mar 1984, p. 217.

² *Ibidem*, p. 217.

³ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 66.

O autor inicia desse modo o tema sobre a ideologia da globalização e o antagonismo neoliberal à Constituição. A globalização é criticada pelo autor a partir da submissão ao Consenso de Washington, especialmente após a crise de janeiro de 1999 com a queda do real, com perda de soberania nacional sobre as finanças públicas⁴. Perceba-se que a crítica ao jurista conservador era fundamentada muito mais na omissão deste, o qual “pelo silêncio e abstinência” tornava-se uma espécie de coautor das injustiças sociais. É de se imaginar o que Paulo Bonavides diria dos atuais juristas da extrema direita, os quais, ao invés de omissão, mostravam-se fundamentadores ativos da própria intervenção militar no Supremo Tribunal Federal (STF), como o fez Ives Gandra Martins em texto publicado em 2011⁵. O papel autoritário dos juristas será aprofundado adiante, quando o poder da ideologia na interpretação do direito for destacado.

A formulação de Bonavides não está isenta de críticas, como se tem, obviamente, com qualquer criação do pensamento. Há falta de clareza acerca do que significaria o caráter “retórico”, no âmbito dos juristas da mudança, expressão que pode até ter sentido pejorativo, estabelecendo a falta de comprometimento real e efetivo com o argumento sustentado. O maior cuidado com a citação, no entanto, refere-se à crítica às regras, como se somente os princípios constitucionais garantissem a democracia. Dentre tantas funções importantes, pode-se elencar que as regras podem dificultar a discricionariedade absoluta do julgador, tendo potencial para controlar tal arbítrio, sendo mais dificultosa a superação dela⁶. Os méritos argumentativos, no entanto, superam tais imprecisões, pois o objetivo central do autor em demonstrar como juristas agem ativamente e de modo político para conservar ou transformar a realidade resta caracterizado a partir das demais qualificações estabelecidas por ele.

O direito é criado pela política na medida em que, no âmbito da formalização da Constituição, esta é fruto de um órgão constituinte. Por outro lado, o direito, em seguida, vai regular as relações políticas, especialmente a partir do Direito Constitucional, atraindo-se a importância da ideologia no momento interpretativo. Em relação especificamente à norma constitucional, Paulo Bonavides é claro acerca do impacto da política na respectiva interpretação, chegando a sustentar a “natureza política das normas constitucionais”⁷ pois elas estabelecem a organização dos poderes e do Estado, fixando os direitos fundamentais, não cabendo ao jurista “querer exatamente desmembrá-la de seu manancial político e ideológico, das nascentes da vontade política fundamental”⁸.

A metodologia interpretativa que leva em conta o papel da ideologia política é defendida hoje em dia até mesmo por versões mais fortes do positivismo, a corrente exclusiva a qual sustenta a separação necessária entre direito e moral. Para Scott Shapiro, por exemplo, a maneira mais adequada de promover interpretações é, justamente, estabelecer qual a

⁴ *Ibidem*, p. 67.

⁵ MARTINS, Ives Gandra da Silva. O ativismo judicial e a ordem constitucional. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*. n. 18, jul/dez 2011, p. 23-38.

⁶ ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2014; SCHAUER, Frederick. Rules and the rule of law. *Harvard Journal of Law*. Cambridge, v. 14, n. 13, 1991, p. 645-694.

⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 459.

⁸ *Ibidem*, p. 461.

ideologia constitucional daqueles que criaram a Constituição para, a partir daí, interpretá-la⁹. Assim, evitar-se-iam análises filosóficas em torno da moralidade política, como sustenta o direito como integridade defendido por Ronald Dworkin¹⁰.

Tal consideração em torno do positivismo serve também para temperar algumas das críticas de Paulo Bonavides a tal teoria, tida como, necessariamente, mecânica ou avessa aos princípios. A tese do autor contra o positivismo jurídico de Kelsen volta-se para o aspecto despolitizador da teoria, no sentido de que, ao se contentar com a análise formal do direito, restringe a legitimidade à mera legalidade, não conferindo espaço para a análise política voltada para o conteúdo das normas¹¹. Ocorre que, para além de admitir o papel da ideologia, como antes descrito, há versões do positivismo as quais não são necessariamente avessas aos princípios, pois, como explica Joseph Raz, nada impede que um juiz recorra a padrões extrajurídicos para decidir um caso, sendo postura até mesmo frequente tal discricionariedade¹².

Nessa linha, é importante destacar que todas as pessoas pensam politicamente, estejam conscientes disso ou não, restando clara tal tese quando opiniões acerca de liberdade, igualdade ou justiça são proferidas¹³. Assim, deve-se esclarecer, inicialmente, acerca de duas acepções possíveis para a palavra “ideologia”, uma delas apresentada de modo pejorativo, como “falsa consciência da realidade” e outra de modo mais virtuoso, designando um conjunto de ideias políticas as quais orientam a ação política.

Em conjunto de textos escritos entre 1845 e 1846, Karl Marx e Friedrich Engels desenvolveram crítica à filosofia alemã na obra denominada “Ideologia Alemã”. Na argumentação em face de Feuerbach, os autores deixam claro como as abstrações filosóficas, pretensiosamente destinadas a libertar o homem, não incapazes de alcançar tal tarefa, opondo desenvolvimento intelectual e desenvolvimento histórico, na medida em que o homem somente será livre quando puder “obter alimentação e bebida, habitação e vestimenta, em qualidade e quantidade adequadas”. A ‘libertação’ é um ato histórico e não um ato de pensamento, e é ocasionada por condições históricas, pelas condições da indústria, do comércio, da agricultura¹⁴. A tese é destacadamente revolucionária, pois “para o materialista prático, isto é, para o comunista, trata-se de revolucionar o mundo, de enfrentar e de transformar o estado de coisas por ele encontrado”¹⁵.

É nesse contexto que Marx e Engels concebem a ideologia como uma estratégia de dominação da classe dominante, no sentido de que, como os membros de tal grupo pensam

⁹ SHAPIRO, Scott. O debate “Hart versus Dworkin”: um pequeno guia para os perplexos. In: COELHO, André; MATOS, Saulo; BUSTAMANTE, Thomas (org.). *Interpretando o império do direito*. Ensaios críticos e analíticos. Belo Horizonte: Arraes, 2018.

¹⁰ DWORKIN, Ronald. *Law’s empire*. Cambridge: Harvard University, 1986.

¹¹ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 37.

¹² RAZ, Joseph. Legal principles and the limits of law. *The Yale Law Journal*. New Haven, v. 81, n. 5, 1972, p. 823-854.

¹³ HEYWOOD, Andrew. *Ideologias políticas*. Do liberalismo ao fascismo. Tradução de Janaína Marcoantonio e Mariane Janikian. São Paulo: Ática, 2010, p. 15.

¹⁴ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stimer, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. Tradução de Rubens Enderle, Nélcio Schneider e Luciano Cavini Mortorano. São Paulo: Boitempo, 2021., p. 41.

¹⁵ *Idem*. p. 42.

e produzem ideias, tem o poder de impor os meios de produção espiritual ou mental¹⁶. Os pensadores oferecem como exemplo a ideia da separação de poderes, somente desenvolvida tendo em vista o contexto no qual burguesia, aristocracia e poder monárquico lutavam pela dominação, a qual estava dividida¹⁷, ou o surgimento de ideias revolucionárias, somente possível ante a existência de uma classe revolucionária¹⁸. A falsa consciência determinada pela ideologia é explicada a partir do trabalho dos ideólogos de cada classe dominante, agentes com destacado trabalho intelectual para criação de conceitos, perfazendo “atividade de formação da ilusão dessa classe sobre si mesma o seu meio principal de subsistência”¹⁹. Nessa acepção, “ideológicos” são sempre os outros, eis que, conscientemente, ninguém atacaria o próprio pensamento²⁰.

Mesmo pensadores marxistas acabaram desenvolvendo outra acepção para a expressão, aproximando-a de um uso mais neutro relacionado a um conjunto de ideias capazes de orientar a ação política. É possível, assim, usar a expressão como “corpo de ideias”, podendo-se “descrever as próprias opiniões como ideológicas, sem qualquer implicação de que elas sejam falsas ou quiméricas”²¹. Esse desacordo acerca da expressão compõe um dos grandes debates na teoria da ideologia, perpassando uma perspectiva epistemológica, no primeiro caso, e outra sociológica, no segundo, atraindo debate entre os próprios pensadores marxistas²². No presente texto, a expressão é utilizada de modo neutro, como sugerido por Paulo Bonavides ao considerar como o conteúdo das diversas ideologias (liberalismo, conservadorismo ou socialismo, para citar as clássicas) impacta na tomada de ação coletiva na política ou na interpretação constitucional, como visto. Assim, não se concebe neste texto a ideologia como algum modo inferior de pensamento ou falsificação da realidade²³.

O conservadorismo denunciado por Paulo Bonavides relaciona-se tanto com o liberalismo quanto com o neoliberalismo. A teoria do Estado Social proposta pelo autor reconhece a falência do modelo liberal pós-Segunda Guerra Mundial, buscando uma conciliação entre direitos da personalidade e justiça social, deixando intacto, no entanto, o modelo capitalista²⁴. Logo, não se trata de uma abordagem revolucionária nos moldes sustentados por Marx, devendo-se diferenciar, então o Estado socialista de economia planificada do Estado Social, cujo “conteúdo variável”²⁵ propiciaria a convivência entre liberdade e igualdade mesmo no âmbito da economia de mercado. Essa conciliação, no entanto, mostrou-se difícil na prática do Estado Social, eis que o neoliberalismo, aliado ao

¹⁶ A citação é famosa: “As ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios de produção material dispõe também dos meios de produção espiritual, de modo que a ela estão submetidos aproximadamente ao mesmo tempo os pensamentos daqueles aos quais faltam os meios da produção espiritual.” (Idem. p. 63)

¹⁷ Idem. p. 63.

¹⁸ Idem. p. 64.

¹⁹ Idem. p. 64.

²⁰ EAGLETON, Terry. *Ideologia* – uma introdução. Tradução de Silvana Vieira e Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. E-book, p. 18.

²¹ EAGLETON, Terry. *Ideologia* – uma introdução. Tradução de Silvana Vieira e Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. E-book, p. 18.

²² Ibidem, p. 19.

²³ FREEDEN, Michael; SARGENT, Lyman Tower; STEARS, Marc. (org.) *The Oxford Handbook of political ideologies*. Oxford: University Press, 2013, p. 7.

²⁴ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 25-26.

²⁵ Ibidem, p. 25.

conservadorismo autoritário, não estava disposto a maiores diálogos, especialmente quando se constata que, no caso brasileiro, o recurso ao golpe de Estado estava sempre disponível, seja em caráter real ou intimidatório.

Gustavo César Machado Cabral ensina que não é fácil estabelecer o que realmente busca o conservadorismo brasileiro, ante a falta de uniformidade no desenvolvimento de tais ideias, havendo, na verdade, “conservadorismos, ou seja, manifestações distintas, ainda que com algumas permanências, das principais ideias conservadoras gestadas no paradigma europeu”²⁶. Na história recente do Brasil, tem-se que a ideologia conservadora tem um papel fundamental do golpe militar de 1964, pois seria necessária uma reação à perturbação da normalidade tradicional a partir das reformas de base pretendidas por João Goulart²⁷. Assim, o traço conservador do golpe é essencial para a compreensão de como, ainda hoje, juristas estão dispostos a defender os legados deste sem que a ideologia conservadora por eles professada encontre maior tipo de resistência, diversamente do que ocorre com a intimidação imposta aos juristas democratas, como adiante será abordado.

Liberais e conservadores concordam na separação de poderes, no governo limitado, nas instituições representativas e na proteção do indivíduo contra o agigantamento do Estado²⁸. É nessa linha que se diz que o conservadorismo moderno nasce como uma “qualificação do individualismo liberal”²⁹. Diferencia-se do liberalismo, no entanto, na medida em que rejeita a ideia do “contrato social”, no sentido que existiriam um acordo tácito entre as pessoas para que estas voltassem a gozar de uma liberdade absoluta, pois, para o conservador, o ser humano já nasce com uma série de obrigações e limitações a partir da tradição e das instituições estabelecidas as quais “contêm em si uma preciosa herança de sabedoria, sem a qual o exercício da liberdade tem tanto a probabilidade de destruir os benefícios e direitos humanos quanto de melhorá-los”³⁰. Assim, para o conservador, da ordem já estabelecida tradicionalmente é possível derivar a liberdade, enquanto, para o liberal, é a liberdade que cria tal ordem³¹.

Há uma constante união entre liberais e conservadores quando estes supõem que o crescimento do Estado esteja atingindo de modo demasiado a liberdade individual, como argumenta Roger Scruton³². Desse modo, é possível sustentar que o socialismo enfrenta sérias dificuldades práticas na afirmação histórica de suas ideias, já que, na busca por mais igualdade, normalmente defende a necessidade de alargamento das funções estatais, atraindo o ataque tanto de liberais como conservadores. Nessa linha argumentativa, parece ser tarefa de um jurista socialista contrapor-se a ambas as ideologias, eis que as duas podem mostrar-se adversárias na luta por justiça social efetiva. A crítica à ideologia dos juristas conservadores precisa ser qualificada nesse contexto de um neoliberalismo capaz de unir os

²⁶ CABRAL, Gustavo César Machado. Conservadorismo no pensamento político brasileiro: notas introdutórias. In: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado (orgs.). *Diálogo ambiental, constitucional e internacional*. v. 6. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 338.

²⁷ *Ibidem*, p. 343.

²⁸ SCRUTON, Roger. *Conservadorismo*. Um convite à grande tradição. Tradução de Alessandra Bonruquer. Rio de Janeiro: Record, 2019, p. 19; 27.

²⁹ *Ibidem*, p. 20.

³⁰ SCRUTON, Roger. *Op. cit.*, p. 20

³¹ *Ibidem*, p. 27.

³² *Ibidem*, p. 27.

mais diversos agentes, em todos os Poderes, em prol de um projeto autoritário que chegou ao poder nas eleições de 2018 no Brasil.

2 A “NEUTRALIDADE IDEOLÓGICA” DE UM NEOLIBERALISMO, NA VERDADE, ANTIPOLÍTICO E RADICAL

A suposta “neutralidade ideológica” do neoliberalismo decorre em grande medida do seu caráter antipolítico. É a partir desse elemento que a presente seção será desenvolvida, destacando-se adiante o papel de um Direito Constitucional de Luta e Resistência preconizado por Paulo Bonavides na medida em que poderia responder a tal característica neoliberal com a busca pela repolitização da legitimidade, o que significa fazer com que o jurista não conceba o direito como mera forma apolítica³³.

Milton Friedman é um dos destacados pensadores do neoliberalismo proveniente da Escola de Chicago. A preocupação com a liberdade e o papel do Estado é claramente desenvolvida pelo autor desde a introdução da obra, quando sustenta que o cidadão livre não propõe as indagações do então Presidente Kennedy (“Não pergunte o que seu país pode fazer por você; pergunte o que você pode fazer por seu país”), pois marcada por paternalismo, no primeiro momento, ou submissão orgânica, no segundo, sendo mais correto indagar “o que eu e meus compatriotas podemos fazer por meio do governo que nos ajude a nos desincumbir de nossas responsabilidades individuais, a alcançar nossos diversos objetivos e propósitos e, acima de tudo, proteger a nossa liberdade?”³⁴

Com isso, busca impedir a formação de um Estado “Frankenstein”, capaz de destruir a liberdade³⁵. Ele desconfia do poder, pois, apesar de reconhecer que o governo é importante para preservar a liberdade, entende que os políticos também podem ameaçá-la³⁶. Já é possível começar a perceber, no entanto, como a mesmo temor tirânico não é visto em relação aos poderosos interesses privados.

Para ele, o capitalismo desenvolvido de modo competitivo, com livre iniciativa operando num mercado, é condição necessária para liberdade política³⁷. Ele denomina a teoria desenvolvida na obra com o verdadeiro liberalismo, diferente do liberalismo praticado no século XX, pois, segundo sustenta, quando os liberais buscaram maior intervenção estatal buscando alcançar a liberdade pela igualdade, acabaram traindo os ideais clássicos da teoria, a qual, de modo correto na visão de Friedman, sustentava o contrário, ou seja, somente a partir do respeito à liberdade poder-se-ia ter maior igualdade³⁸.

Sem nenhum constrangimento e demonstrando honestidade intelectual, admite que seu liberalismo é radical, de modo semelhante ao liberalismo clássico, pois busca “apoiar as grandes mudanças nas instituições sociais”, confessando que “não queremos conservar as intervenções estatais que tanto interferiram em nossa liberdade, apesar de, por óbvio,

³³ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

³⁴ FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Tradução de Ligia Filgueiras. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2023, p. 33.

³⁵ *Ibidem*, p. 33.

³⁶ FRIEDMAN, Milton. *Op. cit.*, p. 33.

³⁷ *Ibidem*, p. 36

³⁸ *Ibidem*, p. 38.

desejarmos conservar aqueles que a promoveram”³⁹. Logo, tem-se que o radicalismo pode ser associado ao liberalismo moderno, não convencendo a crítica de que somente o socialismo teria tal caráter radical.

Paulo Bonavides já percebia os riscos que rondavam o Estado democrático de direito em face de tais perspectivas econômicas tecnocráticas, assentando que “esse Estado se acha exposto a riscos de ruptura pela continuidade de um processo de erosão social e aviltamento, que deriva de uma política econômica, cuja mudança se faz imperativa e já não admite procrastinações”⁴⁰. A globalização, em que pese se vender como algo neutro sem ideologia, na verdade, oculta esta em práticas sub-reptícias que as torna capaz de angariar mercados sem a necessidade da violência aberta das guerras⁴¹.

Com isso, sustenta o autor, o povo já não é mais soberano, tendo-se o Brasil já se “reconduzido ao status colonial desnacionalizador”, afastando-se o Estado Social previsto na Constituição a qual tinha o potencial de, pelo menos, equiparar trabalho e capital. Veja-se, por exemplo, a ineficácia do art. 7º, IV da Constituição acerca das finalidades do salário-mínimo, não concretizado adequadamente no Brasil porque “é o FMI que inspira e dita os limites do salário-mínimo na economia brasileira”⁴². Diante de tais características do neoliberalismo, Bonavides denunciava o suposto fim da história e das ideologias, elencando o caráter sofisticado de tais construções retóricas, “como se o capitalismo que sobrevive não fora ideológico, nem histórica sua dimensão mais indeclinável”⁴³.

Buscando compreender o neoliberalismo de modo concreto no Brasil, Christian Lynch aplica metodologia histórica voltada para autores e pensadores nacionais, destacando que “os neoliberais se apresentam como ‘liberais’ ou como sendo ‘autênticos liberais’, alinhando-se, todavia, com pautas reconhecidamente conservadoras em sua dimensão política”⁴⁴. Historicamente, o neoliberalismo foi uma reação ao avanço do Estado Social produzido com a ampliação do sufrágio a partir de 1870 na Europa compondo “um híbrido entre liberalismo e conservadorismo, porque, se apresenta características liberais, como o individualismo, por outro lado eleva o mercado à condição de organizador derradeiro da vida social, intangível porque produto de forças extra-humanas.”⁴⁵ Assim, considera o capitalismo como sistema econômico natural, não cabendo ao homem ir contra ele⁴⁶.

O autor, ainda, esclarece como o indivíduo, para o neoliberalismo, não é o cidadão, mas sim o consumidor, contribuinte e empresário, confundido este último com o próprio “povo”, que mereceria ter sua vontade econômica prevalecendo sobre a política, sendo, nessa linha, uma ideologia antipolítica⁴⁷. Assim, são inimigos do neoliberalismo o socialismo (confundido com comunismo ao, minimamente, aceitar a intervenção estatal na economia),

³⁹ *Ibidem*, p. 39.

⁴⁰ BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial*. A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 1.

⁴¹ *Ibidem*, p. 6.

⁴² *Ibidem*, p. 7-9.

⁴³ BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial*. A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 15.

⁴⁴ LYNCH, Christian Edward Cyril. Neoliberalismo. In: FRATINI, Juliana. *Ideologia: uma para viver*. As teorias que orientam o pensamento político atual. São Paulo: Matrix, 2022, p. 183.

⁴⁵ *Idem*, p. 185.

⁴⁶ *Idem*, p. 186

⁴⁷ *Idem*, p. 186-187.

burocracia (servidores públicos tidos como parasitas), nacionalismo industrialista e os intelectuais⁴⁸. Não surpreende, assim, que “para os neoliberais, a ‘ideologia’ são os outros”⁴⁹. A antipolítica neoliberal desenvolve-se a partir desse elitismo tecnocrata, o qual não admite a existência de outras ideologias políticas capazes de orientar a ação. Essa característica continua avançando para o campo jurídico com notável poder, como será demonstrado na próxima seção.

3 A NEUTRALIDADE COMO INSTRUMENTO PARA A EROSÃO CONSTITUCIONAL

É tema central nas mais diversas pesquisas jurídicas o problema em torno da erosão da democracia, sendo notável destacar, desde logo, a diversidade do fenômeno em realidades como a brasileira, a qual desafia a compreensão do tema como mera crise do modelo liberal. Diz-se isso porque no contexto de um Estado Social ainda não devidamente concretizado a partir dos direitos sociais constitucionalmente previstos, o paradigma em torno da preocupação com a ideologia liberal é, no mínimo, incompleto. Tal quadro mostra-se mais dramático quando se constata que fora a tentativa neoliberal de resgatar ou ressignificar o liberalismo que causou, em parte, a mencionada crise.

Para Wendy Brown, as características em torno da busca por um passado mítico, heterossexual, patriarcal e branco que marcam a política extremista dos últimos anos precisam ser realçadas a partir da demonização do social e do político por parte da governabilidade neoliberal, valorização da moralidade tradicional e dos mercados como seus substitutos⁵⁰. Não se trata de defender que o neoliberalismo causou toda essa onda, mas apontar que “nada fica intocado pela forma neoliberal de razão e de valoração, e que o ataque do neoliberalismo à democracia tem, em todo o lugar, infletido lei, cultura política e subjetividade política”⁵¹. Assim, é importante ter em mente esse destaque na questão social e política, alvos de uma verdadeira rebelião neoliberal, no sentido de que a democracia não poderá ser efetivamente protegida se houver receio em lutar por maior igualdade através da política estatal.

A erosão democrática no Brasil apresenta uma importante dimensão econômica conectada necessariamente com juridicidade constitucional, como sustenta Emílio Peluso Neder Meyer a partir do ataque das políticas neoliberais inconstitucionais ao constitucionalismo social-democrata⁵². O ataque do neoliberalismo à Constituição não é novidade no âmbito do Direito Constitucional brasileiro, como já sustentava Paulo Bonavides ao dissertar sobre a aversão neoliberal ao direito constitucional⁵³. Emílio Peluso atualiza, de certo modo, a lição de Bonavides, explicitando como recentes políticas introduzidas após o

⁴⁸ *Idem*, p. 187.

⁴⁹ *Idem*, p. 187-188.

⁵⁰ BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*. A ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Filosófica Politeia, 2019, p. 13-15.

⁵¹ *Ibidem*, p. 17.

⁵² MEYER, Emilio Peluso Neder. *Constitutional erosion in Brazil*. Oxford: Hart, 2021, p. 52.

⁵³ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

golpe⁵⁴ contra da Presidenta Dilma Rousseff contribuíram para o desenvolvimento do autoritarismo no País com a fragilização dos direitos sociais constitucionalmente previstos.

Partindo da constatação de que a Constituição apresenta um rol de diversos direitos sociais, é pertinente indagar, como o faz Emílio Peluso, se ideologias que sustentam forte absentismo estatal, como o neoliberalismo, são compatíveis com a juridicidade constitucional na medida em que podem subverter a identidade constitucional⁵⁵. O problema é mais grave quando se constata que, no caso brasileiro, há uma “onipresença” das políticas neoliberais⁵⁶, sempre desafiando a Constituição.

Um dos aspectos mais importantes da obra de Emílio Peluso é ligar o processo de erosão constitucional à realidade brasileira, afastando-se daquela mencionada visão tradicional em torno da “crise da democracia liberal” ao sustentar que, em sociedades com graves desigualdades e uma Constituição claramente marcada pelos direitos sociais como o Brasil, o neoliberalismo apresenta marcas autoritárias. A tese fica clara quando se constata que a eficiência econômica pode justificar o despotismo⁵⁷.

O processo erosivo, compreendido como gradual ataque ao projeto constitucional, dispensa o golpe de Estado militar clássico para alcançar seus fins. Nesse sentido é que Paulo Bonavides sustentava como o golpe de estado institucional é bem mais refinado e levado a cabo, por exemplo, a partir da utilização das medidas provisórias praticamente sem freios, no modelo inicialmente preconizado pela Constituição de 1988, juntamente com a política neoliberal desenvolvida a partir da década de 90 do século passado, abrindo espaço para tal tipo de derrocada constitucional⁵⁸.

Isso não quer dizer, no entanto, que em realidades como a brasileira, ainda marcadas pelos legados autoritários do golpe militar, o risco do golpismo violento, militar ou não, esteja completamente superado. A tentativa de golpe de Estado efetivada em 08 de janeiro de 2023 bem demonstra o aprofundamento de todo o processo erosivo, quando todas as ameaças contra as instituições foram, efetivamente, colocadas em prática por diversas pessoas que, violentamente, atacaram a sede dos três Poderes. Em seguida, alguns casos serão sumarizados para encaminhar o argumento central do presente texto, analisando-se em quais contextos o argumento da “neutralidade ideológica” foi utilizado por diversas autoridades.

⁵⁴ É mais preciso utilizar a expressão golpe do que *impeachment* para descrever tal processo, diante da deposição da Presidenta a partir de golpe parlamentar, entendido como “uma substituição fraudulenta de governantes orquestrada e executada por lideranças parlamentares”, como sustentando por Wanderley Guilherme dos Santos. SANTOS, Wanderley Guilherme. *A democracia impedida*. O Brasil do século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2017. *E-book*.

⁵⁵ MEYER, Emilio Peluso Neder. *Constitutional erosion in Brazil*. Oxford: Hart, 2021, p. 52.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 63

⁵⁷ *Ibidem*, p. 55.

⁵⁸ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 77.

3.1 INTIMIDAÇÃO E DESLEGITIMAÇÃO JURÍDICAS: A TESE DA NEUTRALIDADE FOI UTILIZADA EM DIVERSOS MOMENTOS PARA RECHAÇAR O ENFRENTAMENTO DA EROÇÃO CONSTITUCIONAL QUE CULMINOU COM A TENTATIVA DE GOLPE

É difícil precisar um momento exato no qual o ataque à frágil democracia brasileira intensificou-se e passou a ser efetivado de modo escancarado, já que, nas manifestações de junho de 2013 já era possível constatar atos públicos em prol de golpe militar⁵⁹, tendo o então Deputado Jair Bolsonaro saudado um torturador quando da sessão de abertura do processo de *impeachment* contra a Presidenta Dilma Rousseff em 2016⁶⁰. No contexto das eleições de 2018, a apologia ao golpismo militar intensificou-se, com ameaças em torno do fuzilamento de opositores ou intimidação no sentido de que estes iriam para “a ponta da praia”, em referência à execução sumária e desaparecimento forçado efetivados pelos agentes da ditadura militar em face daqueles que se opunham ao regime de exceção⁶¹. A presente seção vai resumir uma série de casos nos quais a tese da neutralidade ideológica desempenhou papel fundamental para justificar a omissão estatal no enfrentamento ao processo erosivo ou, até mesmo, buscar intimidar e deslegitimar a atuação daqueles que pretenderam lutar pela Constituição. O detalhamento analítico de cada situação pode ser encontrado na tese de doutorado deste autor⁶², contendo maior descrição fática e jurídica impossíveis de serem efetivadas neste momento.

Nos quatro anos do governo do Presidente Jair Bolsonaro, legados da ditadura militar aprofundaram-se, com: a) a celebração do golpe de Estado pelo próprio Ministério da Defesa, realçando-se o suposto caráter revolucionário e essencial para a proteção da democracia brasileira em tal movimento; b) as diversas homenagens aos autores de graves violações de direitos humanos na ditadura militar, como a efetivada a Sebastião Curió pelo então Presidente; c) a ampliação das manifestações públicas em prol de golpe militar, culminando com os acampamentos em frente aos prédios militares efetivados logo após o resultado do segundo turno das eleições de 2022, com a vitória do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Em todas as situações, a argumentação para manutenção de tais práticas decorria da tese da neutralidade, sustentando-se a necessidade de preservar uma suposta pluralidade de pensamento em prol da ampla liberdade de expressão ou de reunião.

Outros impactos na Justiça de Transição também foram presenciados em diversos momentos quando: a) o MPF buscou anular a nomeação de pessoas as quais relativizavam a ditadura militar para a Comissão de Anistia, o juiz federal do caso negou o pedido argumentando que a pluralidade de visões era importante no órgão, buscando conferir ares de neutralidade em tal equiparação; b) buscou-se analisar o suposto ato de improbidade da

⁵⁹ TERRA. SP: marcha ‘em defesa da liberdade’ pede volta dos militares ao poder. *Terra*. São Paulo, 10 jul. 2013. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/sp-marcha-em-defesa-da-liberdade-pede-volta-dos-militares-ao-poder,e5d130a67cacf310VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html>. Acesso em 17 jun. 2021.

⁶⁰ BARBA, Mariana D.; WENTZEL, Marina. Discurso de Bolsonaro deixa ativistas ‘estarecidos’ e leva OAB a pedir sua cassação. *BBC Brasil*, São Paulo, 19 abr. 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160415_bolsonaro_ongs_oab_mdb. Acesso em: 05 jan. 2022.

⁶¹ FOLHA DE S. PAULO. Bolsonaro fez referência à área de desova de mortos pela ditadura. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 29 dez. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/bolsonaro-fez-referencia-a-area-de-desova-de-mortos-pela-ditadura.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2023.

⁶² FERREIRA, Emanuel de Melo. *A difusão do autoritarismo e resistência constitucional*. 2022. 405 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

Reitora da Universidade Federal Rural do Semi-Árido na colocação de quadro em homenagem ao ex-ditador Costa e Silva, o membro do MPF arquivou o procedimento alegando que se tratava de mera disputa ideológica na Universidade; c) o Deputado Federal Eduardo Bolsonaro sugeriu a edição de novo AI-5, não foi punido pela Comissão de Ética da Câmara também sob o argumento da neutralidade em torno da suposta proteção à liberdade de expressão absoluta.

O processo de erosão constitucional, no entanto, foi além das questões ligadas à ditadura militar, atingido os mais diversos âmbitos constitucionais, como o ataque aos grupos minoritários ou às universidades. Nessa linha, a argumentação dos juízes conservadores continuava alegando o caráter “político-ideológico” das demandas ou sustentando a tese da liberdade de expressão absoluta, na medida em que a Justiça Federal negava indenização por danos morais em face de falas: a) do ex-Ministro da Educação, Abraham Weintraub contra alunos e professores das Universidades Públicas; b) do então candidato à Presidência Jair Bolsonaro, quando declarou que “fui num quilombo. O afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas. Não fazem nada. Eu acho que nem para procriar ele serve mais. Mais de R\$ e bilhão por ano é gasto (sic) com eles”. Novamente, houve omissão judicial com base na tese da neutralidade.

Não bastasse a argumentação judicial ou ministerial colaborativa com legados autoritários, o cenário torna-se ainda mais desafiador quando as corregedorias do MPF ou do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) realizaram atuação buscando punir procuradores da República em face do conteúdo de certas ações ajuizadas. Isso ocorreu, por exemplo com: a) o pedido de esclarecimentos feito pela corregedoria do MPF contra procuradores da República que subscreveram ação de improbidade administrativa contra o então Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles⁶³; b) a abertura de processo administrativo disciplinar por parte do CNMP contra o procurador da República que ajuizara a mencionada ação contra o ex-Ministro da Educação, alegando que a argumentação em torno do autoritarismo no Brasil consistiria, na verdade, em “atuação ideológica”; c) a instauração de inquérito administrativo disciplinar contra procuradores da República que haviam ajuizado ação buscando a responsabilização da União pelos danos morais coletivos causados pelo Operação Lava Jato em Curitiba diante da ofensa à democracia brasileira, alegando-se necessidade de investigar possível “atuação político-ideológica” no caso.

Diante de tal cenário flagrantemente inconstitucional, em alguns casos com aberta apologia ao golpe de Estado em violação, pelo menos, ao artigo 1º. e 142 da Constituição de 1988, como afigura-se possível que parte dos juristas brasileiros se sentissem à vontade para defender tal estado de coisas? Argumentando-se em prol de uma suposta proteção à liberdade de expressão absoluta, como efetivado pelo Ministro Dias Toffoli⁶⁴ ou pelo Conselho

⁶³ FALCÃO, Márcio.; VIVAS, Fernanda. Corregedoria pede explicações a procuradores que assinaram ação contra Ricardo Salles. *G1*. Brasília, 11 jul. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/11/corregedoria-pede-explicacao-a-procurador-do-rn-que-assinou-acao-contra-ricardo-salles.ghtml>. Acesso em: 24 abr. 2023.

⁶⁴ A argumentação foi sustentada quando o Ministro suspendeu medida liminar que vedava a comemoração do golpe militar, alegando haver, ainda, “excesso de judicialização” num tema envolvendo a proteção da própria democracia.

Institucional do Ministério Público Federal⁶⁵, acabou-se por cancelar a possibilidade de comemoração ao golpe ou a realização das reuniões golpistas, respectivamente, para além da busca por punições disciplinares mencionadas. Como essas práticas autoritárias puderam se impor quase sem resistência entre tais instituições, as quais deveriam ser voltadas para a proteção da democracia?

A resposta a tal questão passa pela percepção acerca do desenvolvimento de uma poderosa estratégia do bolsonarismo difundido pelas instituições jurídicas, necessitando-se desvelar a falsidade em torno da suposta “neutralidade”, levando em conta que os casos citados anteriormente dialogam entre si na exata medida em que corresponderam às atuações voltadas para reprimir o processo erosivo. Sem dúvida, o cenário impunha cuidados redobrados aos juristas em geral, ante o risco de intimidação proporcionado pelas mais variadas formas. O ataque aos “juristas ideológicos” e consequente assassinato de reputações é prática também enfrentada por Paulo Bonavides:

Quem disser que a ideologia é a religião dos demagogos mente. Quem disser, porém, que a ideologia dirigida para a justiça é o código da liberdade, profere uma grande verdade.

Nesta última direção caminha o nosso pensamento desatado de qualquer temor à repreensão vinda daqueles que, rancorosos e calculistas, maldizem os ideólogos da liberdade e tentam arremessá-los ao descrédito da opinião.

Somos, sim, ideólogos, na medida em que a ideia de liberdade e justiça nos ampara e acompanha.

Somos ideólogos da democracia ao mesmo passo que juristas das causas constitucionais. E o somos para defender com denodo a soberania deferida ao povo, a soberania popular e nacional, que é o princípio de nosso sistema, o axioma cardeal da organização política, econômica e social da nação⁶⁶.

Realisticamente, é preciso ter clareza de que, sustentações abertas como essa efetivada por Paulo Bonavides, fatalmente, levaram à intimidação de diversos juristas, seja no âmbito das corregedorias, como mencionado anteriormente, ou mesmo através da busca por responsabilização penal ou administrativa. No segundo cenário, é importante lembrar como o Procurador Geral da República Augusto Aras buscou responsabilizar o professor Conrado Hubner Mendes em face de críticas por este sustentadas em sua coluna na Folha de São Paulo⁶⁷.

⁶⁵ Trata-se de órgão do MPF que revisa as deliberações das Câmara de Coordenação e Revisão (CCR), as quais, por sua vez, analisam promoções de arquivamento efetivadas pelos procuradores da República pelo País. No caso citado, aquele órgão reverteu decisão da 2ª. CCR a qual determinava a continuidade de investigação de manifestações golpistas efetivadas no Município de Montes Claros, em Minas Gerais, não homologando o arquivamento proposto.

⁶⁶ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 68.

⁶⁷ CONSULTOR JURÍDICO. Aras contesta “conduta antiética” de professor da USP que criticou sua atuação. *Consultor Jurídico*. São Paulo, 03 maio 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-16/aras-contesta-conduta-professor-usp-criticou-atuacao>. Acesso em: 05 de jan. 2022.

Uma estratégia ideológica de dominação é atacar o interlocutor com o qual não se concorda com a pecha de “ideológico”. Para estes, um socialista é ideológico, enquanto um capitalista neoliberal, não, visão também atrelada à parte da elite intelectual norte-americana para quem “a União Soviética está nas garras da ideologia, ao passo que os Estados Unidos veem as coisas como elas realmente são”⁶⁸. Nesse sentido, é possível sustentar que a utilização pejorativa da expressão ideologia pode se converter numa estratégia autoritária de utilização e manutenção do poder pois, ao não se admitir como “ideológica”, uma pessoa, como um jurista, não se proporciona abertura para que determinada visão seja criticada, acreditando sustentar uma verdade absoluta, fruto, meramente, do “bom senso” ou de outra crença qualquer.

Impedir a investigação de atos golpistas, admitir a comemoração de golpe militar, buscar expor publicamente ou punir membros de instituições voltadas para a defesa da democracia os quais, contra diversos obstáculos, insurgiram-se contra o processo de erosão constitucional, guarda íntima relação com a tentativa de golpe de Estado efetivada em 08/01/2023. Diz-se isso porque tais atos perfazem um caminho cujo resultado, fatalmente, não é a manutenção da frágil democracia brasileira, mas sua completa subversão com utilização da intimidação militar, sendo mais correto compreender o bolsonarismo de modo multidimensional, como sugere Tom Daly⁶⁹. Todas aquelas autoridades que buscaram criar os referidos obstáculos institucionais à resistência constitucional utilizaram argumentos derivados da neutralidade do jurista, como a liberdade de expressão absoluta ou a confusão entre defesa da democracia com partidarismo político, atraindo a pecha de “ideológicos” aos que se contrapunham ao autoritarismo. Eis a ligação entre a tese da neutralidade e o golpismo militar, consistente na facilitação da consecução deste⁷⁰.

Paulo Bonavides acreditava que o Poder Judiciário e o Ministério Público teriam papel fundamental para a concretização da nova hermenêutica constitucional em torno dos princípios para superação do golpe de estado institucional em curso no Brasil, sendo agentes essenciais do Direito Constitucional de luta e resistência, atuando como uma espécie de “legislador de terceiro grau” tendo em vista a “servidão” do legislador ordinário ao neoliberalismo⁷¹. Tal idealização do Poder Judiciário chega a ser surpreendente quando parte de um autor o qual, reconhecidamente, conhece os legados das ditaduras civis-militares no

⁶⁸ EAGLETON, Terry. *Ideologia* – uma introdução. Tradução de Silvana Vieira e Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. *E-book*, p. 21.

⁶⁹ DALY, Tom. Compreendendo a decadência democrática multidimensional: lições decorrentes da ascensão de Jair Bolsonaro no Brasil. *REJUR – Revista Jurídica da Ufersa*. Mossoró, v. 5, n. 10, jul/dez. 2021, p. 61.

⁷⁰ Veja-se que a estratégia utilizada desenvolve algum tipo de colaboração interinstitucional autoritária, com engajamento recíproco em prol da maximização de resultados, como sustento em outro texto. FERREIRA, Emanuel de Melo. Colaboração interinstitucional autoritária e resistência constitucional: uma metodologia para estudos de caso. *Revista Juridicidade Constitucional e Democracia*. Mossoró, v. 1, n. 1, jan./maio de 2023, p. 48-69. A atuação estratégica passa, ainda, pelo uso da argumentação jurídica para construir falsidades, como a utilização da tese da liberdade de expressão para proteger manifestações estatais em prol da própria quebra da ordem democrática, prática tida por Gábor Attila Toth como um “marco constitucional de segunda” ordem para o autoritarismo. TÓTH, Gábor Attila. Marcos constitucionais do autoritarismo. *Revista Juridicidade Constitucional e Democracia*. Mossoró, v. 1, n. 1., jan/maio 2023.

⁷¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 22.

Brasil⁷², os quais atingem juízes ante a ausência de reformas institucionais em prol de uma efetiva Justiça de Transição em tal poder. Em parte, no entanto, a ideia não pode ser abandonada completamente, pois, como aqueles exemplos anteriormente citados demonstram, também há espaço para resistência constitucional e não aceitação do autoritarismo em tais instituições. O que é preciso, no entanto, é efetivar análise mais realista, destacando os riscos envolvidos em tal luta, valorizando a coragem constitucional.

A intimidação aos juristas da democracia passa pelo ataque neoliberal ao social, com destaque também no âmbito acadêmico, na medida em que aquela ideologia não aceita “que pensadores do quilate de Marx, Rousseau, Locke e Saint-Simon, escritores da igualdade e da liberdade, tenham presença nos dias correntes ou que a História os coloque na galeria da imortalidade”⁷³. No final das contas, essa é uma das mais importantes lições a serem apreendidas: os juristas da democracia não podem mais temer a luta em prol dos direitos sociais, requalificando a democracia para além do aspecto liberal. Somente com a defesa aberta de valores sociais poder-se-á superar o autoritarismo, projetando-se uma democracia social.

Pode-se sustentar que o uso intimidatório da “ideologia” estudada nesta seção é um aprofundamento do “atraso ideológico” sustentado por Paulo Bonavides⁷⁴. Para o autor, o fenômeno consistia na “ignorância crassa na esfera teórica com respeito aos fundamentos da democracia e do socialismo, sendo frequentes os equívocos com que se atropelam as noções de ideologia e as qualificações mais elementares sobre a posição de pensamento”⁷⁵. Assim, gera-se completa confusão na identificação da ideologia política das pessoas, também decorrente da falta de precisão ideológica dos partidos políticos⁷⁶ (BONAVIDES, 2010, p. 217), do “analfabetismo político, do despreparo ideológico, da truculência dos costumes públicos”⁷⁷.

Diante de tal cenário, continua o autor, confunde-se, preconceituosamente, o socialista com o comunista ou o liberal com o social-democrata, não se atentando para as “separações sutis e sofisticadas que só a maturidade democrática torna possíveis”⁷⁸, fazendo com que “quem estiver à esquerda do centro, às vezes no próprio centro, corre o risco de ser acoimado de comunista”⁷⁹. Veja-se, novamente, a atualidade da lição clássica de Bonavides, levando em conta que Constituinte e Constituição, obra ora referenciada, fora publicada pela primeira vez em 1985. Nessa linha, tem-se como o debate público brasileiro recente foi permeado por ataques aos “comunistas” mesmo quando se buscava, por exemplo, desenvolver uma crítica ao negacionismo da pandemia ou da ditadura militar nos limites do sistema capitalista garantido pela Constituição a partir da livre iniciativa.

⁷² BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991; BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e constituição*. A democracia, o federalismo, a crise contemporânea. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 59.

⁷³ BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial*. A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 7.

⁷⁴ BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e constituição*. A democracia, o federalismo, a crise contemporânea. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 217.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 217.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 217.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 219.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 218.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 218.

Esse papel intimidatório e de apoio ao autoritarismo levado a cabo pelos juristas conservadores não é novidade alguma na história constitucional do Brasil. Miguel Reale defendeu “os imperativos da Revolução de março”⁸⁰, não denominando tais fatos como golpe militar e, na juventude, foi ligado ao integralismo⁸¹. Francisco Campos foi o redator do primeiro ato institucional em 1964 e, por mais que não seja um pensador unicamente vinculado ao golpismo⁸², também teve destacado papel no contexto do Estado novo em 1937. Atualmente, como mencionado, Ives Gandra da Silva Martins admite uma operação para garantia da lei e da ordem por parte das Forças Armadas no STF, caso este se recuse a mudar determinada decisão vista pelos conservadores como afrontosa à competência dos demais poderes⁸³. Esses juristas não deveriam ser saudados ou homenageados, mas sim cada vez mais estudados e cobrados por tais posicionamentos.

A visão em torno da neutralidade ideológica, ainda, fraudada a realidade na medida em que não admite qualquer tipo de reflexão crítica acerca das origens burguesas do direito moderno. Em “Socialismo Jurídico”, Friedrich Engels e Karl Kautsky escreveram, no final do século XIX, acerca da relação entre direito e capitalismo no contexto do debate entre uma possível conciliação entre ambos, com a admissão de reformas jurídicas como as propostas por Anton Menger, sem a superação completa das contradições do capitalismo⁸⁴. Ocorre que, para aqueles pensadores, o direito é irremediavelmente capitalista, somente cabendo à revolução, não às reformas, transformar a ordem social e a condição dos trabalhadores⁸⁵.

Para os referidos pensadores, o surgimento do direito é, necessariamente, construção burguesa após as diversas revoltas desses comerciantes contra o poder feudal, descentralizado e religioso⁸⁶. Por outro lado, o proletariado, o qual surge antes mesmo de a burguesia controlar plenamente o poder político, também reivindica para si o campo jurídico a partir da ampliação da igualdade para além do aspecto formal⁸⁷. Ocorre que socialistas como Saint-Simon, Fourier e Owen perceberam que essa luta no “terreno do direito” não poderia superar o capitalismo, sustentando então que “toda luta política é estéril”⁸⁸.

Sem dúvidas, trata-se de tese revolucionária, com todas as implicações daí decorrentes em termo de riscos sociais diante de transformações que podem ocorrer de modo incontrolável. No entanto, a menção à revolução socialista no plano das ideias não deve gerar qualquer constrangimento ou surpresa eis que, quando do estudo do neoliberalismo antes efetivado, ficou claro o caráter radical deste, pelas próprias palavras de Milton Friedman.

⁸⁰ BENVINDO, Juliano Zaiden; CARVALHO, Angelo Gamba Prata. Os “imperativos da revolução de março” e a fundamentação da ditadura. *Rev. Direito e Práx.* Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, 2018, p. 113-145.

⁸¹ CABRAL, Gustavo César Machado. A política no jovem Miguel Reale, o teórico do Integralismo. *Revista da Faculdade de Direito — UFPR.* Curitiba, v. 59, n. 3, p. 85–108, set./dez. 2014.

⁸² SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. Juristas e ditaduras: uma leitura brasileira. In: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite (org.). *História do direito em perspectiva: do antigo regime à modernidade.* Curitiba: Juruá, 2009.

⁸³ MARTINS, Ives Gandra da Silva. O ativismo judicial e a ordem constitucional. *Revista Brasileira de Direito Constitucional.* São Paulo, n. 18, jul/dez 2011, p. 23-38.

⁸⁴ MASCARO, Alysson Leandro. Sobre o socialismo jurídico. In: ENGELS, Friedrich; KAUTSKY, Karl. *O socialismo jurídico.* Tradução de Livia Cotrim e Márcio Bilharinho Naves. São Paulo: Boitempo, 2012. E-book.

⁸⁵ *Ibidem.*

⁸⁶ ENGELS, Friedrich; KAUTSKY, Karl. *O socialismo jurídico.* Tradução de Livia Cotrim e Márcio Bilharinho Naves. São Paulo: Boitempo, 2012, p. 116.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 123.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 131.

Assim, é importante enfrentar a falácia acerca do radicalismo intrínseco ao socialismo, como se o liberalismo ou neoliberalismo fossem ideologias necessariamente mais virtuosas, pois ela favorece o trabalho de deslegitimação e intimidação aos juristas que se opõem ao *status quo*.

■ CONCLUSÕES

O pensamento de Paulo Bonavides deve ser visto com mais atenção pelas pesquisas jurídicas, especialmente em Direito Constitucional. Em que pese as críticas pontuais efetivadas neste texto, o autor acerta na caracterização dos objetivos do neoliberalismo e na falácia em torno da neutralidade do direito e do jurista. Sendo um autor clássico e influente, tais ideias merecem ser mantidas e aprofundadas, aproveitando-se o conhecimento já angariado sobre os temas jurídicos e políticos a partir da Constituição.

Respondendo à indagação posta na introdução do trabalho e retomando a seção anterior, tem-se que a tese da “neutralidade ideológica” é, em si, uma construção ideológica no sentido pejorativo em torno da “falsa consciência”, pois compõe negação do real ao supor a possibilidade de ação política desinteressada. Com a admissão da tese, demonstrada no texto, em torno da conexão entre direito e política, tem-se que também a atividade do jurista não é neutra, fazendo com que a utilização da tese contrária para intimidar os “juristas da legitimidade” tenha desempenhado um poderoso papel em prol da continuidade do autoritarismo e seu momento máximo, até agora, no contexto da tentativa de golpe de Estado efetivada em janeiro de 2023.

Comprovando-se que uma das principais estratégias para intimidar e deslegitimar a atuação dos juristas que se opuseram ao processo de erosão constitucional consistiu na utilização da tese da “neutralidade ideológica” por parte dos poderosos grupos conservadores, tem-se a possibilidade de ampliar o debate para o aspecto institucional. Diz-se isso porque quando decisões tomadas até mesmo por órgãos colegiados, como o mencionado Conselho Institucional do MPF ou o CNMP, utilizam a argumentação da neutralidade, tem-se a aceitação oficial do autoritarismo, apto a validá-lo juridicamente ao não fomentar responsabilização. Quando tais atos oficiais são tomados por corregedorias, o problema é ainda mais grave, pois há uma inversão de papéis, com a busca por punição.

Diante de tal derivação, é possível concluir que a omissão e a conduta intimidatória ativa de diversas instituições colaboraram eficientemente para a erosão constitucional que gerou a tentativa de golpe de Estado em janeiro de 2023. Há necessidade, portanto, de se conhecer as estratégias utilizadas nessa perniciosa tarefa, empreitada buscada no presente texto a partir da retórica em torno da ideologia, a fim de manter a memória viva para denunciar os abusos, buscando as responsabilizações devidas para evitar repetições, podendo-se sustentar que os juristas conservadores precisam ser cobrados pelo reiterado apoio ao autoritarismo militar na história constitucional do Brasil.

Diante de toda a argumentação desenvolvida neste texto, é possível sustentar que um fator essencial para tal difusão autoritária é o poder da ideologia jurídica dominante, na medida em que: a) nada menos do que o fomento a um golpe de Estado era defendido com ares de juridicidade “técnica, neutra e avaliativa”, separando-se, pretensamente, direito e política; b) “os juristas da legitimidade” eram tidos como militantes ideológicos, sendo

desqualificados e alvo de diversas formas de intimidação, como a atuação de corregedorias do MPF e do CNMP antes mencionadas demonstram. Não é exagero sustentar, portanto, que tais instituições criaram obstáculos para a proteção da democracia.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARBA, Mariana D.; WENTZEL, Marina. Discurso de Bolsonaro deixa ativistas ‘estarecidos’ e leva OAB a pedir sua cassação. *BBC Brasil*, São Paulo, 19 abr. 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160415_bolsonaro_ongs_oab_mdb. Acesso em: 05 jan. 2022.

BENVINDO, Juliano Zaiden; CARVALHO, Angelo Gamba Prata. Os “imperativos da revolução de março” e a fundamentação da ditadura. *Rev. Direito e Práx.* Rio de Janeiro, vol. 9, n. 1, 2018, p. 113-145.

BONAVIDES, Paulo. O direito constitucional e o momento político. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 1, n. 81, jan/mar 1984, p. 217-230.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial*. A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e constituição*. A democracia, o federalismo, a crise contemporânea. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*. A ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Filosófica Politeia, 2019.

CABRAL, Gustavo César Machado. A política no jovem Miguel Reale, o teórico do Integralismo. *Revista da Faculdade de Direito — UFPR*. Curitiba, v. 59, n. 3, p. 85–108, set./dez. 2014.

CABRAL, Gustavo César Machado. Conservadorismo no pensamento político brasileiro: notas introdutórias. In: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado (orgs.). *Diálogo ambiental, constitucional e internacional*. v. 6. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CONSULTOR JURÍDICO. Aras contesta “conduta antiética” de professor da USP que criticou sua atuação. *Consultor Jurídico*. São Paulo, 03 maio 2021. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2021-mai-16/aras-contesta-conduta-professor-usp-criticou-atuacao>. Acesso em: 05 de jan. 2022.

DALY, Tom. Compreendendo a decadência democrática multidimensional: lições decorrentes da ascensão de Jair Bolsonaro no Brasil. *REJUR – Revista Jurídica da Ufersa*. Mossoró, v. 5, n. 10, jul/dez. 2021, p. 61-84.

DWORKIN, Ronald. *Law's empire*. Cambridge: Harvard University, 1986.

EAGLETON, Terry. *Ideologia – uma introdução*. Tradução de Silvana Vieira e Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. *E-book*.

ENGELS, Friedrich; KAUTSKY, Karl. *O socialismo jurídico*. Tradução de Livia Cotrim e Márcio Bilharinho Naves. São Paulo: Boitempo, 2012.

FALCÃO, Márcio.; VIVAS, Fernanda. Corregedoria pede explicações a procuradores que assinaram ação contra Ricardo Salles. *G1*. Brasília, 11 jul. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/11/corregedoria-pede-explicacao-a-procurador-do-rn-que-assinou-acao-contra-ricardo-salles.ghtml>. Acesso em: 24 abr. 2023.

FERREIRA, Emanuel de Melo. A difusão do autoritarismo e resistência constitucional. 2022. 405 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

FERREIRA, Emanuel de Melo. Colaboração interinstitucional autoritária e resistência constitucional: uma metodologia para estudos de caso. *Revista Juridicidade Constitucional e Democracia*. Mossoró, v. 1, n. 1, jan./maio de 2023, p. 48-69.

FOLHA DE S. PAULO. Bolsonaro fez referência a área de desova de mortos pela ditadura. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 29 dez. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/bolsonaro-fez-referencia-a-area-de-desova-de-mortos-pela-ditadura.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2023.

FREEDEN, Michael; SARGENT, Lyman Tower; STEARS, Marc. (Org.) *The Oxford Handbook of political ideologies*. Oxford: University Press, 2013.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Tradução de Ligia Filgueiras. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2023.

HEYWOOD, Andrew. *Ideologias políticas*. Do liberalismo ao fascismo. Tradução de Janaína Marcoantonio e Mariane Janikian. São Paulo: Ática, 2010.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Neoliberalismo. In: FRATINI, Juliana. *Ideologia: uma para viver*. As teorias que orientam o pensamento político atual. São Paulo: Matrix, 2022.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O ativismo judicial e a ordem constitucional. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*. São Paulo, n. 18, jul/dez 2011, p. 23-38.

MASCARO, Alysson Leandro. Sobre o socialismo jurídico. In: ENGELS, Friedrich; KAUTSKY, Karl. *O socialismo jurídico*. Tradução de Livia Cotrim e Márcio Bilharinho Naves. São Paulo: Boitempo, 2012. *E-book*.

MEYER, Emilio Peluso Neder. *Constitutional erosion in Brazil*. Oxford: Hart, 2021.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stimer, e do socialismo alemão em seus diferentes*

profetas. Tradução de Rubens Enderle, Nélio Schneider e Luciano Cavini Mortorano. São Paulo: Boitempo, 2021.

RAZ, Joseph. Legal principles and the limits of law. *The Yale Law Journal*. New Haven, v. 81, n. 5, 1972, p. 823-854.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *A democracia impedida*. O Brasil do século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2017. *E-book*.

SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. Juristas e ditaduras: uma leitura brasileira. In: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite (org.). *História do direito em perspectiva: do antigo regime à modernidade*. Curitiba: Juruá, 2009.

SCHAUER, Frederick. Rules and the rule of law. *Harvard Journal of Law*. Cambridge, v. 14, n. 13, 1991, p. 645-694.

SCRUTON, Roger. *Conservadorismo*. Um convite à grande tradição. Tradução de Alessandra Bonruquer. Rio de Janeiro: Record, 2019.

SHAPIRO, Scott. O debate “Hart versus Dworkin”: um pequeno guia para os perplexos. In: COELHO, André; MATOS, Saulo; BUSTAMANTE, Thomas (org.). *Interpretando o império do direito*. Ensaios críticos e analíticos. Belo Horizonte: Arraes, 2018.

TERRA. SP: marcha ‘em defesa da liberdade’ pede volta dos militares ao poder. *Terra*. São Paulo, 10 jul. 2013. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/sp-marcha-em-defesa-da-liberdade-pede-volta-dos-militares-ao-poder,e5d130a67cacf310VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html>. Acesso em 17 jun. 2021.

TÓTH, Gábor Attila. Marcos constitucionais do autoritarismo. *Revista Juridicidade Constitucional e Democracia*. Mossoró, v. 1, n. 1., jan/maio 2023.



DÍVIDA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE EXTERMÍNIO NO ESTADO DE EXCEÇÃO

PUBLIC DEBT AS AN INSTRUMENT OF EXTERMINATION IN THE STATE OF EXCEPTION

CARLOS AUGUSTO DE OLIVEIRA DINIZ*

RESUMO

O objeto do presente trabalho é o conceito de estado de exceção em suas múltiplas faces. A hipótese repousa na ideia de que no Brasil a dívida pública funciona como instrumento de suspensão dos direitos fundamentais. O objetivo geral é analisar a dívida pública brasileira e o objetivo específico é confrontar a dívida pública com a falta de efetividade dos direitos sociais em decorrência de políticas ditas de austeridade fiscal. Optamos pelo método dedutivo partindo de premissa geral que é a análise da dívida pública para o aspecto específico da efetividade dos direitos sociais. A conclusão do trabalho demonstra que o conceito de estado de exceção transcende o campo do direito penal e processo penal e também se evidencia em outros ramos do direito como o financeiro e orçamentário.

Palavras-chave: Dívida Pública; Estado de Exceção; Orçamento Público; Banco Central; Especulação Financeira.

ABSTRACT

The work aims to expand the concept of state of exception, specifically in the economic field. The hypothesis is that in Brazil the public debt is used to suspend the legal order of the welfare state. The general objective is to analyze the Brazilian public debt. The specific objective is to find out whether the public debt is related to the effectiveness, or suspension, of social rights. We chose the deductive method based on the general premise that is the analysis of the public debt for the specific aspect of the effectiveness of the social rights the population. The conclusion the work clearly demonstrates that it is necessary to disentangle the limited understanding of the scope of the influence of the state of exception, as this is not restricted to the fields of criminal law and criminal procedure, but also to all branches of law, especially the financial and budgetary.

Keywords: Public debt; Exception status; Public budget; Central bank; Financial Speculation.

* Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Professor da Carreira de Magistério Superior do Curso de Direito da Universidade Federal de Goiás / Regional Jataí-GO.

carlos27diniz@ufj.edu.br

Recebido em 3-4-2023 | Aprovado em 25-6-2023



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 DÍVIDA PÚBLICA E TRIBUTAÇÃO; 2 O ENFRENTAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA; 3 O ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL; 3.1 O ORÇAMENTO SECRETO; 3.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95; 4 ESTADO DE EXCEÇÃO: A ESCOLHA DO INIMIGO INTERNO; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

Com frequência é possível assistir, ler e ouvir no noticiário informações sobre a retirada de direitos do povo trabalhador. Antes, durante e depois dos processos de retirada de direitos existe um argumento favorável à supressão de direitos sociais, pois se respaldam no pálido argumento de que o governo é perdulário e, portanto, diminuir gastos com a área social é uma imposição natural devido as condições macroeconômicas que poderão levar o país a bancarrota.

Dessa forma, o presente trabalho possui como objeto analisar o quadro socioeconômico brasileiro tendo como foco a dívida pública e sua relação com o estado de exceção, pois a suspensão da ordem jurídica é uma consequência do estado de exceção. Neste sentido, as políticas de austeridade que direcionam o orçamento público para outros rumos que não a garantia e efetividade dos direitos fundamentais sociais em muito se parecem com o estado de exceção na medida em que suspendem o comando constitucional.

Logo, o presente trabalho tem como hipótese a concepção de que no Brasil a dívida pública esteja sendo utilizada para a suspensão da nova ordem jurídica inaugurada com a Constituição Federal de 1988. Portanto, o objetivo geral é analisar a dívida pública brasileira e o objetivo específico é analisar como o sistema da dívida pública brasileira reflete na suspensão, pela ineficácia, dos direitos sociais garantidos na Constituição Federal de 1988.

Optou-se pelo método dedutivo partindo de premissa geral que é a análise da dívida pública para uma premissa específica da efetividade dos direitos sociais previstos constitucionalmente como meio demonstrar outra face do estado de exceção a partir de uma análise que aborde a relação entre dívida pública ⇔ estado de exceção.

Demonstra-se que no Brasil o estado de exceção é a regra, ou seja, ele é fruto de uma elite conservadora que conseguiu estabelecer com êxito o que Florestan Fernandes definiu como uma contrarrevolução preventiva que se tornou permanente. Sendo assim, o Brasil é exemplo absoluto da suspensão do ordenamento jurídico como meio para destruição do inimigo interno, que por sua vez é identificado pela elite nos não proprietários, ou seja, naqueles que não controlam os meios de produção.

O estado de exceção estabelecido no Brasil pela contrarrevolução preventiva e permanente sofreu mutação ao longo do tempo saindo da opressão violenta para uma opressão necessariamente requintada com pitadas de legalidade que se consagra no atual Sistema da Dívida Pública muito mais eficiente na tarefa de extermínio do inimigo interno, identificado no Brasil como todo aquele que necessita vender de sua força de trabalho para sobreviver.

1 DÍVIDA PÚBLICA E TRIBUTAÇÃO.

A Dívida Pública Federal (DPF) são todas as dívidas contraídas pelo governo federal para financiamento do seu déficit orçamentário, nele incluído o refinanciamento da própria dívida, e para outras operações com finalidades específicas, definidas em lei. É possível classificar a DPF de acordo com os instrumentos usados para captação de recursos e pela moeda na qual ocorre o pagamento de seus fluxos.¹

Em relação à captação de recursos, esta pode ocorrer por emissão de títulos públicos (sendo por essa razão classificada como mobiliária), ou por contratos, firmados principalmente com organismos multilaterais (sendo esta dívida classificada como contratual). Já sobre a moeda usada para fazer face a seus pagamentos, a dívida é classificada como interna quando os pagamentos são realizados na moeda corrente em circulação no país, no caso brasileiro o real. De outra forma, a Dívida Pública Federal será externa quando os pagamentos forem feitos em moeda estrangeira, normalmente o dólar norte-americano.²

Atualmente, toda a Dívida Pública Federal em circulação no mercado nacional é paga em real e captada por meio da emissão de títulos públicos, sendo por essa razão definida como Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi). Já a Dívida Pública Federal que eventualmente exista no mercado internacional será paga em dólar norte-americano e poderá ser captada tanto por meio da emissão de títulos quanto por contratos, sendo por isso definida como Dívida Pública Federal externa (DPFe).³

Apresentado o conceito é importante procurar desmistificar a questão. Primeiramente é preciso entender que a Dívida Pública não é algo ruim, abominável, o seu manejo é que poderá sê-lo, afinal de contas a dívida pública pode ser instrumento fundamental para que o Estado possa alocar investimentos para setores estratégicos como tecnologia, defesa nacional, energia, saúde, educação, etc.

Em segundo lugar, quando se pensa em dívida pública é preciso que se tenha a compreensão de que se trata da possibilidade estatal de utilizar a poupança popular para que se atinja o bem comum, pois mais importante que o pagamento em si é entender como e porque o Estado contraiu tal obrigação.

Outro ponto importante é demonstrar a relação simbiótica entre a dívida pública e os tributos, pois são componentes de um mesmo sistema de gestão do Estado e qualquer alteração em algum desses dois polos reverberará no outro. Vejamos:

São duas as principais formas de um Estado financiar suas despesas: por meio de impostos ou por meio de dívidas. De uma maneira geral, o imposto é uma opção infinitamente melhor tanto em termos de justiça quanto de eficácia. O problema da dívida é que quase sempre ela precisa ser paga. Portanto, financiar a dívida é, acima de tudo, do interesse de quem tem os meios para emprestar ao Estado, e seria melhor para o Estado taxar ricos em vez de pegar dinheiro emprestado deles.⁴

¹ TESOURO NACIONAL. *O que é a Dívida Pública Federal?* Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>. Acesso em: 20 fev. 2020.

² TESOURO NACIONAL. *O que é a Dívida Pública Federal?* Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>. Acesso em: 20 fev. 2020.

³ TESOURO NACIONAL. *O que é a Dívida Pública Federal?* Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁴ PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. 1 ed. Tradução: Monica Baugarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 526.

Portanto, explicada a relação simbiótica entre tributação e dívida pública agora é preciso dizer que no Brasil a opção é pela não taxação dos ricos, pois o Estado optou por fazer dos ricos seus credores e não seus contribuintes. Ademais, o sistema tributário brasileiro se estrutura na tributação de impostos indiretos, no consumo, e conseqüentemente onera a massa de pobres em benefício de uma ínfima elite que obtém desonerações fiscais constantes.

Como esperar que um Estado, que tem a elite (proprietária) como sua credora, maneje qualquer instrumento contra os interesses desse segmento? Não se pode ter esperança de que nessa estrutura alguma mudança social ocorra, ou melhor, que alguma mudança social seja autorizada por essa elite.

Como prova de que o Brasil não fez opção pela tributação da propriedade temos alguns exemplos: 1º) Em 1988 o constituinte inseriu no texto constitucional o imposto sobre grandes fortunas (Art. 153, inciso VII). Ocorre, que para a cobrança de tal imposto é necessária a sua regulamentação mediante a edição de Lei Complementar, porém o imposto nunca foi regulamentado no Brasil.

2º) A não tributação de lucros e dividendos no Brasil (Lei nº 9.249/1995, Art. 10). Ressalte-se que de fato apenas Brasil e Estônia estão entre os países que não tributam lucros e dividendos repassados pelas empresas aos seus sócios⁵.

3º) Desonerações tributárias de Imposto de Importação - II, Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins e Programa de Integração Social – PIS sobre as atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos. Tais desonerações tiveram a inconstitucionalidade argumentada na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – ADI nº 5553 que está em trâmite no Supremo Tribunal Federal – STF.

4º) Lei nº 13.606 de 9 de Janeiro de 2018 que Instituiu o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) teve todos os seus vetos presidenciais derrubados o que significa que as dívidas de produtores com o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL terão 100% de desconto de Juros e Multas. O Ministério da Fazenda calculou que com o desconto integral em multas e juros o governo abre mão de R\$ 15 bilhões dos R\$ 17 bilhões devidos pelos produtores pessoas físicas ao FUNRURAL.

Não obstante aos exemplos citados, foi a partir de 2015 que devido a uma divulgação de dados referentes ao Imposto de Renda Pessoa Física, pela Secretaria da Receita Federal, que foi possível perceber com maior clareza a magnitude da regressividade da carga tributária brasileira,

Mas, a divulgação de dados desagregados sobre a incidência do Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF) a partir de diferentes faixas de renda do contribuinte relevaram não somente a magnitude da concentração de renda entre os mais ricos, como também a injustiça do sistema tributário brasileiro (Orair e Gobetti, 2016; Me-deiros et al., 2015; Santiago, 2017; Morgan e Junior, 2021). Esse caráter injusto tem se manifestado tanto indiretamente, por meio de um desenho institucional com-

⁵ CAMPOLINA, Bernardo. FERNANDES, Rodrigo Cardoso. SILVEIRA, Fernando Gaiger. *Imposto de Renda e Distribuição de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

plexo de tributação com efeitos regressivos sobre a base da pirâmide, quando diretamente, com regras que isentam os mais ricos de tributação sobre a maior parcela de suas riquezas (lucros, dividendos e heranças).⁶

Dessa maneira, a complexidade ou perversidade de uma carga tributária regressiva é a sua relação, muitas vezes brutal, com a desigualdade social. Ademais, é possível perceber que o arranjo constitucional da estrutura tributária brasileira sinaliza em um sentido de diminuição da desigualdade, mas em essência serve de alicerce de uma estrutura de perpetuação de privilégios.

Fandiño e Kerstenetzky (2019) identificam a origem do paradoxo na Constituição Federal de 1988 (CF 1988) que, apesar de representar o marco normativo para o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil recente, não alterou a estrutura tributária brasileira, ao contrário, a partir de então o sistema teria passado a assumir um caráter crescentemente regressivo, com sérias implicações para o financiamento público (Orair e Gobetti, 2016; Kerstenetzky, 2017 apud Fandiño e Kerstenetzky, 2019). O argumento dos autores é de que não se pode abandonar a hipótese de que o paradoxo “gasto sim, progressividade não”, criado na CF 1988, é fruto de um acordo tácito entre os constituintes, uma vez que os efeitos regressivos da proposta tributária eram previsíveis e foram amplamente discutidos pela Comissão da Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira (CRETAD), mas as propostas relativas à equidade e à justiça tributária foram descartadas. Desde então, a recém-inaugurada democracia brasileira não teria conseguido “corrigir” a regressividade do sistema tributário e avançar na justiça social, conforme as expectativas criadas em torno do regime.⁷

Portanto, o que se percebe é uma elite que não se incomoda com o texto da Constituição Federal, pois sabe que seus privilégios estarão garantidos apesar da previsão constitucional expressa no sentido de combate da desigualdade.

No limiar dos anos 2000, o ritmo, o volume e a diversidade de iniciativas de pesquisa sobre desigualdade e suas complexas interações com a pobreza começam a sofrer forte aceleração. A desigualdade já despontava como uma área de investigação que carecia de mais atenção por parte dos economistas, dado que o comportamento das variáveis macroeconômicas poderia ser alterado, na medida em que a desigualdade aumentasse.⁸

No Brasil é possível ponderar que o combate à desigualdade ganha novo contorno, ou uma maior atenção, com a redemocratização, mas como se trata de um processo logicamente essa discussão já existia antes da Constituição Federal de 1988. Ademais, é de se dizer que o

⁶ CIMINI, Fernanda. ROCHA, Laura. Gastos sim, progressividade não: os entraves para a redistribuição no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 236-255, jan./mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572023-3381>, p. 236.

⁷ CIMINI, Fernanda. ROCHA, Laura. Gastos sim, progressividade não: os entraves para a redistribuição no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 236-255, jan./mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572023-3381>, p. 239.

⁸ CARVALHO, André Roncaglia de. SOUZA, Luciana Rosa de. A evolução conceitual da desigualdade e da pobreza no pensamento econômico. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 402-425, abril-junho/2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3142>, p. 422.

problema da desigualdade foi percebido em vários seguimentos acadêmicos, inclusive entre os economistas como pondera André Roncaglia de Carvalho e Luciana Rosa de Souza.⁹

Porém, apesar dessa evolução quanto à preocupação da sociedade com a desigualdade os exemplos acima citados demonstram que o Brasil comunga de uma estrutura de privilégio aos ricos o que gera uma situação crônica de perpetuação da desigualdade que redundará, no caso brasileiro, em uma opção do Estado pelos ricos claramente percebida no Orçamento Público Federal.

Com base no Orçamento Federal Executado (o que foi efetivamente pago) demonstraremos a opção do Brasil por ter os ricos como seus credores e não como seus contribuintes. Sendo assim, elaboramos uma tabela simples contendo ano a ano os últimos dez Orçamentos Públicos Federais (em Reais) e o percentual do orçamento que foi destinado para o Gasto com a Dívida Pública Federal - DPF (3ª Coluna), para a Saúde (4ª Coluna)¹⁰ e para a Educação (5ª Coluna):

ANO	ORÇAMENTO	DPF	SAÚDE	EDUCAÇÃO
2011	R\$ 1,571 Trilhão	45,05%	4,07%	2,99%
2012	R\$ 1,712 Trilhão	43,98%	4,17%	3,34%
2013	R\$ 1,783 Trilhão	40,30%	4,29%	3,70%
2014	R\$ 2,168 Trilhões	45,11%	3,98%	3,73%
2015	R\$ 2,268 Trilhões	42,43%	4,14%	3,91%
2016	R\$ 2,572 Trilhões	43,94%	3,90%	3,70%
2017	R\$ 2,483 Trilhões	39,70%	4,14%	4,10%
2018	R\$ 2,621 Trilhões	40,66%	4,09%	3,62%
2019	R\$ 2,711 Trilhões	38,27%	4,21% ¹¹	3,48%
2020	R\$ 3,535 Trilhões	39,08%	4,26% ¹²	2,49%
2021	R\$ 3,861 Trilhões	50,78%	4,18% ¹³	2,49%
2022	R\$ 4,060 Trilhões	46,30%	3,37% ¹⁴	2,70%

Os dados nos mostram que em mais de uma década a Dívida Pública Federal vem recebendo dez (10) vezes mais recursos do Orçamento Público Federal do que a Saúde e onze (11) vezes mais recursos que a Educação. Optamos por confrontar a DPF com o direito a Saúde dada sua importância dentre os direitos fundamentais, pois se refere diretamente à existência

⁹ CARVALHO, André Roncaglia de. SOUZA, Luciana Rosa de. A evolução conceitual da desigualdade e da pobreza no pensamento econômico. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 402-425, abril-junho/2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3142>, p. 421.

¹⁰ AUDITORIA CIDADÃ. *Compilado: gráficos de pizza do orçamento geral da união (executado) – 2011-2018*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/graficos-de-pizza-do-orcamento-geral-da-uniao-executado-2011-2018/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹¹ AUDITORIA CIDADÃ. *Orçamento Federal Executado (Pago) Em 2019 = R\$ 2,711 Trilhões*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/orcamento-federal-executado-pago-em-2019-r-2711-trilhoes/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹² AUDITORIA CIDADÃ. *Gastos Com a Dívida Pública Cresceram 33% em 2020*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹³ AUDITORIA CIDADÃ. *Gasto Com Dívida Pública Sem Contrapartida Quase Dobrou de 2019 a 2021*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁴ AUDITORIA CIDADÃ. *Gastos Com a Dívida Consumiram 46,3% do Orçamento Federal em 2022*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-consumiram-463-do-orcamento-federal-em-2022/>. Acesso em: 27 mar. 2023.

dos indivíduos. Ademais, em momentos de crise sanitária como o da pandemia da COVID-19 se torna evidente a importância do Sistema Único de Saúde.

Logo, escolhemos a Saúde dada a sua relevância como direito social carecedor de políticas públicas, mas poderíamos comparar com o direito à educação e constataríamos que a na haveria qualquer alteração na situação concreta, no caso da educação a diferença é maior inclusive.

Não resta dúvida de que o privilégio da DPF no orçamento federal nos últimos anos contribuiu de modo direto com as 700.000 (setecentas mil) mortes aproximadamente em decorrência da COVID-19 no Brasil¹⁵, para citar um exemplo, que, diga-se de passagem, é o exemplo mais recente e um dos mais mórbidos de nossa história.

É preciso ressaltar que um Estado que direciona dez (10) vezes mais recursos para pagamento de juros e amortização da DPF do que o montante investido em saúde pública, faz uma opção cristalina de extermínio gradual da população que só pode contar com o Sistema Único de Saúde. A pandemia da COVID-19 apenas acelerou um processo de extermínio que já estava em andamento no Brasil.

2 O ENFRENTAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA.

Dada à centralidade da Dívida Pública para o debate proposto neste trabalho é necessário procurar respostas para a seguinte pergunta: como é possível enfrentar o problema crônico da dívida pública? Porém, antes de responder a questão é preciso dizer porque se trata de um problema crônico, pois bem, crônico é um conceito que pode ser utilizado para expressar aquilo que é permanente, ou que se reproduz/repete infinitamente.

Neste norte, observando os dados que constam na Tabela anteriormente exposta fica evidente que o sistema da Dívida Pública Federal no Brasil repete, reproduz, um padrão há pelo menos uma década, que consiste no seguinte: O Estado gasta dez vezes mais com juros e amortização da dívida pública do que com saúde; onze vezes mais se comparado com a educação. Portanto, agora passaremos a responder a indagação feita no parágrafo anterior.

Como fazer para reduzir de modo significativo uma dívida pública alta como a dívida europeia atual? Existem três métodos principais, que podem ser combinados em diversas proporções: o imposto sobre o capital, a inflação e a austeridade. O imposto excepcional sobre o capital privado é a solução mais justa e eficaz. Na ausência dela, a inflação pode ser útil – aliás, foi assim que a maioria das grandes dívidas públicas foram reabsorvidas ao longo da história. A pior solução, tanto em termos de justiça como em termos de eficácia, é uma dose prolongada de austeridade. No entanto essa é a opção adotada hoje na Europa.¹⁶

Apesar da abordagem do autor possuir como objeto de análise o continente europeu, não se pode desprezá-la como elemento fundamental, por comparação, para analisarmos a estrutura da dívida pública do Brasil. Portanto, as lições apresentadas são importantes instrumentos que podem nos ajudar a pensar uma saída para o Brasil e seu processo de endividamento.

¹⁵ SAÚDE. *Coronavírus Brasil – Painel de Controle: Óbitos Confirmados*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 22 maio 2022.

¹⁶ PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. 1 ed. Tradução: Monica Baugarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 527.

Dessa forma, entendemos importante analisar cada uma das três opções apresentadas tendo como objeto de análise a especificidade do Brasil. Para tanto um alerta metodológico se faz necessário: é importante que se situe o Brasil como um país pertencente ao grupo conhecido como de países emergentes. É importante pontuar isso porque existem características diferentes entre países ricos (hegemônicos) e subdesenvolvidos, emergentes (periféricos):

Neste início de século XXI, os países ricos parecem afundados em uma interminável crise da dívida. [...] com uma dívida pública se aproximando, em média, de um ano da renda nacional (cerca de 90% do PIB) nos países ricos, o mundo desenvolvido encontra-se hoje com um nível de endividamento que não se via desde 1945. No contexto dos países emergentes, mais pobres do que o mundo dos ricos, a dívida pública é muito mais moderada (em torno de 30% do PIB em média), tanto em renda quanto em capital.¹⁷

Se por um lado os níveis de endividamento dos países emergentes são consideravelmente menores, e o Brasil está dentro desse grupo, por outro lado temos situações complexas e contraditórias especialmente no Brasil como procuraremos mostrar ainda que brevemente. Então sabemos que é possível enfrentar a crise da dívida pública com 1) a taxaçoão do capital, que podemos chamar de tributação da propriedade; 2) a inflação; 3) austeridade.

No caso brasileiro a taxaçoão do capital não ocorreu. Essa opção do Brasil em não taxar a propriedade explicita-se em pelo menos quatro casos, já vistos anteriormente: Não regulamentação do imposto sobre grandes fortunas; Não tributação de lucros e dividendos; Desonerações tributárias para agrotóxicos; Anistia tributária para devedores do FUNRURAL (Lei nº 13.606/2018). Desse modo, já é possível compreender que o Brasil não fez a opção mais justa e eficaz, de tributar a propriedade e, portanto, restam apenas as outras duas possibilidades para analisarmos.

No que tange a inflação como possibilidade de se combater o crescimento vertiginoso da dívida pública é interessante pensarmos nessa opção levando em conta o conhecimento acumulado pelo Estado brasileiro devido a um passado de inflação descontrolada. Mas primeiro vejamos como a inflação pode ser útil:

Retomemos o raciocínio. Vimos que o imposto excepcional sobre o capital constitui a melhor maneira de reduzir uma dívida pública alta. É, de longe, o método mais transparente, justo e eficaz. Em sua ausência, é possível recorrer à inflação. Concretamente, sendo a dívida pública um ativo nominal (cujo preço é prefixado e não varia com a inflação), e não um ativo real (cujos preços variam em função da situação econômica, em geral de maneira tão rápida quanto a inflação, como o preço dos ativos imobiliários ou mobiliários), basta ter um pouco de inflação adicional para reduzir bastante o valor real da dívida pública. Por exemplo, com uma inflação de 5% ao ano, em vez de 2%, ao fim de cinco anos o valor real da dívida, expresso em porcentagem do PIB, seria reduzido em mais de 15% (sendo tudo o mais igual), uma diminuição considerável. Essa solução é muito tentadora. Foi assim que reduzimos a maior parte das grandes dívidas públicas da história, sobretudo ao longo do século XX, em todos os países europeus.¹⁸

¹⁷ PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. 1 ed. Tradução: Monica Baugarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 526.

¹⁸ PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. 1 ed. Tradução: Monica Baugarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 530.

No caso brasileiro temos que fazer uma análise um tanto quanto cuidadosa sobre a utilização da inflação como instrumento eficaz para diminuição do endividamento. No entanto, não discordamos que a inflação seja de fato um efetivo instrumento capaz de diminuir a dívida pública. Apenas chamamos a atenção para os efeitos/impactos que a inflação produz na economia, sobretudo no Brasil, que possui histórico traumático com inflação.

A inflação que se viveu no Brasil antes do plano real é específica, pois diferente das demais, foi uma inflação inercial. Porém, os economistas demoraram a compreender esse fenômeno, pois entendiam que a inflação inercial era o simples reajuste dos preços em 100% da inflação anterior/passada. De fato não deixa de ter alguma razão, porém não é somente isso, pois nesse caso teríamos uma inflação estável e não inercial, uma vez que o valor da inflação anterior seria apenas repassado aos preços atuais, ou seja, a taxa de inflação tenderia a ser a mesma sempre.

Logo, é importante que se recorde o que é a lei da inércia: o que está em movimento tende a permanecer em movimento, e o que está em repouso tende a permanecer em repouso. Porém, no caso da inflação pode-se dizer que: o que está em crescimento tende a permanecer em crescimento.

A diferença entre a inflação estável e a inflação inercial é que na segunda ocorrem os repasses de 100% da inflação passada adicionada de alguns pontos percentuais a mais. Isso ocorre principalmente porque a inflação em si é uma forma de proteção que a economia tem, é uma proteção contra os prejuízos, porém quando a economia tem problemas crônicos essa proteção vira um verdadeiro salve-se quem puder.

Os setores da economia reajustam seus preços com a integralidade da inflação passada, porém determinado setor, seja qual for, ao fazer o reajuste acrescenta a inflação passada um, dois, três... pontos percentuais acima da inflação anterior. Percebendo isso os demais setores para não ficarem para trás também reajustam seus preços da mesma forma, com isso, cada reajuste será maior que o anterior. Portanto, o crescimento inflacionário toma um caminho firme e constante. Essa era a inflação que predominava no Brasil.

É necessário analisar ainda que a inflação não é o pior dos problemas de uma economia, pois ela demonstra de modo claro que a economia não está estagnada, ou seja, a inflação pode demonstrar de modo direto que uma economia está em crescimento.

Não é demais lembrar que a inflação também se liga com a existência de demanda, o que pode expressar baixo desemprego. E essa relação foi analisada pelo economista *Alban William Housego Phillips* que criou a chamada curva de Phillips onde se percebeu que a inflação e o desemprego são inversamente proporcionais, ou seja, quando a inflação está alta o desemprego está baixo e vice versa.

Por essa exposição espera-se ter deixado claro que apesar de não se discordar do potencial que a inflação tem para diminuição da dívida pública, trata-se de medida que no Brasil deve ser muito bem analisada devido à carga de efeitos que a inflação carrega. Não obstante é importante concluir a citação anterior de Piketty quanto a inflação como forma de diminuir a DPF:

Por exemplo, na França e na Alemanha, a inflação foi, respectivamente, de 13% e de 17% ao ano em média de 1913 a 1950. Foi isso que permitiu aos dois países se lançarem em suas reconstruções com uma dívida pública insignificante no início dos anos 1950. A Alemanha, em particular é o país que mais recorreu à inflação (assim como a pura e simples anulação de crédito) para se livrar das dívidas públicas ao longo de sua história. Se deixarmos de lado o Banco Central Europeu, que hoje é de longe o mais reticente a esse tipo de solução, não é por acaso que todos os grandes bancos centrais do planeta – seja o Federal Reserve nos Estados Unidos, o Banco do

Japão ou o Banco da Inglaterra – tentam atualmente aumentar sua meta de inflação, de forma mais ou menos explícita, e para alcançar esse fim experimentam diversas políticas ditas “não convencionais”.¹⁹

Aqui é importante procurar fechar o raciocínio que liga a inflação e a diminuição da dívida pública em torno do prazo da dívida pública, pois evidenciamos que essa utilização da inflação somente fará sentido se o prazo de vencimento da dívida for longo, como deve ser, afinal não haveria lógica em contrair dívida pública com vencimento em curto prazo, pois isso desconstrói a sua própria essência que é ser usada como instrumento de financiamento do Estado e não instrumento para a especulação financeira.

Ademais, no caso do Brasil a utilização da inflação como forma de diminuir a Dívida Pública esbarra na taxa SELIC que aqui além de funcionar como parâmetro para a cobrança de juros de mora referentes ao pagamento de tributos devidos a União é também utilizada como taxa de remuneração dos Títulos Públicos, ou seja, é a SELIC e não a inflação que define o crescimento ou diminuição da Dívida Pública:

O aumento de 0,5 ponto percentual da taxa básica de juros (Selic), anunciado ontem pelo Banco Central, vai provocar um impacto de R\$ 2,9 bilhões na dívida pública brasileira ao longo de 12 meses. A estimativa é do secretário do Tesouro Nacional, Arno Augustin, que participou hoje de audiência pública na Comissão Mista de Orçamento, na qual apresentou os resultados fiscais do ano passado. A Selic subiu de 11,25% para 11,75% ao ano. O impacto ocorre porque 31,8% da dívida pública mobiliária federal interna são vinculados à Selic. Quando esta aumenta, sobe o prêmio pago aos investidores no vencimento do papel. O número, no entanto, poderá crescer se o Banco Central promover novos aumentos na taxa.²⁰

Em complemento ao debate sobre inflação e Dívida Pública a Economista Maria Lucia Fattorelli estudiosa do tema faz um alerta importante sobre os riscos/impactos que a contração de Dívida Pública pode provocar e recentemente em artigo bastante didático, como deve ser para que o povo tenha consciência do que ocorre nos bastidores do sistema financeiro especulativo, ponderou o seguinte:

[...] o Banco Central estabelece para o Brasil uma base monetária (volume de moeda em circulação muito baixo) de apenas 5% do Produto Interno Bruto (PIB). “As grandes economias, como a brasileira, chegam a 40% do PIB, mas a do Brasil é só 5%. Então não tem dinheiro pra nada. Toda moeda que ultrapassa esses 5%, o BC enxuga, e entrega título da dívida para os bancos” [...] ao entregar títulos da dívida, o BC tem a desculpa de remunerar pagando os juros em dinheiro. “Todo esforço para o ajuste fiscal cortando saúde, educação e investimentos são para a garantia de pagamento dos juros dessas operações chamadas compromissadas ou de mercado aberto”. A coordenadora afirma que essas operações estão sendo denunciadas por alcançarem R\$ 1 trilhão, não havendo justificativa para esse volume de operações com a desculpa de controlar a inflação. “Essas operações estão provocando danos à nossa economia, porque se esse dinheiro estivesse no caixa dos bancos, não guardariam na gaveta como o BC faz sem render nada, tentariam emprestar”. Mas, segundo Maria

¹⁹ PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. 1 ed. Tradução: Monica Baugarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 530.

²⁰ MUGNATTO, Silvia; JANARY JÚNIOR. Tesouro: alta de juros fará dívida pública subir R\$ 2,9 bi. *Câmara dos Deputados*, Brasília, 17 abr. 2008. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/116504-tesouro-alta-de-juros-fara-divida-publica-subir-r-29-bi/>. Acesso em: 26 jun. 2020.

Lúcia, as indústrias e o comércio não conseguiriam pagar juros de 300 a 400% que os bancos gostariam de cobrar. “O que os bancos teriam que fazer? Reduzir os juros!”²¹

Compreender o excesso de moeda como causador de inflação hoje talvez não seja uma política acertada, pois atualmente a inflação sofre forte pressão dos preços administrados pelo governo como petróleo, energia elétrica, transporte público, etc. e não necessariamente devido ao excesso de moeda em circulação.

Não obstante, essa política de remunerar a sobra de caixa desvirtua a lógica da dívida pública que passa a ser contraída apenas para atender a interesses especulativos sem a devida contrapartida, além de impactar na pujança industrial do Brasil que passa por uma reprimarização da economia seguida de desindustrialização precoce ambos são acontecimentos preocupantes.

Porém, o que gera maior impacto sobre a dívida pública é o fato de que essa remuneração da sobra de caixa dos bancos é uma operação de curto prazo o que impede eventual utilização da inflação como instrumento de diminuição da DPF e de quebra gera endividamento estatal sem contrapartida dos bancos, ou seja, sem necessidade, mas com elevado custo socioeconômico. Cite-se:

Segundo a literatura econômica, existem quatro objetivos básicos pelos quais é economicamente justificável a existência de dívida pública: (i) financiar o déficit público; (ii) propiciar instrumentos adequados à realização da política monetária (no caso específico da dívida interna); (iii) criar referencial de longo prazo para financiamento do setor privado, uma vez que as emissões públicas, dados seu alto volume e menor risco de crédito, servem como referência para a precificação de dívida privada; e (iv) propiciar a alocação de recursos entre gerações, na medida em que (a depender do prazo dos instrumentos de financiamento) à geração futura caberá o pagamento das despesas realizadas no presente com recursos oriundos do endividamento.²²

Essa citação é importante para que possamos demonstrar que até o presente momento o Brasil não está utilizando a dívida pública de modo a atingir algum dos quatro objetivos citados, pelo contrário o que se vê é uma utilização inadequada do endividamento público, pois serve apenas para facilitar a especulação financeira.

Por fim a última forma de enfrentamento da dívida pública é a que se funda em políticas de austeridade. Neste sentido, essa política de austeridade no Sistema da Dívida Pública do Brasil é verdadeiro estado de exceção, sobretudo, quando sabemos da remuneração de sobra de caixa dos bancos sem nenhuma contrapartida para a coletividade.

Isso intensifica o quadro de especulação que onera o povo trabalhador e beneficia a elite rentista. Nesta direção ponderam Laura Carvalho e Pedro Rossi que no caso brasileiro a austeridade mostra-se uma saída com poucos resultados.

Economistas nos dizem que o governo deve colocar ordem na casa e que, assim como uma família, deve apertar o cinto nos momentos de crise. Análises que carregam uma carga moral para exaltar o comportamento associado ao rigor, à disciplina, aos sacrifícios, à parcimônia, à prudência, à sobriedade e reprimir comportamentos

²¹ FASUBRA SINDICAL. PLP 257/16 transforma a União em seguradora internacional de investimentos e ainda garante a remuneração da sobra de caixa dos bancos. *FASUBRA Sindical*, Brasília, 12 abr. 2016. Disponível em: <https://fasubra.org.br/plp-257-16-transforma-a-uniao-em-seguradora-internacional-de-investimentos-e-ainda-garante-a-remuneracao-da-sobra-de-caixa-dos-bancos/>. Acesso em: 25 fev. 2020.

²² CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de; SILVA, Anderson Caputo (orgs.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009, p. 58.

dispendiosos, insaciáveis, pródigos, perdulários. Discursos que não apenas simplificam o funcionamento da economia, mas falsificam: trata-se da retórica da austeridade que transpõe, sem adequadas mediações, supostas virtudes do indivíduo para o plano público, atribuindo características humanas ao governo. No Brasil, o ajuste fiscal – pela via do corte de gastos públicos – vem sendo vendido há pelo menos cinco anos como a fábula da cigarra e da formiga. O argumento moral aponta que os excessos devem ser remediados com abstinência e sacrifícios. Esses excessos têm várias faces – aumentos de salário mínimo, gastos sociais, intervencionismo estatal e até a Constituição de 1988 – e o remédio tem nome: austeridade. E o país vem se tratando com esse remédio que não tem eficácia comprovada e apresenta efeitos colaterais, como uma cloroquina da economia. Argumenta-se que os cortes de gastos vão recuperar a confiança e assim o crescimento e que as reformas econômicas que reduzem o papel do Estado encurtam esse caminho. Mas as reformas são realizadas e a crise continua e, não obstante, realimenta o discurso: enquanto houver crise haverá uma reforma adicional que supostamente vai gerar crescimento.²³

Dessa forma, corroborando com o pensamento de Piketty, quanto a falta de eficiência da austeridade como instrumento de controle e diminuição da Dívida Pública, Laura Carvalho e Pedro Rossi ponderaram sobre uma situação algumas vezes constatada no Brasil desde a sua redemocratização que é uma política de cortes de gastos para recuperar a confiança e gerar crescimento econômico, porém a crise continua e, mesmo assim, o discurso não perde força e novas reformas são feitas sem que o almejado crescimento aconteça.

3 O ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL.

O Orçamento Público está diretamente ligado à política fiscal de um Estado, ao lado das políticas monetária e regulatória, e é uma das formas de intervenção do Estado na Economia com vistas a conduzir a população para uma vida que contemple o bem comum. Neste sentido, é importante consignar que uma adequada política fiscal tem como essência *“Administrar e a gerar receitas, além de cumprir metas e objetivos governamentais previstos em seus orçamentos, utilizando a alocação e a distribuição de recursos, assim como a busca pela estabilização da economia”*.²⁴

Portanto, é de se dizer que a o Orçamento Público é elemento central da política fiscal e sendo assim é necessário ponderar o seguinte:

Especificamente quanto à política fiscal, em que o orçamento tende a ser o seu principal meio de mediação, Giacomoni (2016) evidencia 4 objetivos macroeconômicos: (i) a manutenção de elevado nível de emprego; (ii) a estabilidade nos níveis de preços; (iii) o equilíbrio na balança de pagamentos; e (iv) a razoável taxa de crescimento econômico, qualificando a ação de governo no alicerce das seguintes funções econômicas clássicas: Alocativa - Foco no fornecimento de bens e serviços públicos, isto é, na ‘provisão’ daquilo que, não necessariamente, é produzido pelo governo, contudo financiado pelo orçamento público. (ex: investimento em infraestrutura; subsídios ao trigo e leite etc.). Distributiva - Associada a ajustes na distribuição de renda (correção das falhas de mercado), cabendo a sociedade definir o que considera níveis justos de distribuição de renda e riqueza, posto que a melhoria de uns é feita às expensas de outros (política e filosofia social). Estabilizadora - Ação estatal sobre a

²³ CARVALHO, Laura. ROSSI, Pedro. Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. *Economia Pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 39-40.

²⁴ FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. *Ciclo orçamentário brasileiro* / Antônio Sergio Araújo Fernandes, Thiago Silva e Souza - Brasília: Enap, 2019. p. 30.

demanda agregada, cujo sistema fiscal embute reações automáticas na disposição de gastar dos consumidores (ex: mudança da alíquota tributária; implantação de programas de obras públicas; controle da taxa de câmbio etc).²⁵

Logo, o Orçamento Público é um instrumento fundamental para que o Estado promova a sua política fiscal, porém existe ainda outro aspecto que não pode ser desconsiderado, ou seja, o Orçamento Público é um verdadeiro palco de disputa política entre as classes sociais.

Seguindo esse raciocínio utilizar-se-á uma constatação concreta, prática, que é a seguinte: No modo de produção capitalista existem dois tipos de indivíduos, ou seja, os que compram mão de obra (detentores dos meios de produção) e os que vendem mão de obra (não detentores dos meios de produção).

Sabemos o debate que esta constatação da realidade concreta pode levantar, porém, não iremos abordá-lo neste texto, pois não é o objetivo do trabalho, o que não diminui a necessidade e importância de sua inserção para o desenvolvimento do raciocínio. Feita essa precaução metodológica passaremos ao ponto seguinte que é o Estado.

Ao menos em seu aspecto formal a democracia determina que o debate e as disputas políticas e econômicas deverão se dar dentro de regras claras e previamente estabelecidas, geralmente tais regras estão nas constituições de cada país. Ressaltando o aspecto formal do sistema democrático temos claro que competirá ao Estado o papel de terceiro imparcial responsável pela mediação das disputas mediante a garantia das regras do jogo político.

Neste sentido, a construção do Orçamento Público é um dos espaços políticos em que se pode perceber de modo nítido a disputa entre aqueles que vendem sua força de trabalho para sobreviver e os detentores dos meios de produção que compram essa força de trabalho.

O processo de elaboração, aprovação e execução orçamentária ocorre anualmente, independentemente da situação econômica, política, social e até sanitária de qualquer país. Conforme destacado por Schick (2007), trata-se de um processo político, marcado por conflitos e busca de soluções. Apesar de possuir forte componente incremental, também há rupturas importantes, tanto no conteúdo do orçamento – como principais programas e formas de tributação – quanto nas regras que regem a sua gestão. O processo de arrecadação e alocação de recursos públicos possui regras que balizam as relações políticas, econômicas e sociais, incluindo a forma de interpretação e aplicação das mesmas, conformando a governança orçamentária (Barcelos, 2012). Entre os diferentes regimes de governança orçamentária há regras específicas, mais voltadas para gestão fiscal do orçamento, que se distinguem de outras, puramente orçamentárias. As regras de gestão fiscal estão diretamente relacionadas ao contexto macroeconômico de condução da política fiscal, gerando possíveis limites à atuação do Estado, muitos dos quais artificiais, sem qualquer contrapartida na economia real. Historicamente, mudanças no arcabouço institucional da política fiscal, do ponto de vista tanto teórico quanto aplicado, estão intrinsecamente ligadas à discussão sobre o papel do Estado.²⁶

Logicamente, se o Estado fosse efetivamente um ente imparcial existiria um equilíbrio nessa disputa, mas nem sempre o que está estabelecido no texto constitucional se confirma na realidade concreta, na vida do povo trabalhador. Ademais, na construção do Orçamento

²⁵ FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. *Ciclo orçamentário brasileiro* / Antônio Sergio Araújo Fernandes, Thiago Silva e Souza - Brasília: Enap, 2019. p. 30-31.

²⁶ DWECK, Esther. Os Constrangimentos Fiscais na Gestão do Orçamento. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho. (orgs.). *Governança orçamentária no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2022, p. 247.

Público é que se percebe qual é a política do Estado para as pessoas que precisam de políticas públicas para garantir um mínimo de cidadania. Logo,

O orçamento público não é somente uma contabilidade de previsão de receitas e fixação de despesas; ele é maior e atinge grande número de pessoas, expressando as políticas a serem desenvolvidas pela entidade pública, os interesses que nele predominam e os setores beneficiados. Além de ser aberto à participação popular, na definição das prioridades, o orçamento público tem sua elaboração feita pelo Poder Executivo e sua aprovação, pelo Poder Legislativo, dentro do processo legislativo normal.²⁷

A centralidade do Orçamento Público para um sistema democrático está no fato de possuir as funções definir, executar e avaliar os serviços públicos, por intermédio de políticas públicas e ainda serve como instrumento da administração pública, que contribui para o desenvolvimento econômico e social na medida em que possibilita ao poder público direcionar os rumos da produção e distribuição da riqueza.

Destaque-se ainda que o Orçamento Público conduz o gestor em suas ações para o futuro *na medida em que embora possua uma vigência anual, o orçamento público não pode ser concebido ou executado isoladamente do período imediatamente anterior e do posterior*.²⁸ Portanto, não resta dúvida quanto à importância do Orçamento Público para que os indivíduos possam garantir sua cidadania por intermédio da efetivação dos direitos fundamentais.

Porém, no Brasil existe um desequilíbrio entre as partes em disputa, desequilíbrio que conta com o respaldo do Estado para garantir privilégios aos detentores dos meios de produção. Mas antes de entrarmos nas peculiaridades, nada republicanas, que envolvem o Orçamento Público é importante compreender como é o processo de construção da Lei Orçamentária Anual – LOA.

Segundo a Constituição Federal os Orçamentos dos entes devem respeitar um planejamento cronológico que, em tese, culminará na execução da proposta. Neste sentido, o artigo 165 dispõe o seguinte: *Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.*

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (§ 1º, Art. 165 da CF/1988).

O Plano Plurianual (PPA) é cronologicamente o primeiro instrumento do sistema orçamentário dos entes políticos (União, Estados, DF, Municípios). Em essência trata-se de um documento definidor das diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um prazo de quatro anos. Por isso se diz que no PPA fica estabelecido um planejamento de médio prazo para o país, estado, Distrito Federal, e município.

O Plano Plurianual – PPA possui um caráter estratégico na medida em que contempla investimentos em obras de maior duração além de oferecer um balizamento tanto para a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. Ademais o PPA contribui

²⁷ ANDRADE, N. A. *Contabilidade pública na gestão municipal: métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões internacionais de contabilidade*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 43.

²⁸ CARRARO, Nilton Cezar. SOARES, Jéssica Karine. SOUSA, Marco Aurélio Batista de. Orçamento Público: uma abordagem sobre sua estrutura, com enfoque geral ao plano plurianual e ao seu cumprimento. *Revista Espacios*. Caracas, v. 38, n. 8. 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n08/a17v38n08p03.pdf>. Acesso em: 22 maio 2022.

para a continuidade dos projetos públicos, pois sua duração insere-se em mais de um mandato político, ou seja, começa no segundo ano dos mandatos e se encerra no primeiro ano do mandato seguinte.

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (§ 2º, Art. 165 da CF/1988).

Balizando-se pelo que foi estabelecido no PPA o Poder Executivo de cada ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) enviará aos respectivos Poderes Legislativos, até o dia 15 de abril, um projeto de lei que estabelece quais são as prioridades e metas para o próximo ano. Após a aprovação desse projeto ele será denominado Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Portanto, se o PPA traça um plano de médio prazo a LDO estabelece um planejamento que pode ser definido como de curto prazo. Ademais, a LDO faz um link entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual que veremos a seguir.

O terceiro instrumento de um sistema orçamentário é a Lei Orçamentária Anual – LOA que é um projeto de lei elaborado pelo Poder Executivo de cada uma das esferas (União, Estados, DF, Municípios) e enviada aos respectivos Poderes Legislativos para a aprovação/autorização e acompanhamento/fiscalização da execução dos valores inicialmente previstos/planejados. Ressalte-se ainda que o processo de elaboração (Poder Executivo), aprovação (Poder Legislativo) e execução (Poder Executivo) é regulamentado pela Lei nº 4.320/1964.

Quanto a LOA podemos concluir que ela é o último estágio do processo legislativo do orçamento público. Quando o projeto da LOA iniciar seu tramite já teremos um plano de médio prazo que é o PPA com as ações prioritárias e também já temos as diretrizes para implementar esses programas e ações para o próximo ano que é a LDO. Portanto, caberá a LOA fixar quanto poderá ser gasto em cada um desses itens no próximo ano e dizer de onde virão os recursos para custear tais despesas.

A LOA geralmente é a última peça a ser aprovada por deputados e vereadores em cada sessão legislativa do ano conforme o disposto na Constituição Federal. Ademais, a LOA faz uma projeção das receitas para o próximo ano, com base no histórico/tendência de arrecadação conforme os movimentos da economia.

Quando o Executivo estabelece uma previsão de quanto será a arrecadação no ano seguinte, então, serão fixadas as despesas para cada uma das metas/ações. Uma vez aprovada a LOA os governos saberão quais são os montantes que terão a sua disposição para cada uma das prioridades previstas no PPA.

Porém, isso não necessariamente significa que aquele valor estará disponível em caixa para a realização dessas despesas, pois para tanto será fundamental que as receitas previstas sejam realizadas/arrecadadas. É como se até agora o sistema orçamentário estivesse no plano abstrato e o segundo momento é justamente transformar o abstrato em concreto o que é tarefa do Poder Executivo.

Como se sabe a LOA é um projeto de iniciativa do Poder Executivo, mas os membros do Poder Legislativo podem apresentar emendas ao orçamento. Com previsão constitucional a emenda parlamentar é o instrumento que permite ao Congresso Nacional participar da elaboração do orçamento anual, ou seja, é uma oportunidade que os parlamentares têm de acrescentarem novas programações orçamentárias com o objetivo de atender as demandas de suas respectivas bases eleitorais.

Existem essencialmente três tipos de emendas ao orçamento: a) Individuais em que cada parlamentar decide onde alocar o dinheiro. Neste tipo de emenda geralmente reserva-se um montante total que é dividido igualmente entre os deputados e/ou senadores. b) De bancada que são emendas coletivas, elaboradas por deputados e/ou senadores do mesmo estado ou região. c) De comissão também são emendas coletivas, mas com a diferença de que são oriundas, ou pertencem, a comissões permanentes da Câmara ou do Senado.

Compreendido como funciona o sistema orçamentário federal analisaremos dois tópicos que expressam de modo evidente que o Orçamento Federal no Brasil foi tomado, subtraído, controlado, pelos detentores dos meios de produção que o fazem por intermédio de parlamentares alinhados aos seus interesses de classe dominante.

3.1 O ORÇAMENTO SECRETO.

Já sabemos que as emendas parlamentares são uma forma que os Deputados e Senadores têm de acrescentar novas programações orçamentárias para contemplar suas respectivas bases eleitorais. Com a ascensão de Jair Messias Bolsonaro ao poder o que se viu no Brasil foi a incapacidade de tal governo de gerir o Orçamento Público dada sua ampla, visível e constrangedora incompetência em todos os seus setores.

Ante a catástrofe humanitária, política e econômica que foi o governo de Jair Messias Bolsonaro um amontoado político conhecido por seu peculiar fisiologismo e pela alcunha de *centrão* assaltou a prerrogativa constitucional do Executivo e passou literalmente controlar o orçamento federal devido à fragilidade técnica e política do governo. Então, o Orçamento Público Federal foi entregue pelo Executivo a esta facção do Congresso Nacional. À época dos fatos a Economista Laura Carvalho ponderou qual seria o rumo da política econômica e fiscal:

É provável que o Brasil siga sem rumo de política econômica até 2022. Enquanto isso, parlamentares devem manobrar o teto de gastos para se manterem de barriga cheia — o cenário não é muito distinto do governo Temer. Com a eleição de Arthur Lira e Rodrigo Pacheco para a presidência da Câmara e do Senado, o presidente Jair Bolsonaro poderia passar a ditar os rumos da política econômica do país na segunda metade de seu governo. É o que se poderia esperar de um governo com uma agenda econômica clara. Entretanto, a vitória do *centrão* parece trazer mais perguntas do que respostas. No campo da política fiscal, por exemplo, o eixo daqui para frente será a manutenção do teto de gastos e a aprovação das reformas propostas pelo Ministério da Economia, ou a conquista de maior popularidade para o presidente por meio da expansão significativa de programas de transferência de renda?²⁹

O que se viu foi que com o comando político do Orçamento Público Federal o *centrão* imediatamente montou uma estrutura inovadora, para usar um adjetivo moderado, que tem sido chamada de Orçamento Secreto. Ocorre que essa estrutura concretizada pelo Orçamento Secreto permite que este grupo político denominado *centrão* controle o pouco do Orçamento Público Federal que não é destinado ao pagamento de juros e amortização da Dívida Pública. Tais recursos representam a única fatia do orçamento que poderia efetivar políticas públicas nas áreas de interesse coletivo como saúde, segurança pública, educação, infraestrutura, habitação, etc.

²⁹ CARVALHO, Laura. A vitória do *centrão* no Congresso e a volta do fisiologismo fiscal. *NEXO*, São Paulo, 04 fev. 2021. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/colunistas/2021/A-vit%C3%B3ria-do-centr%C3%A3o-no-Congresso-e-a-volta-do-fisiologismo-fiscal>. Acesso em: 21 jun. 2023.

O famigerado Orçamento Secreto é uma construção juridicamente absurda por pelo menos dois motivos. Primeiro, porque a ideia de que os recursos públicos não possam ser rastreados não se coaduna com a transparência e eficiência no trato da coisa pública, especialmente em um sistema republicano. Segundo, porque a ideia de que o Estado trabalhe com recursos públicos de modo a impedir ou embaraçar, de qualquer modo e com qualquer pretexto, a atuação dos órgãos de fiscalização e controle como a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União é em essência inconstitucional.

Vejamos como funciona essa criação genuinamente brasileira. Aqui é importante dizer que o chamado Orçamento Secreto se consolida mediante a chamada Emenda de Relator que é um quarto tipo de emenda que foi inserido no sistema orçamentário brasileiro.

As emendas de relator são um dos quatro tipos de emendas existentes — há a individual, a de bancada, a de comissão e a da relatoria. A diferença da emenda de relator para as outras é que ela é definida pelo deputado federal ou senador escolhido como relator-geral do Orçamento a cada ano, em negociações geralmente informais com os demais colegas. Essa modalidade de emenda apareceu no Orçamento de 2020.³⁰

Este tipo de emenda permite a identificação do órgão orçamentário, da ação que será desenvolvida e até do favorecido pelo dinheiro. No entanto, o deputado que indicou a destinação da verba fica oculto. O dinheiro é repassado na figura do relator do Orçamento, que varia ano a ano. Em 2021, o montante reservado para emendas do relator foi de R\$ 16,8 bilhões. Isso significa que esse dinheiro poderá ser destinado à base política de um parlamentar sem que ele seja identificado.³¹

Se compreendermos o Orçamento Público em sua essência perceberemos que é justamente no âmbito orçamentário que as disputas ocorrem, ou seja, em um sistema político democrático o Estado permite que a luta de classes ocorra dentro do arranjo institucional, sobretudo no Legislativo e no Judiciário.

Porém, ao permitir essa disputa política o Estado passa a falsa ideia de imparcialidade entre as classes em disputa e de quebra evita uma ruptura social capaz de destruir o arranjo institucional que no capitalismo foi criado para garantir a exploração daqueles que não controlam os meios de produção. Um olhar atencioso para o dito Orçamento Secreto permitirá que se perceba que essa estrutura institucional, que seria o espaço de conquista de direitos, na verdade é um ardil para drenar o restante dos recursos que não foram apropriados pela dívida pública.

As emendas de relator não permitem o adequado acompanhamento de quem foi contemplado e como o dinheiro será investido o que é completamente contraditório para um sistema intitulado de democrático, afinal em uma democracia a população tem o direito de participar da decisão que envolve a destinação dos recursos públicos oriundos do trabalho gerador da riqueza e dos impostos.

Porém, o que se percebe é que no atual modelo orçamentário brasileiro o Estado que deveria ser o mediador imparcial da luta de classes tem funcionado como instrumento de opressão, exploração e eliminação da população pela via indireta da falta ou desestruturação das políticas públicas.

³⁰ AMARAL, Luciana. Entenda o que é o 'orçamento secreto' que mobiliza a Câmara. *UOL Notícias*, São Paulo, 09 nov. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/11/09/entenda-o-que-e-o-orcamento-secreto-em-disputa-entre-stf-e-camara.htm> Acesso em: 04 jun. 2022.

³¹ BARBIÉRI, Luiz Felipe. Entenda o 'orçamento secreto'. *G1*, Brasília, 09 set. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/09/entenda-o-orcamento-secreto.ghtml>. Acesso em: 04 jun. 2022.

Ante as circunstâncias essa excrecência chamada Orçamento Secreto foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a inconstitucionalidade do chamado Orçamento Secreto, como ficaram conhecidas as emendas de relator ao Orçamento Geral da União, identificadas pela sigla RP-9.

3.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95.

Não bastasse a estrutura pouco democrática e republicana do Orçamento Secreto e suas emendas de relator, no Brasil ainda temos outra estrutura perversa que é a Emenda Constitucional nº 95. A crueldade de tal emenda repousa em dois pontos sendo o primeiro o fato de que ela pertence à política de austeridade que é ineficaz e a mais injusta do ponto de vista fiscal e orçamentário, em segundo lugar pelo fato de que proíbe investimento social, mas não limita recursos orçamentários para juros da dívida pública.

*A pior solução, tanto em termos de justiça como em termos de eficácia, é uma dose prolongada de austeridade. No entanto essa é a opção adotada hoje na Europa.*³² No Brasil a luta de classes é tão explícita que não contente com as várias benesses já auferidas os detentores dos meios de produção conseguiram fazer com que os investimentos sociais fossem congelados por 20 anos, ratificando: congelamento de investimentos sociais por 20 anos.

A Emenda Constitucional n.º 95/2016 foi resultado das Propostas 241 e 55, que tramitaram, respectivamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, alcançando sua votação final, em segundo turno nesta última casa legislativa, no dia 16 de dezembro de 2016. A partir de então, foram inseridos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) vários dispositivos que implementaram um novo regime fiscal com um limite para os gastos do governo federal, *que vigorará pelos próximos 20 (vinte) anos*. Esse novo regime valerá, portanto, *até 2036*, sendo o teto fixado para 2017 correspondente ao orçamento disponível para os gastos de 2016, acrescido da inflação daquele ano. Para a educação e a saúde, o ano-base será este 2017, com início de aplicação em 2018. *Qualquer mudança nas regras só poderá ser feita a partir do décimo ano de vigência do regime, e será limitada à alteração do índice de correção anual*. [...]. Aumentos reais do limite estão vedados, pois, de acordo com o § 3.º, inciso II desse mesmo artigo 102, nos exercícios posteriores a 2017, o limite dos gastos corresponderá ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Aplicado - IPCA (e assim sucessivamente). Apenas aumentos nominais são possíveis, portanto. *As regras do novo regime não permitem, assim, o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, nem mesmo se a economia estiver bem, o que diferencia o caso brasileiro de outras experiências estrangeiras que adotaram o teto de gastos públicos. Somente será possível aumentar os investimentos em uma área desde que sejam feitos cortes em outras*. As novas regras desconsideram portanto, as taxas de crescimento econômico, como também as demográficas pelos próximos 20 (vinte anos), o que (e aqui já antecipando a nossa crítica a respeito), poderá levar ao sucateamento das políticas sociais, especialmente nas áreas

³² PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. 1 ed. Tradução: Monica Baugarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 527.

da saúde e educação, pondo em risco por completo a qualidade de vida da população brasileira.³³

Neste sentido, qual é a lógica por trás de uma estrutura que proíbe investimentos em saúde pública? Não existe outra lógica que não seja a intenção de destruir a vida daqueles que por não serem donos dos meios de produção dependem de políticas públicas do Estado nas áreas essenciais como saúde e seguridade social.

Fundamental ponderar ainda que políticas de austeridade ainda podem ser realizadas com maior sensatez e publicidade para que a população diretamente impactada tenha condições de conhecê-las, debatê-las e até recusá-las, porém, a Emenda Constitucional nº 95 mostra-se uma atuação completamente desproporcional na medida em que limita, trava, impede a aplicação adequada dos recursos públicos em políticas públicas fundamentais para a maioria da população que necessita de serviços públicos.

A pandemia do COVID-19 desvelou a face mais sombria do que pode produzir uma agressiva política de austeridade como é o caso da Emenda Constitucional nº 95, pois o corte de investimentos em uma área como a saúde pública fatalmente desestruturou o Sistema Único de Saúde – SUS retirando sua capacidade de reação e enfrentamento de momentos críticos como foi a Pandemia do COVID-19.

A relação entre a política de austeridade expressa na Emenda Constitucional nº 95 e o número de mortos em decorrência do COVID-19 é diretamente proporcional, pois quando um Estado desestrutura um sistema de saúde pública em uma sociedade extremamente desigual como a brasileira atua diretamente para eliminar os indesejados. Essa prática estatal possui um nome: Mistanásia. Logo, essa estrutura perversa liga-se diretamente aos mais de 700.000 brasileiros mortos durante a pandemia.

4 ESTADO DE EXCEÇÃO: A ESCOLHA DO INIMIGO INTERNO.

As abordagens em torno do conceito de estado de exceção podem apresentar algumas peculiaridades decorrentes da análise eurocêntrica da questão, porém no Brasil é possível percebermos o estado de exceção antes mesmo do surgimento de seu conceito contemporâneo.

Florestan Fernandes ressalta que o Brasil foi colonizado no início do século XVI e por ser colônia europeia ficou atrasado do ponto de vista de desenvolvimento econômico se tornando um país periférico estruturado nos privilégios de uma espécie de nobreza que utilizará a violência para manter tais privilégios.

Essa formação da burguesia brasileira tem implicações internas e externas no que se refere ao modo como ela se relacionará com as classes populares, portanto é importante destacar que *frente ao avanço de organizações populares, ainda que distantes de processos revolucionários, a solução encontrada foi a repressão política e policial direta, em especial através de dois períodos ditatoriais.*³⁴

³³ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392017000100259&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 26 fev. 2020. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>. (Grifo nosso).

³⁴ FONTES, Virgínia. Capitalismo, luta de classes e democracia no Brasil contemporâneo. In: SILVA, Carla Luciana; CALIL, Gilberto Grassi; SILVA, Marcio Antônio Both da. (orgs.), *Ditaduras e democracias: estudos sobre poder, hegemonia e regimes políticos no Brasil (1945-2014)*. Porto Alegre: FCM, 2014, p. 238.

Na história brasileira percebe-se que as classes dominantes, que redundariam na futura burguesia nacional, se moldaram no patrimonialismo, escravismo, repressão das massas, delineando uma cronologia da barbárie, ou seja, as vezes mais repressão, as vezes menos repressão, nunca sem repressão.

No fundo, a referida reviravolta confere novos fundamentos psicológicos, morais e políticos ao enrijecimento da dominação burguesa e à sua transfiguração numa força social especificamente autoritária e totalitária. É aqui, e não numa suposta deterioração do liberalismo nem numa presumível exacerbação do mandonismo tradicionalista, que se devem procurar as raízes psicossociais e históricas da mudança do horizonte cultural das classes e estratos de classes burgueses. Essa mudança levou, gradualmente, nas últimas quatro décadas, a uma nova filosofia política e a ações de classes que puseram em primeiro plano o privilegiamento as situação de interesses da burguesia como um todo. Ela serviu, pois como de fundamento para uma solidariedade de classes que deixou de ser ‘democrática’ ou, mesmo, ‘autoritária’, para tornar-se abertamente ‘totalitária’ e contra-revolucionária, em suma, o fermento de uma ditadura de classe *preventiva*.³⁵

A burguesia brasileira tornou-se uma classe inercial, ou seja, está parada e, portanto permanecerá parada atuando contra tudo e todos que possam ameaçar sua posição/condição de inércia. Porém, é preciso explicar que essa posição de inércia é na verdade uma posição de privilégio garantido pelo Estado, logo, a burguesia sempre atuou no sentido de estabelecer uma ordem contrarrevolucionária contra qualquer ameaça a sua posição de privilégio.

Neste sentido, é importante a definição da burguesia brasileira como abertamente totalitária como elemento central para a uma ditadura de classe preventiva. Mas é de se pontuar que no início a ordem contrarrevolucionária era preventiva, mas como o tempo se tornou permanente e é isso que transforma o Brasil em um exemplo peculiar de estado de exceção permanente.

Para que fique concretamente demonstrado o estado de exceção permanente no Brasil cite-se o próprio texto constitucional: “Art. 142. 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”.

Exército, Marinha e Aeronáutica em um Estado Democrático têm como função essencial proteger o país da ameaça externa, porém no Brasil as forças armadas são instrumento repressão contra seu próprio povo, pois além da disposição do Art. 142 da Constituição Federal nossa história é rica em exemplos. O Exército brasileiro desde sempre foi usado para massacrar o povo brasileiro basta lembrar a Cabanagem (1835- 1840) no Pará, Farroupilha (1835 – 1845) no Rio Grande do Sul, Balaiada (1838-1841) no Maranhão, Canudos (1896 – 1897) na Bahia.

Neste sentido, nossa história é a própria suspensão da condição humana na medida em que é repleta de privilégio para classe dominante e brutalidade para o povo brasileiro, esta é a essência do estado de exceção e paralelamente é também a nossa trágica história. Podemos citar exemplos concretos ao olharmos a história do Brasil: escravidão, tortura, assassinatos, estupros sobre índios e negros; Destruição de Palmares; Guerra do Contestado, Ditadura do Estado Novo; Ditadura Empresarial Militar; Massacre do Carandiru; Massacre de Eldorado

³⁵ FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987, p. 317.

do Carajás; Genocídio Yanomami de Haximu; Chacina do Morro do Fallet; Mistanásia na Pandemia do COVID-19; Novo Genocídio Yanomami durante o governo Bolsonaro; dentre outros.

Logo, a burguesia nacional moldou uma forma de dominação voltada para o espaço interno do Brasil, ou seja, o inimigo está dentro do Estado e por isso se diz que no estado de exceção existe a procura por um inimigo interno. Portanto, a história do Brasil nos mostra que se trata de um país onde vigora uma ordem contrarrevolucionária permanente contra seu próprio povo, especificamente o povo trabalhador que não figura entre os membros da burguesia.

Nos exemplos acima descritos percebemos que indistintamente as vítimas foram pessoas despossuídas, os não proprietários da terra, não proprietários de indústrias, não proprietários de bancos, ou seja, o Estado brasileiro escolheu como inimigo o seu próprio povo, portanto os não proprietários são historicamente o inimigo interno a ser combatido para garantir o espaço de privilégio da burguesia.

Para avançarmos na discussão é importante recorrermos às lições de Giorgio Agamben para situarmos onde está e contra quem o estado de exceção direciona a suas armas. Pois bem,

O estado de exceção fica no limite entre a política e o direito. Estar no limite entre a política e o direito entende-se aqui como um lugar, ou posição, de algo que esteja entre o mundo real representado pela política (ser) e o mundo virtual representado pelo direito (dever ser). Logo, o estado de exceção apresenta-se como a forma legal do que não pode ter forma legal.³⁶

Logo, o estado de exceção volta-se para o espaço interno do Estado, para seus elementos constituidores que são povo, território e poder. Portanto, a atuação ou funcionamento do estado de exceção no Brasil historicamente foi direcionado contra aqueles que nunca tiveram o controle dos meios de produção (terra, indústria, banco, mídia).

E é o que se define como *guerra civil legal*. Cite-se Adolf Hitler que promulgou o “Decreto para a proteção do povo e do Estado” que suspendeu direitos relativos às liberdades. Esse decreto nunca foi revogado e, portanto esteve vigente em todo o Terceiro Reich

O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político. Desde então, a criação voluntária de um estado de emergência permanente (ainda que, eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos. Diante do incessante avanço do que foi definido como uma “guerra civil mundial”, o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política contemporânea. Esse deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo ameaça transformar radicalmente – e, de fato, já transformou de modo muito perceptível – a estrutura e o sentido da distinção tradicional entre os diversos tipos de constituição. O estado de exceção apresenta-se nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo.³⁷

³⁶ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 11-12.

³⁷ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 12-13.

Percebe-se que o autor se empenha em estabelecer que o estado de exceção situa-se em um limbo, um espaço entre o direito e a política, ou entre a democracia e o absolutismo. Portanto, o pensamento de Giorgio Agamben nos ensina que o estado de exceção é *dar forma legal ao que não tem forma legal*.

Aqui é pertinente que se traga um texto de Enzo Bello, Gilberto Bercovici e Martonio Mont'Alverne Barreto Lima para reforçar essa ideia do lugar onde se encontra o estado de exceção que é o espaço entre o direito e a política, mas para tanto é necessário um esforço homérico, especialmente do Poder Judiciário:

O contorcionismo praticado por juízes e tribunais atualmente para a aplicação seletiva da constituição e das leis, e o esforço para insistir na justeza de tal aplicação perante a opinião pública são denunciadores da suspensão do texto constitucional, bem como da sobreposição institucional de suas jurisprudências sobre o que o texto constitucional estabelece. Assim, a liberdade de ação para a utilização do direito como arma política – a mais ‘perniciosa’ das armas da disputa política (Neumann, 1998: 44) – tem sido decisiva para o desgaste da constituição. Justamente para a constituição que entregou sua própria guarda à última instância do poder judiciário; o qual se encarregou de esvaziá-la.³⁸

O Poder Judiciário em um estado de exceção, portanto, trabalhará para criar o que Giorgio Agamben chama de limbo entre o direito e a política e nessa tarefa irá desconsiderar, ou suspender, o ordenamento jurídico constitucional.

Não obstante a citação do “Decreto para a proteção do povo e do Estado” do Terceiro Reich o raciocínio deste texto é demonstrar que contemporaneamente o estado de exceção aperfeiçoou seus instrumentos de modo que surgiram e surgirão novas formas/maneiras de opressão, ou seja, no caso do Brasil, por exemplo, o sistema da dívida pública mostra-se tão eficiente quanto referido decreto alemão no que se refere à capacidade de repressão e extermínio do povo por imposição de uma minoria com privilégio.

No caso brasileiro o exemplo fundamental de como o estado de exceção dá forma jurídica ao que não pode ter forma jurídica é o famigerado processo que apeou do poder a Presidente Dilma Vana Rousseff em 2016, pois é neste movimento que fica possível perceber como o estado de exceção aperfeiçoou/sofisticou seus métodos.

O processo de *impeachment* é um processo político, mas depende de sólida fundamentação jurídica. O Brasil vivencia desde 2016 o que autores como Paulo Bonavides denominam de “golpe de Estado institucional” (Bonavides, 1999: 19-31), ou seja, o regime mantém as aparências democráticas, mas as instituições mudam em sua essência, promovendo a derrubada da Constituição de 1988 para a implementação das políticas econômicas neoliberais, anunciadas no programa denominado “Uma Ponte para o Futuro” pelo grupo ligado a Michel Temer (Mascaro, 2018: 69-93). Não são necessários sofismas ou de exercícios retóricos para disfarçar a realidade. *Impeachment* sem fundamento jurídico nada mais é do que um golpe de Estado. Um golpe patrocinado por parcela do Poder Legislativo, o que não lhe confere legitimidade alguma. Mas, para vários juristas, ministros e ex-ministros do Supremo Tribunal Federal, inclusive e especialmente os defensores da “doutrina brasileira da efetividade”, todo esse processo de quebra constitucional não significou nada. Todos vieram a público defender a argumentação cabotina de que o processo de *impeach-*

³⁸ BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 03, p. 1769-1811, 2019. DOI: 10.1590/2179-8966/2018/37470, p. 1790.

ment estava previsto na Constituição, portanto, não poderia ser um golpe. Na prática, a “doutrina brasileira da efetividade” produz como resultados a negação e a suspensão da constituição, o que reforça o descompasso entre teoria e prática, normatividade e realidade. Após a exposição do que é a “doutrina brasileira da efetividade”, quem a representa, qual a sua proposta teórica e qual a sua agenda, cabe agora abordar a sua aplicação na prática através de alguns elementos interligados: (i) a ilusão da ausência de efetividade, a vigência de um estado de exceção e a onda de retrocessos de direitos fundamentais; e (ii) o congelamento por vinte anos de investimentos do governo federal em investimentos em políticas públicas de direitos sociais, especialmente as relacionadas à saúde e à educação (Emenda Constitucional nº 95, de 2016).³⁹

Neste sentido, recorreremos à ponderação de Michel Foucault para quem ao longo do tempo ocorreu um aperfeiçoamento/aprimoramento dos instrumentos de opressão. Tal processo surge no mínimo na Idade Média quando se iniciam os debates em torno das penas de suplício, ou penas fundadas unicamente na violência/vingança. Tal reflexão fez com que surgissem movimentos políticos que defendessem uma alternativa a esta maneira de punir, pois de certo modo isso poderia conduzir o povo a agir violentamente contra o poder instituído.

A percepção então foi de que era preciso encontrar uma forma de punir que não alimentasse a vingança no povo contra o governo estabelecido, mas que ao mesmo tempo permitisse a este governo punir de modo eficiente. Era preciso criar uma maneira mais sutil, porém capaz de trazer ao condenado os mesmos efeitos das penas de suplício. Surge com isso um discurso fundado no caráter humano, ou seja, era preciso punir exemplarmente, mas desde que se reconhecesse o humano que existe dentro de cada um.

Essa necessidade de um castigo sem suplício é formulada primeiro como um grito do coração ou da natureza indignada: no pior dos assassinos, uma coisa pelo menos deve ser respeitada quando punimos: sua “humanidade”. [...] Mas nessa época das luzes, não é como tema de um saber positivo que o homem é posto como objeção contra a barbárie dos suplícios, mas como limite de direito, como fronteira legítima do poder de punir. Não o que ela tem de atingir se quiser modifica-lo, mas o que ela deve deixar intacto para estar em condições de respeitá-lo *Noli me tangere*. Marca o ponto de parada imposto à vingança do soberano. O “homem” que os reformadores puseram em destaque contra o despotismo do cadafalso é também um homem-medida: não das coisas, mas do poder.⁴⁰

Logo, a pretexto de humanização da punição surgiu uma forma de punição mais eficiente na medida em que se percebe o poder e não a vingança sobre o condenado e dessa forma ocorreu uma espécie de economia da violência na medida em que ela foi diluída no aparente humanismo e agora é mais eficiente uma vez que prolonga o tempo do sofrimento do condenado afinal não é humano usar o suplício até a morte, *mas é humano aprisionar e torturar deixando-o viver* e por isso se diz que a violência deu lugar ao poder nesse processo de aprimoramento das formas de condenar alguém ao sofrimento.

O que se viu foi um aperfeiçoamento dos processos de punição com objetivo de ganhar o apoio e não o horror popular e ainda garantir/possibilitar uma punição com aparência de

³⁹ BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 03, p. 1769-1811, 2019. DOI: 10.1590/2179-8966/2018/37470, p. 1795.

⁴⁰ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 42 ed. Tradução: Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 74.

humanidade ao condenado. Então, se antes as penas eram violentas, sanguinárias e os processos rápidos e com o poder de decisão concentrado em uma instância apenas, a partir das reformas a estrutura física que o processo de acusação deveria percorrer até que se chegasse a uma punição foi diluído, desconcentrado, e dessa maneira as pessoas com poder de punir e o tempo para a punição foram consideravelmente ampliados.

■ CONCLUSÃO

Quando propusemos discutir a dívida pública e seus impactos, sobre a vida e futuro da população brasileira, o fizemos sem considerar o argumento raso de que só economista de formação tem conhecimento, e, portanto condição, de analisar e discutir dívida e orçamento públicos. Isso não é verdade. Afinal é preciso que todos tenham consciência do que ocorre no Brasil no que se refere à dívida pública, orçamento, e direitos sociais.

Toda questão econômica é antes de tudo uma questão política em essência. Não há como entender o contrário, ou seja, é a política que faz a economia e não o contrário como alguns querem nos fazer crer. Afastar o povo da discussão econômica com dados e teorias complexas é o que tem feito com que no Brasil o povo não tenha conhecimento da absurda especulação praticada com o intuito de fazer sofrer a população em benefício de banqueiros.

O sistema da dívida pública é uma forma de estado de exceção em que a suspensão da ordem jurídica se dá não somente pelo viés militar, bélico, policialesco, mas também por seu viés de negar acesso aos direitos sociais sob o manto da política de austeridade que em verdade é política de extermínio de gerações de brasileiros.

Essa estrutura fundada na relação dívida pública e orçamento que dá dinheiro para remunerar a sobra de caixa dos bancos sem qualquer contrapartida e que paralelamente retira recursos dos direitos sociais é uma escolha política. A análise fica ainda mais indignante quando se percebe que essa política não se inicia com a Emenda Constitucional 95, que é a forma jurídica do que não pode ter forma jurídica, afinal muito antes de 2016 o Estado brasileiro já usava o orçamento público para atender ao interesse a elite.

E essa opção política demonstra que o estado de exceção se consolidou como regra no Brasil, pois gerações sucumbirão sem que nenhuma limitação ao pagamento de juros seja feita, ao passo que o congelamento de investimentos sociais de uma população que cresce, até 2050 segundo o IBGE, representa em verdade a diminuição dos recursos e não somente o congelamento dos investimentos. Dessa forma, a dívida pública brasileira demonstra de modo inequívoco, que não de hoje, vivemos em estado de exceção em que a ordem jurídica do estado de bem estar social foi suspensa para atender o interesse da especulação financeira.

Portanto, o Brasil é exemplo de estado de exceção permanente que logrou êxito em aperfeiçoar os instrumentos de repressão ao inimigo interno que para este Estado é o seu próprio povo. O Sistema da Dívida Pública é marco fundamental de eficiência repressiva contra o povo, pois é forma de extermínio de seres humanos pela via do desvio dos recursos orçamentários que faltam aos direitos sociais e sobram para o pagamento juros e amortização da dívida pública, atendendo assim ao interesse da elite rentista brasileira.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Luciana. Entenda o que é o 'orçamento secreto' que mobiliza a Câmara. *UOL Notícias*, São Paulo, 09 nov. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas->

noticias/2021/11/09/entenda-o-que-e-o-orcamento-secreto-em-disputa-entre-stf-e-ca-mara.htm Acesso em: 04 jun. 2022.

ANDRADE, N. A. *Contabilidade pública na gestão municipal: métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões internacionais de contabilidade*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

AUDITORIA CIDADÃ. *Compilado: gráficos de pizza do orçamento geral da união (executado) – 2011-2018*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/graficos-de-pizza-do-orcamento-geral-da-uniao-executado-2011-2018/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

AUDITORIA CIDADÃ. *Orçamento Federal Executado (Pago) Em 2019 = R\$ 2,711 Trilhões*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/orcamento-federal-executado-pago-em-2019-r-2711-trilhoes/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

AUDITORIA CIDADÃ. *Gastos Com a Dívida Pública Cresceram 33% em 2020*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

AUDITORIA CIDADÃ. *Gasto Com Dívida Pública Sem Contrapartida Quase Dobrou de 2019 a 2021*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

AUDITORIA CIDADÃ. *Gastos Com a Dívida Consumiram 46,3% do Orçamento Federal em 2022*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-consumiram-463-do-orcamento-federal-em-2022/>. Acesso em: 27 mar. 2023.

BARBIÉRI, Luiz Felipe. Entenda o 'orçamento secreto'. *G1*, Brasília, 09 set. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/09/entenda-o-orcamento-secreto.ghtml>. Acesso em: 04 jun. 2022.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 03, p. 1769-1811, 2019. DOI: 10.1590/2179-8966/2018/37470.

CAMPOLINA, Bernardo. FERNANDES, Rodrigo Cardoso. SILVEIRA, Fernando Gaiger. *Imposto de Renda e Distribuição de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

CARRARO, Nilton Cezar. SOARES, Jéssica Karine. SOUSA, Marco Aurélio Batista de. Orçamento Público: uma abordagem sobre sua estrutura, com enfoque geral ao plano plurianual e ao seu cumprimento. *Revista Espacios*. Caracas, v. 38, n. 8. 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n08/a17v38n08p03.pdf>. Acesso em: 22 maio 2022.

CARVALHO, André Roncaglia de. SOUZA, Luciana Rosa de. A evolução conceitual da desigualdade e da pobreza no pensamento econômico. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 402-425, abril-junho/2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3142>.

CARVALHO, Laura. A vitória do centrão no Congresso e a volta do fisiologismo fiscal. *NEXO*, São Paulo, 04 fev. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2021/A-vit%C3%B3ria-do-centr%C3%A3o-no-Congresso-e-a-volta-do-fisiologismo-fiscal>. Acesso em: 21 jun. 2023.

CARVALHO, Laura. ROSSI, Pedro. Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. *Economia Pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de; SILVA, Anderson Caputo (orgs.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.

CIMINI, Fernanda. ROCHA, Laura. Gastos sim, progressividade não: os entraves para a redistribuição no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 236-255, jan./mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572023-3381>.

DWECK, Esther. Os Constrangimentos Fiscais na Gestão do Orçamento. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho. (orgs.). *Governança orçamentária no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2022.

FASUBRA SINDICAL. PLP 257/16 transforma a União em seguradora internacional de investimentos e ainda garante a remuneração da sobra de caixa dos bancos. *FASUBRA Sindical*, Brasília, 12 abr. 2016. Disponível em: <https://fasubra.org.br/plp-257-16-transforma-a-uniao-em-seguradora-internacional-de-investimentos-e-ainda-garante-a-remuneracao-da-sobra-de-caixa-dos-bancos/>. Acesso em: 25 fev. 2020.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. *Ciclo orçamentário brasileiro* / Antônio Sergio Araújo Fernandes, Thiago Silva e Souza - Brasília: Enap, 2019.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FONTES, Virgínia. Capitalismo, luta de classes e democracia no Brasil contemporâneo. In: SILVA, Carla Luciana; CALIL, Gilberto Grassi; SILVA, Marcio Antônio Both da. (orgs.), *Ditaduras e democracias: estudos sobre poder, hegemonia e regimes políticos no Brasil (1945-2014)*. Porto Alegre: FCM, 2014.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 42 ed. Tradução: Raquel Ramalhe. Petrópolis: Vozes, 2014.

IPEA. *Comunicados do IPEA: dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil*. 58. ed. Brasília: Ipea, 2010.

IPEA. *Dívida pública total*. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?se-rid=38388>. Acesso em: 20 fev. 2020.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392017000100259&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 26 fev. 2020. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>.

MUGNATTO, Silvia; JANARY JÚNIOR. Tesouro: alta de juros fará dívida pública subir R\$ 2,9 bi. *Câmara dos Deputados*, Brasília, 17 abr. 2008. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/116504-tesouro-alta-de-juros-fara-divida-publica-subir-r-29-bi/>. Acesso em: 26 jun. 2020.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. 1 ed. Tradução: Monica Baugarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SAÚDE. *Coronavírus Brasil – Painel de Controle: Óbitos Confirmados*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 22 maio 2022.

TESOURO NACIONAL. *O que é a Dívida Pública Federal?* Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>. Acesso em 20 fev. 2020.



UMA ANÁLISE CRÍTICA DA REFORMA TRABALHISTA IMPLANTADA PELA LEI Nº 13.467/2017 A PARTIR DOS SEUS IMPACTOS NO ÂMBITO DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

A CRITICAL ANALYSIS OF THE LABOR REFORM IMPLEMENTED BY LAW Nº 13.467/2017 BASED ON ITS IMPACTS ON SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT

ROMMEL COSTA FURTADO * | LUIZ FELIPE MONTEIRO SEIXAS** | JAMILLY BELIZA B. FERNANDES***

RESUMO

O presente artigo pretende analisar os efeitos socioeconômicos ocasionados pela Lei nº 13.467/2017. Conhecida como Reforma Trabalhista, a referida lei alterou substancialmente a regulação do mercado de trabalho no país, e apesar do tempo, ainda suscita questionamentos sobre seus impactos. O objetivo da flexibilização das normas trabalhistas é a redução do custo do trabalho, e assim melhorar, numa perspectiva macroeconômica os indicadores econômicos do país. Através de pesquisa empírica, descritiva e bibliográfica se buscou identificar, analisar e registrar os problemas decorrentes da promulgação da Lei nº 13.467/2017. Concluindo, os autores, que os argumentos que fundamentaram a proposta legislativa foram na contramão do crescimento sustentável e uma sociedade digna, abrindo questionamento sobre a real necessidade de se flexibilizar a legislação trabalhista.

Palavras-chave: Panorama histórico das leis trabalhistas no Brasil; Reforma Trabalhista; Impactos econômicos; Efeitos controversos; Desenvolvimento econômico e social;

ABSTRACT

This article aims to analyze the socioeconomic effects caused by Law No. 13,467/2017. Known as Labor Reform, this law substantially changed the regulation of the labor market in the country, and despite the time, still raises questions about its impacts. The objective of the flexibilization of labor standards is to reduce the cost of labor, and thus improve, from a macroeconomic perspective, the country's economic indicators. Through empirical, descriptive and bibliographic research it was sought to identify, analyze and record the problems arising from the enactment of Law No. 13,467/2017. Concluding, the authors, that the arguments on which the legislative proposal was based went against sustainable growth and a decent society, opening questions about the real need to make labor legislation more flexible.

Keywords: Historical overview of labor laws in Brazil; Labor Reform; Economic impacts; Controversial effects; Economic and social development.

* Mestre em Direito pela Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). Advogado.
rommel.furtado@gmail.com

** Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor da UFPE.
luiz.seixas@ufpe.br

*** Mestra em Direito pela UFERSA.
jamillybeliza@gmail.com

Recebido em 9-2-2023 | Aprovado em 18-5-2023



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 O MERCADO TRABALHISTA BRASILEIRO: CENÁRIO PRÉ REFORMA TRABALHISTA; 2 CONSIDERAÇÕES SOBRE REFORMAS TRABALHISTAS E A INFLUÊNCIA NA ECONOMIA: DICOTOMIA TRABALHO X CAPITAL; 2.1 DOS IMPACTOS ECONÔMICOS E AS CRATERAS DE UM PSEUDODESENVOLVIMENTO; 2.2 DAS CONSEQUÊNCIAS DA REFORMA TRABALHISTA NO BRASIL: ANALISANDO INDICADORES E TEORIA; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

Implementada com os declarados objetivos de aumentar os postos de trabalho e ampliar a formalização dos vínculos no país, a Lei nº 13.467/2017, mais conhecida como reforma trabalhista, consiste em um conjunto de mudanças na legislação trabalhista com objetivo de cortar os custos dos empresários provenientes das relações de trabalho.

Sob os olhos dos defensores do projeto, o Direito e a Justiça do Trabalho são encarados como obstáculos ao desenvolvimento econômico do país e à geração de emprego e renda.

Assim, investigar se as alterações teriam a possibilidade de contribuir com o contexto do processo produtivo do capitalismo, ao reduzir os custos do trabalho, pode ser benéfico ao empresariado, mas, em contrapartida, pode precarizar as relações de trabalho.

Diante disso, possuímos como problemática o seguinte questionamento: A reforma trabalhista, de fato, cumpriu com sua promessa de aumento do número de empregos e um maior desenvolvimento econômico nacional? Para responder à pergunta em questão, este trabalho tem como objetivo geral analisar os impactos socioeconômicos da reforma trabalhista no Brasil.

Assim, buscamos no primeiro tópico, demonstrar quais eram as bases do mercado trabalhista antes da Reforma de 2017. Em seguida, demonstramos o contexto político/histórico em que a reforma trabalhista ocorreu. Por fim analisamos a reforma trabalhista e seus impactos sociais e econômicos, onde, fizemos um estudo sobre o contexto e propósitos das reformas. Após discutimos sobre como reformas em geral podem gerar impactos no mercado, bem como social e jurídico. Após especificamente tratamos sobre o caso do Brasil.

O presente estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa empírica, descritiva e bibliográfica, através da qual se buscou identificar, analisar e registrar os problemas decorrentes da promulgação da Lei nº 13.467/2017.

Por fim, concluímos que reformas em geral podem afetar o panorama socioeconômico do país, mas nem todas as promessas poderão ser cumpridas. Referente ao aspecto econômico os dados refletem a dependência de variáveis internas e externas para obtenção do resultado almejado. Além disso, o custo social de precarização é demasiadamente alto considerando o retorno duvidoso e muitas vezes controverso das reformas, em especial tratando de mão de obra, pois grande parte da população depende deste mercado de oferta de emprego.

1 O MERCADO TRABALHISTA BRASILEIRO: CENÁRIO PRÉ REFORMA TRABALHISTA

O fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas em 1991 representa a grande vitória do capitalismo perante o regime econômico global. Com isso, a ascensão da internet e

da globalização, as fronteiras financeiras se tornaram cada vez menores o que, por sua vez, aumentou a concentração de riquezas e as desigualdades sociais tornaram-se mais acentuadas. Tudo isso acabou atingindo o trabalhador, seus meios de produção e foi o estopim para severas mudanças de rumos no que diz respeito aos direitos trabalhistas em nosso país¹.

Graças a desordenada abertura financeira e comercial na economia no início da década de 1990, o desemprego, as crises financeiras e as privatizações voltaram a integrar a realidade brasileira. Aos poucos foram ocorrendo mudanças legislativas na esfera trabalhista com o intuito de diminuir a força sindical, limitar o direito basilar a greve, além de flexibilizar aspectos ligados a remuneração e contratação do trabalhador². Fatores intimamente ligados aos direitos fundamentais e resguardados por nossa atual Constituição.

Na década seguinte, são aprovadas medidas que garantiram redução da carga horária trabalhada, bem como uma significativa melhoria em relação ao salário, contudo, ainda em 2003, a reforma da previdência é aprovada, tornando as regras para aposentadoria dos servidores públicos mais rígidas e o aumento do tempo de contribuição mínima para se aposentar³.

É nesse contexto que Santos⁴, contrariando o pensamento majoritário da época, ao comentar sobre os possíveis rumos que o crescente aumento de investimento no judiciário poderia gerar manobras ou decisões judiciais que tivessem uma aparência de legalidade, quando, na verdade, estariam veementemente indo na contramão dos preceitos constitucionais.

Essa afirmação decorre do crescimento exponencial de ações judiciais impetradas sobre assuntos que digam respeito à saúde, direito indígena, efetivação de direitos e garantias sociais e questões trabalhistas. O que não se configura como algo necessariamente prejudicial a democracia, contudo, quando o cidadão comum se depara com o julgamento do seu pleito sendo realizado por autoridades que as intimidam, seja enquanto figura que representa, seja por meio do uso de uma linguagem excessivamente rebuscada e, muitas vezes, repleta de preconceitos referentes a etnia, gênero, sexualidade ou condição social, o que acaba afastando o direito da realidade das camadas mais pobres e uma aplicação torta da justiça, longe do que vem presente na Constituição e das prerrogativas trazidas por ela⁵.

Paralelamente, passamos a vivenciar o gradual desmonte do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), representado na progressiva diminuição dos seus agentes, que, por consequência, dificulta a investigação e auditoria sobre as condições do trabalhador em seus locais

¹ PAIXÃO, Cristiano; DULTRA, Eneida Vinhaes Bello; LOGUEREIO, José Eymard. Os mundos do trabalho no Brasil: desconstrução e resistência. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de *et al* (org.). *O Direito Achado na Rua: introdução crítica ao direito como liberdade*. Brasília: Universidade de Brasília, 2021. p. 655-669. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/116/303/1008>. Acesso em: 02 ago. 2021. *E-book*.

² COSTA, Walber Carrilho da. Sindicalização e greves: história recente do movimento sindical brasileiro. Dia a Dia Educação. Curitiba, p. 1-20. fev. 2012. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/fevereiro2012/historia_artigos/1walbercarrilho_artigo.pdf. Acesso em: 03 ago. 2021.

³ RADERMACHER, Reiner; MELLEIRO, Waldeli. Mudanças no Cenário Sindical Brasileiro sob o Governo de Lula. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, n. 211, p. 1-24, set./out. 2007. Disponível em: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3461_2.pdf. Acesso em: 03 ago. 2021.

⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma revolução democrática da justiça. São Paulo: Cortez, 2007.

⁵ SALGADO, Eneida Desiree. Populismo Judicial, Moralismo e o Desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 117, p.193-217, 2018. DOI: 10.9732/P.0034-7191.2018V117P19. Acesso em: 04 ago. 2021.

de trabalho, como também se vem ocorrendo a devida aplicação dos dispositivos legais de proteção a classe em questão⁶.

Segundo dados presentes no Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT)⁷, a OIT recomenda o cálculo de 01 Auditor Fiscal do Trabalho (AFT) para cada 20.000 indivíduos que componham parcela da população economicamente ativa (PEA). Em 2010, o Brasil possui o número de 134.542.842 de pessoas componentes da PEA, logo, deveria haver 6.727 AFT. No entanto, o número desses profissionais era de 3.641 entre os anos de 2007 e 2008. Já, em 2011, foram contabilizados menos de 3.030 Auditores Fiscais do Trabalho em nosso país⁸.

Em meio a esse contexto e envolto por uma crise política e econômica, em 31 de agosto de 2016, a então presidenta Dilma Rousseff, filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), foi destituída do poder meio de um impeachment que possuiu como fundamento a utilização indevida de créditos adicionais como meio para ampliar o poder orçamentário⁹. Contudo, esse mesmo ato já fora utilizado por outros Presidentes brasileiros que, por sua vez, não foram alvos de tal processo.

Ao fazer uso do impeachment de modo a enrijecer a interpretação dada pela Constituição as causas objetivamente positivadas em nossa Lei Maior, o plenário, juntamente com participação do Supremo Tribunal Federal (STF), agiu de forma a afrontar as bases democráticas do nosso sistema, de maneira a desrespeitar a democracia e às eleições livres.

Dessa maneira, percebemos que o compromisso adotado por nossos agentes políticos e por nosso tribunal constitucional sugere um aparente compromisso com o que há prescrito em lei, utilizando-se do já se encontra disposto na Constituição, para, a partir daí, agir de modo autoritário, adotando um pseudo-compromisso com constitucionalismo democrático, quando, na verdade, subverte a Constituição em prol do interesse de uma única classe. Tushnet¹⁰ nomeia esse comportamento de “constitucionalismo autoritário”, afirmando que faz parte de uma crescente onda autoritária que vem se espalhando em países com Singapura, Rússia e Turquia.

A partir de tal ruptura, o Brasil passa a retroceder perante os direitos sociais, caminhando a passos largos por uma jornada tortuosa e pouco convidativa a todo e qualquer cidadão que ainda insista em acreditar em tempos melhores estão próximos.

⁶ OLIVEIRA, Lais. Ceará tem apenas 73 auditores fiscais do trabalho para atender demandas externas. *O Povo*. Fortaleza, 1º fev. 2021. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/2021/02/01/ceara-tem-73-auditores-fiscais-do-trabalho-para-atender-demandas-externas.html>. Acesso em: 04 ago. 2021.

⁷ IBGE. *Países*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>. Acesso em: 04 ago. 2021.

⁸ Houveram concursos para o cargo de Auditor Fiscal do Trabalho nos anos de 1998, 2003, 2006, sendo o último realizado em 2013, esse último contando com apenas 100 vagas para todo o território nacional, o que demonstra não só um aumento significativo do tempo entre a realização das seleções, mas também um aparente descaso em relação ao órgão por parte do Governo Federal. Dados mais atuais do SINAIT dão conta de que, em fevereiro de 2021, existem cerca 2.058 AFT em serviço (OLIVEIRA, Lais. *Op. cit.*), com estimativa de que, nos próximos anos, 500 desses profissionais se aposentem, tornando o déficit ainda gritante (GOMES, Rodrigo. *Fiscalização do trabalho tem menor número de auditores em 20 anos*. RBA. São Paulo, 28 jun. 2018. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2018/06/fiscalizacao-do-trabalho-tem-menor-numero-de-auditores-em-20-anos>. Acesso em 04 ago. 2021).

⁹ BRASIL. Senado Federal. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. *Senado Notícias*. Brasília, 28 dez. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>. Acesso em 08 set. 2020.

¹⁰ TUSHNET, Mark. Authoritarian Constitutionalism. *Cornell Law Review*, Ithaca, v. 100, n. 2, p. 391-462, jan. 2015.

Com a posse de Michel Temer como Presidente da República, o constitucionalismo autoritário veio se tornando mais e mais perceptível em nosso país. Tendo em vista a aprovação de leis que deixam evidente o novo projeto de Estado, ignorando, quando conveniente, o que há prescrito na Constituição e aprovando leis como a da terceirização, Lei nº13.429/2017 e a reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017).

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE REFORMAS TRABALHISTAS E A INFLUÊNCIA NA ECONOMIA: DICOTOMIA TRABALHO X CAPITAL

Ao falarmos sobre Reformas Trabalhistas, estamos nos referindo às alterações na estrutura da regulação protetiva, cujo principal objetivo seria combater o desemprego. Trata-se de uma política pública que mira, em tese, a sobrevivência da maioria da população, que precisa de emprego e que recorre ao mercado para vender sua força de trabalho.

Baseado nesta necessidade que o mercado precisa de regulação, e a reforma se apresenta como ferramenta de promoção da melhoria de condições desta mercadoria. Segundo o parecer do Congresso para reforma no Brasil, esta foi formulada com propósito de aumentar a formalização nos países subdesenvolvidos, visando mudar o comportamento dos empregadores, fazendo com que contratem mais, devido a flexibilização da legislação.

Quanto a importância da regulação pública do trabalho, há dois lados que se contraem, um positivo, que, junto com a proteção social estruturou a compra e venda da força de trabalho de modo a contribuir para estabilizar e reforçar a tendência de crescimento da produção e do emprego. Do outro, temos as mudanças contemporâneas no capitalismo, que desafiaram a regulação pública do trabalho e a ação coletiva dos trabalhadores. Assim, a perda de eficácia desta regulação ajudou a reforçar a instabilidade e a redução da tendência de crescimento da produção e do emprego, implicando desemprego e aumento das diferenças socioeconômicas entre os trabalhadores¹¹.

Filgueiras, Lima e Sousa¹² (2019) afirmam que a ideia, em suma, é que cortar custos (direitos) do trabalho estimula ou determina a ampliação da contratação de trabalhadores pelos empresários. Portanto, a reforma trabalhista traz um debate fundamental sobre a forma de apresentação de interesses e as possibilidades de bem-estar da sociedade em que vivemos

Isso ocorre, pois o direito do trabalho é uma forma de regular a oferta de mão de obra, estabelece regras que devem ser respeitadas pelo empregador, independente das condições do mercado. Essa irrenunciabilidade se sobrepõe ao mercado, e por isso, esse direito desmercadoriza a força de trabalho de forma parcial, uma vez que esta continua sendo uma mercadoria transacionada no mercado.

Nas últimas décadas, as reformas no mercado de trabalho, têm acentuado a mercadorização da força de trabalho, em sua maioria no que se refere a proteção ao trabalhador, poucas ampliaram de fato, as mudanças se voltavam mais para a operação do mercado.

Entretanto, é importante verificar que as reformas tem impactos jurídicos, sociais e econômicos e são sobre os últimos que trataremos ao discutir sobre a reforma trazida pela Lei

¹¹ BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade.; KREIN, José Dari. A retomada do desenvolvimento e a regulação do mercado do trabalho no Brasil. *Cad. CRH*. Salvador, v. 26, n. 68, p. 273-292, ago. 2013.

¹² FILGUEIRAS, Vitor Araújo; LIMA, Uallace Moreira; SOUZA, Ilan Fonseca de. Os impactos jurídicos, econômicos e sociais das reformas trabalhistas. *Caderno CRH*. Salvador, v. 32, n. 86, p. 231-251, 4 nov. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/30731/0>. Acesso em: 12 dez. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v32i86.30731>.

nº 13.467/2017 e que foi introduzida no ordenamento sob a justificativa de ampliação da formalização dos vínculos e redução do desemprego e que resultou, como será visto, em flexibilização de limites para os empregadores em favor da ampliação das formas de contratação, mitigando a efetivação dos direitos previstos na legislação pátria vigente.

2.1 DOS IMPACTOS ECONÔMICOS E AS CRATERAS DE UM PSEUDODESENVOLVIMENTO

No debate econômico, a relação entre custo do emprego e desemprego figuram entre os principais pontos. Remontando a teoria neoclássica de que reduzir os custos da mão de obra aumenta a oferta de emprego. Mankiw¹³, por exemplo, considera que a redução no custo, isoladamente, produz esse efeito. Assim, partindo deste pensamento de quanto mais barato, mais se compra, que as flexibilizações trazidas pelas reformas trabalhistas atuam.

A Lei 13.467/2017, introduziu na legislação trabalhista severas alterações, baseadas em uma concepção particular da macroeconomia, que submete a explicação para a existência de desemprego a rigidez e falhas de mercado, causadas por fatores exógenos como a institucionalidade e o padrão de regulação. Esta concepção é contrária à de Keynes, para quem o desemprego involuntário resultava de uma situação de insuficiência de demanda efetiva¹⁴.

Defensores da reforma ignoram que, na história recente da economia nacional, não foi em momentos de flexibilização da legislação que o desemprego diminuiu, mas, antes, quando foram adotadas medidas de política econômica que privilegiaram a conjugação de crescimento econômico e aumento de salários e benefícios sociais. Assim, a aprovação da reforma trabalhista representa a escolha de um modelo específico de desenvolvimento para o país que submete os trabalhadores à competitividade desenfreada baseada no menor custo do trabalho¹⁵.

Sendo a possibilidade de desemprego involuntário um dos temas mais importantes da macroeconomia, para apresentar os pressupostos macroeconômicos da reforma trabalhista exige compreender a discussão em torno da relação entre legislação trabalhista e geração de emprego.

Segundo uma das correntes dessa matriz de pensamento, a reforma melhoraria o mercado incentivando as contratações¹⁶. No Brasil, a defesa da reforma não se atém aos empregos, mas alude a formalização, e os limites à operação do mercado, como parte do debate. Portanto, defini-los é uma opção inerentemente política¹⁷.

Filgueiras¹⁸ apresenta dois argumentos sobre o fracasso da alteração legislativa, o primeiro, diz respeito a reforma não cumpriu com a promessa de expansão do emprego e da formalização, as taxas de desemprego têm sofrido poucas alterações (tanto o desemprego

¹³ MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

¹⁴ BELUZZI, Theodora Panitsa; MARTINS, Ana Paula Alvarenga; FERES, Lucas Prata; Reforma Trabalhista e argumentos econômicos: O Brasil Entre Dois Projetos. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*. Campinas, n. 51, p. 149-166, 2017. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/125456>. Acesso em: 16 dez. 2021.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ ESTEVÃO, Marcello M; CARVALHO FILHO, Irineu E. Institutions, Informality, and Wage Flexibility: evidence from Brazil. *IMF Working*. Washington, n. 12, p. 1-26, maio 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2055584#. Acesso em: 10 jan. 2022.

¹⁷ FILGUEIRAS; LIMA; SOUZA, *op. cit.*

¹⁸ FILGUEIRAS, Vitor A. As promessas da reforma trabalhista: combate ao desemprego e redução da informalidade. In: KREIN, J.; FILGUEIRAS, V. A.; VERAS, R. O. *Reforma Trabalhista no Brasil: promessas e realidade*. Campinas: Curt Nimuendajú, 2019, p. 13-52.

aberto, quanto a subutilização da força de trabalho), e os níveis de informalidade têm crescido. O segundo se encontra ligado as características estruturais e conjunturais da economia brasileira no cenário internacional indicam que a redução de direitos e da renda do trabalho, ao menos no Brasil, não contribuíram, não estão contribuindo e tendem a não contribuir para a ampliação do emprego. Provavelmente, pelo contrário, a elevação da renda do trabalho e da população coberta por direitos pode ter colaborado para (ou, no mínimo, não impediu) o crescimento do emprego no período de expansão que se encerrou em 2014.

Pouco se debate sobre os nexos causais para o fracasso da reforma, se restringindo o debate a aplicação da teoria neoclássica da relação entre direito do trabalho e emprego inspirado na teoria econômica dominante e suas ramificações. Assim, ao invés de se propor regulação do mercado do trabalho, opta-se por reformas que aumentam a flexibilidade do mercado de trabalho ou do produto.

No Brasil, por exemplo, Silva¹⁹ testa o famoso índice de rigidez da legislação trabalhista formulado pela OCDE, e conclui não haver correlação estatística entre as normas de proteção ao trabalho e o desemprego nos países.

Não se trata de matemática simples, mas há uma complexidade de variáveis que podem influenciar ou não no mercado. Assim, como afirmar que as alterações legislativas afetarão as decisões dos empregadores.

Para Filgueiras, Lima e Sousa²⁰ a análise dos impactos econômicos das reformas requer ter em mente que há três fenômenos diferentes que ocorrem de forma dinâmica. Os dois primeiros são os possíveis impactos da reforma e estão necessariamente relacionados, referem-se à efetividade da reforma, se as novas normas estão sendo aplicadas e se for efetiva, impactar o emprego, contudo, isso vai depender de outros fatores (estrutura da economia e o perfil dos empresários envolvidos). O terceiro fenômeno é o próprio nível de emprego, que pode estar ou não relacionado, em alguma medida, à reforma. Não dá para garantir, sem considerar essas variáveis, se o impacto da reforma será positivo, negativo ou irrelevante

A relação entre esses fatores e a reforma pode incentivar ou alterar de fato o emprego, na medida em que aumentem o lucro e incentivem (ou promovam) investimento; ou reduzam demanda e desincentivem (ou reduzam) investimento. É também possível que não produzam impacto relevante nas decisões empresariais. A influência que vai prevalecer nas decisões.

O que dá para generalizar é que reforma nunca é a única opção, nem medida suficiente, para a criação de empregos. Portanto, reforma que “flexibiliza” (reduz) direitos é uma opção política sobre o que se quer das condições de vida e trabalho da população de um país. No período pós-reforma, a participação dos salários no PIB cai. Ressalta-se também a elevação da lucratividade das empresas no Brasil²¹.

2.2 DAS CONSEQUÊNCIAS DA REFORMA TRABALHISTA NO BRASIL: ANALISANDO INDICADORES E TEORIAS

Sobre as promessas da reforma de 2017, esta não cumpriu sua principal promessa: com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD Continua - IBGE (2017) a taxa de desemprego apurada se manteve quase a mesma: era 11,8% de desemprego

¹⁹ FILGUEIRAS; LIMA; SOUZA, *op. cit.*

²⁰ FILGUEIRAS; LIMA; SOUZA, *op. cit.*

²¹ FILGUEIRAS, *op. cit.*

aberto e 24,5% de subutilização da força de trabalho no último trimestre 2017, contra 11,6% e 25%, respectivamente, no último trimestre 2018²².

As evidências empíricas disponíveis, associadas às características estruturais e conjunturais da economia, indicam que a redução de direitos e renda do trabalho, ao menos no Brasil, não promoveram e tendem a não promover a ampliação do emprego. Provavelmente, pelo contrário, a elevação da população coberta por direitos e da renda do trabalho pode ter colaborado (ou, no mínimo, não impediu) para o crescimento do emprego no período de expansão econômica no país encerrado em 2014²³.

Em síntese, os impactos econômicos são duvidosos. Mesmo nas hipóteses em que, cronologicamente, as reformas foram seguidas por queda do desemprego, há indícios de que essa redução poder ter ocorrido apesar, e não por conta, da implementação da reforma.

A relação entre mercado de trabalho é importante para entender fenômenos econômicos. Teorias econômicas como neoclássica, keynesiana ou neo keynesiana, trarão fundamentos que vão das configurações desse mercado podem levar ao pleno emprego, situação na qual todos os trabalhadores que desejam inserir-se no mercado de trabalho, aceitando o salário real vigente, conseguirão empregar-se. Já as teorias de corte keynesiano atribuem o nível de emprego às decisões de produção e investimento tomadas pelos empresários, e que, em caso de insuficiente demanda efetiva, pode haver desemprego involuntário²⁴.

Segundo Bastos²⁵ a própria noção de desemprego involuntário expressa tal assimetria, o nível de emprego não depende direta e inequivocamente dos salários que os trabalhadores estiverem dispostos a aceitar, mas de decisões capitalistas governadas por expectativas e planos sobre os quais os trabalhadores têm pouca, se alguma, capacidade de influenciar — e não necessariamente de forma positiva, sobretudo quanto, paradoxalmente, aceitam salários menores e consomem menos.

Conforme afirma Meneguín²⁶ é importante verificar o funcionamento do mercado de trabalho, a existência da oferta de mão de obra e a procura, portanto, que esse vínculo esteja funcionando perfeitamente. Caso contrário, mesmo em uma situação de crescimento econômico, pode-se não conseguir impacto positivo suficiente sobre os empregos ou, ainda, os investimentos em educação e as novas tecnologias podem não significar ganhos de produtividade e melhores salários.

O desequilíbrio pode acontecer quando obrigam trabalhadores e empregadores a contratos demasiadamente restritivos, podendo acabar prejudicando a capacidade do mercado de trabalho de se ajustar com flexibilidade para promover o emprego e a produtividade.

Outro ponto da reforma sobre a formalidade dos vínculos, redução da taxa de trabalhadores informais, estes em sua maioria, não contribuem para previdência social, assim não possuem proteção social, e quando precisar oneram o estado.

Os reformistas de 2017 calçaram seus argumentos nas teses da corrente de pensamento econômico conhecida como “novo-keynesiana”, a qual parte da premissa de que os

²² IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores#desemprego>. Acesso em: 27 dez. 2021.

²³ FILGUEIRAS, *op. cit.*

²⁴ FILGUEIRAS, *op. cit.*

²⁵ BASTOS, P. P. Z. *Macroeconomia e mercado de trabalho: as principais teorias e o Brasil contemporâneo*. Revista Ciências do Trabalho, São Paulo, Escola DIEESE de Ciências do Trabalho, n. 7, p. 51-107, abr. 2017.

²⁶ MENEQUÍN, F. B. Como criar empregos? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio/2015 (Boletim Legislativo nº 29, de 2015). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 27 dez. 2021.

sistemas nacionais de regulação do trabalho, supostamente obsoletos, burocratizados e inadequados, estariam provocando rigidez desnecessária e elevação dos custos trabalhistas em prejuízo da produtividade das empresas, da competitividade nacional e, em última instância, do próprio nível de emprego e renda²⁷

Ainda sobre os impactos que vem se observando é que não apenas as reformas trabalhistas foram ineficazes para impulsionar o nível de atividade econômica, como podem inclusive gerar efeitos contrários, uma vez que a “estagnação secular” que ameaça a economia mundial pode ser associada, entre outros fatores, aos efeitos secundários das reformas trabalhistas, tais como: baixas taxas de investimento produtivo, estancamento da produtividade do trabalho, perda de competitividade externa, desmobilização dos estabilizadores automáticos que decorre dos sistemas públicos de proteção social e a redução generalizada da propensão ao consumo²⁸.

A despeito disso, com base na metodologia de cálculo desenvolvida pelo Observatório da Produtividade²⁹, pode-se verificar que, a princípio, não há nenhum indicativo de que a reforma trabalhista de 2017 tenha resultado em algum incremento no ritmo de crescimento da taxa de produtividade do trabalho, em qualquer um dos três grandes setores de atividade do país³⁰.

Completados os primeiros anos de vigência do novo marco legal do trabalho, isto é, do último trimestre de 2017 até o mesmo trimestre de 2019, os investimentos cresceram apenas 5,6%, em ritmo ligeiramente superior ao crescimento do PIB e, portanto, insuficiente para fazer avançar a participação dos investimentos sobre o PIB: de 14,6% no final de 2017 a taxa foi tão somente 14,8% no final de 2019, ainda muito distante da taxa de 21,5% registrada em meados de 2013³¹.

Os indicadores mostram que a redução de direitos do trabalho que resultaram da reforma de 2017 não apenas se mostrou inócua do ponto de vista econômico, como pode estar tornando ainda mais débil o metabolismo do já problemático capitalismo brasileiro. Noutras palavras, ao contrário do que anunciava propaganda reformista, parece cada vez mais evidente que, na ausência de um sistema de regulação eficaz e de uma rede de proteção social mais sólida – tal qual projetados pela Constituição Federal (CF) de 1988 – fragilizam-se os nexos econômicos e sociais do país, retirando tração do dinamismo que deveria garantir força à expansão da economia e do emprego³².

O desmonte da legislação trabalhista está sustentado em quatro pilares: a prevalência das normas negociadas coletivamente e da autonomia da vontade sobre a legislação do trabalho; a ampliação sem limites da terceirização; a adoção de contratos atípicos, temporários,

²⁷ KREIN, José Dari *et al* (org.). *O trabalho pós-reforma trabalhista (2017)*. v. 1. São Paulo: Cesit - Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, 2021. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/vol1_a_reforma_trabalhista_21_06_21.pdf. Acesso em: 15 dez. 2021. *E-book*.

²⁸ *Idem*.

²⁹ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores#desemprego>. Acesso em: 27 dez. 2021.

³⁰ MANZANO, *op. cit.*

³¹ FILGUEIRAS, *op. cit.*

³² SILVA, Sandro Pereira. A estratégia argumentativa da reforma trabalhista no Brasil à luz de dados internacionais. *Mercado de Trabalho*. Brasília, n. 64, p. 99-110, abr. 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8390/1/bmt_64_estrat%3c3%a9gia.pdf. Acesso em: 20 dez. 2021.

intermitentes e jornadas de trabalho flexíveis com redução da porosidade do trabalho, e a imposição de limites e amarras à atuação da Justiça do Trabalho³³.

A permissão pra atuar em atividades fins das empresas, não representa aprimorar ou modernizar o mercado, mas reduzir os custos das empresas e afastar suas responsabilidades enquanto empregadora, além de fragilizar as entidades sindicais, estabelecendo a facultatividade da contribuição sindical; autorizando a negociação direta pelo empregado com o empregador em diversas situações; permitindo a dispensa coletiva, independentemente de autorização sindical ou da celebração de convenção ou acordo coletivo de trabalho, e tornando desnecessária a assistência sindical nas rescisões individuais de contratos de trabalho³⁴.

A lei esvazia as atribuições dos sindicatos, retira-lhes a força e a capacidade de intervenção em situações reais de ofensa a direitos dos trabalhadores, privilegiando exclusivamente os interesses do capital.

A reforma trabalhista, no âmbito econômico se baseia na teoria novos keynesianos, com foco microeconômico nas decisões individuais dos empresários, que associam os problemas se a comportamentos específicos dos agentes no mercado de trabalho, as políticas recomendadas pelos novos keynesianos também são específicas às situações de rigidez, mas todas têm um elemento em comum, a flexibilização, ponto-chave da reforma³⁵.

A crítica a esse modelo que o pensamento keynesiano tomou novos rumos, abandonando o princípio da demanda efetiva de Keynes. Aceitando o resultado macroeconômico do desemprego involuntário, os novos keynesianos buscam os pressupostos microeconômicos (decisões das empresas) que o justifiquem, agregando falhas de mercado ao modelo de equilíbrio geral, que explicariam por que o mercado de trabalho não se equilibra através do mecanismo de preços (salários)³⁶.

A experiência brasileira nos anos 2000 mostra uma alternativa ao modelo apontado como inevitável pelos que defendem a volta do Brasil à corrida competitiva internacional por atrair investimentos ancorados no baixo custo do trabalho. O sucesso dessa experiência deveu-se à combinação de um cenário externo favorável e adoção de políticas macroeconômicas, sociais e de desenvolvimento que priorizaram a elevação das taxas de crescimento econômico³⁷.

Assim, a dinâmica da economia brasileira nas últimas três décadas revela um conflito entre dois projetos, a dos anos 1990, uma opção pela internacionalização submissa da economia brasileira e que resultou na racionalização da produção, sem efeitos relevantes sobre as taxas de investimento e crescimento econômico, com consequências deletérias para a estrutura de emprego. Já a dos anos 2000, a retoma o crescimento econômico sob novas bases de acumulação, com um papel mais intenso do setor público na promoção do desenvolvimento, o que gerou um quadro favorável à expansão do emprego e da renda, resultando em forte redução das taxas de desemprego, sem o apelo à flexibilização das leis trabalhistas, antes alardeadas como panaceia³⁸.

³³ BELUZZI; MARTINS; FERES, *op. cit.*

³⁴ FILGUEIRAS, *op. cit.*

³⁵ PAIXÃO, Cristiano; DULTRA, Eneida Vinhaes Bello; LOGUEREIO, José Eymard. Os mundos do trabalho no Brasil: desconstrução e resistência. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de *et al* (org.). *O Direito Achado na Rua: introdução crítica ao direito como liberdade*. Brasília: Universidade de Brasília, 2021. p. 655-669. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/116/303/1008>. Acesso em: 02 ago. 2021. *E-book*.

³⁶ BELUZZI; MARTINS; FERES, *op. cit.*

³⁷ *Idem*.

³⁸ *Idem*.

Com isso, percebemos que a redução de salários, do consumo dos trabalhadores, do emprego e dos lucros no ramo de bens de consumo para os trabalhadores não é saída para a crise, mas sim, um meio de aprofundá-la.

■ CONCLUSÃO

As mudanças introduzidas pela Lei. 13.467/2017 podem ser classificadas como reforma, e fazem parte de um pacote de medidas do governo seguindo modelo econômico de desenvolvimento que prioriza o empresariado. Entretanto, os impactos advindos dessa dependem da profundidade das mudanças legais e da sua efetividade.

Desse modo, seus resultados decorrem do processo de disputa que se estabelece nas instituições e no mercado de trabalho após sua vigência, por outras políticas públicas adotadas e pela dinâmica da economia (que pode ou não ser influenciada pelas próprias reformas).

Seus impactos econômicos estão condicionados na medida da implementação dessas mudanças e a sua relação com outras variáveis estruturais e conjunturais de cada economia envolvida e do cenário internacional.

Assim, as reformas podem trazer resultados positivos e cumprir o que prometem, mas quanto ao aspecto econômico os resultados dependerão de uma série de variáveis que não se tem como precisar. A reforma trabalhista no Brasil trazida pela lei em comento acentuou a precarização da força de trabalho, e socialmente, aqueles que dependiam da oferta de mão obra estiveram submetidos a novas formas de contratação.

Estas novas formas como a terceirização constituem estratégias empresariais que se valeram do contexto da reforma para se legitimarem. A referida pesquisa não pretende encerrar, mas ampliar ainda mais a discussão sobre a relação entre mercado de trabalho (direito do trabalho, empregos e salários) e crescimento econômico.

Verifica-se que, após a reforma, mesmo com a queda de custos do trabalho, não há qualquer evidência de que isso tenha incentivado a produção. Provavelmente, pelo contrário, tem restringido o aumento do consumo. A possibilidade de redução de salários, pela flexibilização da jornada de trabalho, formalizado por meio de acordo empregado/empregador, reduz a capacidade de consumo e precariza a relação de trabalho. Portanto, poderia ter utilizado os mecanismos da macroeconomia para criação de empregos e diminuição da informalidade, ao invés da destruição dos direitos do trabalho³⁹.

A ampliação da informalidade, a expansão da pejetização, empregados com CNPJ, demonstram a incapacidade que a reforma teve no quesito formalização de trabalho. Na verdade, a reforma serviu, sim para criação de empregos, mas com características precárias.

É verdade que a economia pode crescer com contenção dos salários e elevação da desigualdade, como aconteceu na ditadura, contudo, um crescimento como aquele ocorreria, provavelmente, apesar da reforma – relacionado a outras variáveis e políticas públicas diferentes das atuais–, e não por influência dela.

Assim, a história recente da economia brasileira mostra que o desempenho do mercado de trabalho não está associado às supostas inflexibilidades da legislação trabalhista, mas sim ao crescimento econômico e à adoção de políticas que promovam um modelo de crescimento compatível com a queda na taxa de desemprego e o avanço do padrão de vida dos trabalhadores. A reforma que foi instituída pra frear a crise, longe disso colocou em disputa a

³⁹ FILGUEIRAS, *op. cit.*

redução de direitos e a ampliação de empregos, colocou na conta do trabalhador brasileiro a responsabilidade de alavancar o país em busca de um potencial crescimento econômico.

REFERÊNCIAS

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; KREIN, José Dari. A retomada do desenvolvimento e a regulação do mercado do trabalho no Brasil. *Cad. CRH*. Salvador, v. 26, n. 68, p. 273-292, ago. 2013.

BASTOS, P. P. Z. Macroeconomia e mercado de trabalho: as principais teorias e o Brasil contemporâneo. *Revista Ciências do Trabalho*. São Paulo, n. 7, p. 51-107, abr. 2017.

BELUZZI, Theodora Panitsa; MARTINS, Ana Paula Alvarenga; FERES, Lucas Prata; Reforma Trabalhista e argumentos econômicos: *O Brasil Entre Dois Projetos*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. Campinas, n. 51, p. 149-166, 2017. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/125456>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. *Senado Notícias*. Brasília, 28 dez. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>. Acesso em 08 set. 2020.

COSTA, Walber Carrilho da. Sindicalização e greves: história recente do movimento sindical brasileiro. *Dia a Dia Educação*. Curitiba, p. 1-20. fev. 2012. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/fevereiro2012/historia_artigos/1walbercarrilho_artigo.pdf. Acesso em: 03 ago. 2021.

ESTEVÃO, Marcello M; CARVALHO FILHO, Irineu E. Institutions, Informality, and Wage Flexibility: evidence from brazil. *IMF Working*. Washington, n. 12, p. 1-26, maio 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2055584#. Acesso em: 10 jan. 2022.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo; LIMA, Uallace Moreira; SOUZA, Ilan Fonseca de. Os impactos jurídicos, econômicos e sociais das reformas trabalhistas. *Caderno CRH*. Salvador, v. 32, n. 86, p. 231-251, 4 nov. 2019a. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/30731/0>. Acesso em: 12 dez. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v32i86.30731>.

FILGUEIRAS, Vitor A. As promessas da reforma trabalhista: combate ao desemprego e redução da informalidade. In: KREIN, J.; FILGUEIRAS, V. A.; VERAS, R. O. *Reforma Trabalhista no Brasil: promessas e realidade*. Campinas: Curt Nimuendajú, 2019b, p. 13-52.

FREITAS, Ana Maria Aparecida de. De Getúlio Vargas ao processo de redemocratização: a história do Direito do Trabalho e da justiça do trabalho, em homenagem aos 70 anos da CLT. In: TAYAH, José Marco; ARAGÃO, Paulo; ROMANO, Letícia Danielle (coord.). *Reflexiones Sobre Derecho Latinoamericano*. v. 17. Buenos Aires: Expressão, 2015. p. 89-112. Disponível em:

<https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/11/doctrina42329.pdf#page=89>. Acesso em: 02 ago. 2021.

GOMES, Rodrigo. Fiscalização do trabalho tem menor número de auditores em 20 anos. *RBA*. São Paulo, 28 jun. 2018. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2018/06/fiscalizacao-do-trabalho-tem-menor-numero-de-auditores-em-20-anos>. Acesso em 04 ago. 2021.

IBGE. *Países*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>. Acesso em: 04 ago. 2021.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD)*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores#desemprego>. Acesso em: 27 dez. 2021.

KREIN, José Dari *et al* (org.). *O trabalho pós-reforma trabalhista (2017)*. v. 1. São Paulo: Cesit - Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, 2021. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/vol1_a_reforma_trabalhista_21_06_21.pdf. Acesso em: 15 dez. 2021. *E-book*.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

MENEGUIN, F. B. Como criar empregos? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio/2015 (*Boletim Legislativo nº 29, de 2015*). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 27 dez. 2021.

OLIVEIRA, Lais. Ceará tem apenas 73 auditores fiscais do trabalho para atender demandas externas. *O Povo*. Fortaleza, 1º fev. 2021. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/2021/02/01/ceara-tem-apenas-73-auditores-fiscais-do-trabalho-para-atender-demandas-externas.html>. Acesso em: 04 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *A OIT no Brasil*. Brasília: OIT, 2016. 4 p. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_496598.pdf. Acesso em: 02 ago. 2021.

TOLEDO, Caio Navarro de. *Governo Goulart e o golpe de 64*. 10. ed. Brasília: Brasiliense, 1982.

PAIXÃO, Cristiano; DULTRA, Eneida Vinhaes Bello; LOGUEREIO, José Eymard. Os mundos do trabalho no Brasil: desconstrução e resistência. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de *et al* (org.). *O Direito Achado na Rua: introdução crítica ao direito como liberdade*. Brasília: Universidade de Brasília, 2021. p. 655-669. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/116/303/1008>. Acesso em: 02 ago. 2021. *E-book*.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RADERMACHER, Reiner; MELLEIRO, Waldeli. Mudanças no Cenário Sindical Brasileiro sob o Governo de Lula. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, n. 211, p. 1-24, set./out. 2007. Disponível em: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3461_2.pdf. Acesso em: 03 ago. 2021.

SALGADO, Eneida Desiree. Populismo Judicial, Moralismo e o Desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 117, p. 193-217, 2018. DOI: 10.9732/P.0034-7191.2018V117P19. Acesso em: 04 ago. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Sandro Pereira. A estratégia argumentativa da reforma trabalhista no Brasil à luz de dados internacionais. *Mercado de Trabalho*. Brasília, n. 64, p. 99-110, abr. 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8390/1/bmt_64_estrat%c3%a9gia.pdf. Acesso em: 20 dez. 2021.

SOUSA, Ana Amélia Ribeiro. O Trabalho e Sua Resignificação ao Longo de História. *Âmbito Jurídico*, [S.l.], 22 jul. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-do-trabalho/o-trabalho-e-sua-ressignificacao-ao-longo-de-historia/>. Acesso em: 02 ago. 2021.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; ESCRIVÃO FILHO, Antônio. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os Direitos Humanos*. Belo Horizonte: D'Placido, 2019.

TUROLLA, Rodolfo. Direitos trabalhistas: um resumo da história. *Politize!*. Florianópolis, 03 mar. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/direitos-trabalhistas-historia/>. Acesso em: 02 ago. 2021.

TUSHNET, Mark. Authoritarian Constitutionalism. *Cornell Law Review*, Ithaca, v. 100, n. 2, p. 391-462, jan. 2015.



A COMUNIDADE DE PRÁTICA INTERCONECTADA NA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

THE INTERCONNECTED COMMUNITY OF PRACTICE IN EDUCATION IN HUMAN RIGHTS AND THE UNIVERSITY EXTENSION

FLAVIANNE FERNANDA B. NÓBREGA * | CAMILLA MONTANHA DE LIMA ** | JOÃO VITOR S. ZAIDAN***

RESUMO

O presente artigo objetiva avaliar como a perspectiva do fortalecimento de uma comunidade de prática em direitos humanos, de debate quase inédito no Brasil, pode contribuir para a Educação em Direitos Humanos (EDH), observando suas semelhanças e diferenças em relação ao Método Paulo Freire. Para tanto, optou-se como caso para análise na aplicação dessas metodologias no contexto de uma extensão universitária da Universidade Federal de Pernambuco que aplica ambos os métodos, permitindo observar convergências, diferenças e impactos. Trazendo o estado da arte sobre as fundamentações teórico-metodológicas sobre a EDH, o artigo foca em comparar o método proposto pelo educador pernambucano Paulo Freire, de modo a valorizar as realidades de cada sujeito, com a ideia de conhecimento interconectado ao longo do país e do mundo da comunidade de prática. Nesse sentido, as metodologias são comparadas e sua aplicação prática descrita na experiência de um Programa de Extensão, mostrando a importância de inserir diferentes vivências, valorizando-as, em um contexto maior e interconectado para solidificar o processo de EDH e de asseguarção de direitos humanos.

Palavras-chave: Educação em Direitos Humanos; Método Paulo Freire; Comunidades de prática; Extensão; Universidade.

ABSTRACT

This paper has the purpose of evaluating how the perspective of the community of practice in Human Rights, which debate is almost unprecedented in Brazil, can contribute to Education in Human Rights (EHR), looking into how it converges and diverges from the Paulo Freire Method. To do this, these methodologies' application is described in a case analysis of a university extension from Federal University of Pernambuco that applies both methods, allowing one to observe their differences, convergences and impacts. Bringing together the state of art about theoretical and methodological fundamenting about EHR, the paper focuses on comparing the method proposed by the educator from Pernambuco Paulo Freire, so as to value each subject's reality, with the idea of an interconnected knowledge of the community of practice. Hence, the methodologies are compared and their practical application described in the experience of an extension, showing the importance of inserting different livings, valuing them, in a bigger, interconnected context to solidify the process of EHR and of human rights assurance.

Keywords: Education in Human Rights; Paulo Freire Method; Communities of practice; Extension; University.

* Pós-Doutora pelo Max Planck Institute for Comparative and International Private Law – Hamburg. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com período sanduíche na Bucerius Law School – Hamburg – Alemanha. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPE.
flavianne@gmail.com

** Doutoranda e Mestre em Direito pela UFPE.
camilla.montanha@ufpe.br

*** Graduando em Direito pela UFPE.
joao.zaidan@ufpe.br

Recebido em 15-5-2023 | Aprovado em 29-6-2023



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 O PROCESSO DE EDUCAR EM DIREITOS HUMANOS; 2 A COMUNIDADE DE PRÁTICA EM DIREITOS HUMANOS; 3 A PRÁTICA NA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA; 4 INTERSEÇÕES ENTRE A COMUNIDADE DE PRÁTICA E O MODELO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA; CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

A Educação em Direitos Humanos (EDH) é uma prática de suma importância¹ para as sociedades, em especial a brasileira, bem como representa um desafio para as instituições educacionais e para os cidadãos comprometidos com a prática social. Conforme versa o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 4 ("Educação de Qualidade") da Organização das Nações Unidas, uma educação inclusiva e equitativa é essencial para a construção de uma sociedade com essas características e que alcance os objetivos no futuro.

Para que uma educação com esses atributos seja construída, é necessária a participação de diversas instituições a nível de Estado — e não apenas de governo —, nas suas diferentes esferas, bem como da sociedade civil. Nesta, incluem-se estudantes e professores, membros da comunidade universitária, os quais também compõem instituições importantes na EDH. Por meio de arranjos diversos, o ensino sobre Direitos Humanos, respeito às diferenças e assuntos afins é feito, ainda que com muitas dificuldades.

Ainda que deva ser uma política pública, a efetividade da EDH acaba por depender também de atividades desenvolvidas em centros escolares e acadêmicos. A existência de professores com formação e prática que contemplem os direitos humanos e que vinculem estudantes às dinâmicas regionais, nacionais e globais em matéria de direitos fundamentais está diretamente ligada ao sucesso dessa modalidade de educação. Conhecer os Direitos Humanos e a importância de sua asseguuração está diretamente ligado ao exercício pleno da cidadania, de modo a reforçar a relevância de democratizar o conhecimento sobre o tema.

Sabe-se que é um desafio encontrar formas de disseminar uma educação pautada nos direitos humanos de forma plena e atingindo a realidade social. Um dos métodos reconhecidos globalmente é o criado pelo célebre educador Paulo Freire. Baseada no protagonismo e na ausência de um "sujeito passivo", essa metodologia é essencial para alcançar uma verdadeira democratização no conhecimento sobre Direitos Humanos, na medida em que reconhece a realidade e a história de pessoas que são postas em uma posição de marginalização pela sociedade.

Outrossim, observa-se o conceito — de uso quase inédito nos debates sobre EDH no Brasil — de "comunidade de prática", surgido na chamada Escola de Salamanca, fundada no início do século XIII. Tratava-se de um centro de produção de conhecimento normativo e de disseminação dessas ideias. A existência da Escola está intimamente ligada com o que se en-

¹ WARAT, Luis Alberto. *Educação, Direitos Humanos, cidadania e exclusão social: fundamentos preliminares para uma tentativa de refundação*. 2013. Disponível em: http://dhnet.org.br/educar/textos/warat_edh_educacao_direitos_humanos.pdf. Acesso em: 02 jan. 2023.

tende por globalização, desde os primórdios desse processo, no contexto do imperialismo europeu iniciado nos séculos XV e XVI, em que já se observou que o conhecimento produzido no espaço chegou aos territórios ultramarinos².

Apesar de, em seu início, não ter relação direta com a asseguarção de direitos fundamentais no mundo, a metodologia das comunidades de prática, conforme proposto por Duve³, funciona atualmente como um meio de produção global de conhecimento em Direitos Humanos. Proporciona-se, assim, uma experiência inovadora de prática jurídica, com a participação de grupos marginalizados na supervisão da asseguarção de seus direitos. Com isso, há a possibilidade de estabelecer uma formação em rede, conectada com diversos centros de prática, de modo a também constituir um conhecimento que se conecta do ponto de vista global. Ainda que a abordagem parte de pontos de partida diferentes do Método Paulo Freire, é possível estabelecer paralelos em matéria de EDH, como será melhor desenvolvido posteriormente.

O presente artigo objetiva, então, avaliar a evolução teórica das perspectivas em EDH, com foco no Método Paulo Freire e nas comunidades de prática em direitos humanos, descrevendo igualmente a aplicação dessas metodologias no contexto da extensão universitária brasileira.

Para estudo de caso optou-se para análise pela a experiência do programa de extensão na região Nordeste, berço do método Paulo Freire na extensão universitária, e que atua como ator da comunidade prática em direitos humanos na esfera do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). O Programa de Extensão Universitária Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH), sediado hoje na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), foi escolhido para análise de caso por ter uma atuação como programa de extensão em Justiça e Direitos Humanos ativo, que utiliza a metodologia de Paulo Freire no contexto de comunidade de prática, interconectado com a Educação em Direitos Humanos⁴.

No contexto do aSIDH, desenvolvido na Faculdade de Direito do Recife (FDR)/ UFPE, esse trabalho de conscientização, divulgação científica e clínica jurídica é feito de maneira coletiva, sensibilizando estudantes e auxiliando grupos sociais na asseguarção de seus direitos e de uma posição social que os reconheça como sujeitos de direitos. O método Paulo Freire está presente na metodologia de trabalho da extensão, na medida em que o foco é tanto a sensibilização da universidade, quanto a inclusão e o reforço do protagonismo de grupos excluídos do aparato do Estado formal⁵.

Realizou-se uma avaliação bibliográfica da importância da EDH no Brasil e no mundo, explorando as duas metodologias postas, seguida de outra seção observando as intersecções e diferenças dos métodos. Assim, analisa-se a exploração do estudo de caso da extensão universitária da UFPE, de modo a compreender como o processo de EDH concretiza-se na prática

² DUVE, Thomas; BIRR, Christiane; GARCÍA, José Luis Egío. The School of Salamanca. A Case of Global Knowledge Production. In: *Max Planck Studies in Global Legal History of the Iberian Worlds*, v. 2. Leiden: Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series No. 2020-12, p. 23. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3627032. Acesso em: 2 jan. 2023.

³ *Idem. Ibidem*, p. 17.

⁴ Universidade Federal de Pernambuco. Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (Proexc). *Conheça o Programa de Extensão Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH)*. Disponível em: https://www.ufpe.br/proexc/noticias-da-proexc/-/asset_publisher/vtYtuyaix8uw/content/conheca-o-programa-de-extensao-acesso-ao-sistema-interamericano-de-direitos-humanos-asidh-/40659. 2018. Acesso em: 20 dez. 2022.

⁵ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt (org.). *Transformando vítimas em protagonista: uma experiência da extensão universitária aSIDH*. Recife: UFPE, 2022.

em Direitos Humanos do SIDH, junto ao Método Paulo Freire e à ênfase nas vivências e significados de cada sujeito em intersecções com o conceito de comunidade de prática em direitos humanos.

A metodologia da pesquisa em tela é dedutiva, na medida em que é explorado o estado da arte da literatura em matéria de EDH, com foco no que se tem no Brasil. Como inovação, apresenta-se a ideia de comunidade de prática, realizando-se uma analogia do que esse método prevê e o que se pratica a partir do Método Paulo Freire. Para tanto, foi realizado um estudo de caso de um Programa de Extensão, de modo a demonstrar um caso concreto da EDH no país, bem como as semelhanças, diferenças e potencialidades de cada método de colocá-la em prática.

1 O PROCESSO DE EDUCAR EM DIREITOS HUMANOS

Em 1948, foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Contudo, é importante reconhecer que o documento se trata apenas do início de um processo de luta pela asseguarção de direitos fundamentais. Ao positivar esses direitos em um texto adotado por unanimidade, ainda que com abstenções, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, tem-se um mecanismo para cobrar os Estados pela garantia do que eles se comprometeram em assegurar. Esse processo é bastante complexo e perpassa muitas áreas, sendo uma delas a de Educação em Direitos Humanos.

Essa lógica é trazida por Warat⁶, na medida em que descreve, entre o final do século XX e o começo do século XXI, um cenário guerras, violações e regimes, uma “fúria de exclusões e discriminações silentes e manifestas que os homens, em sua esmagadora maioria, são condenados a transitar *sem saídas visíveis*” (grifo nosso). As saídas que possam porventura ser vistas são uma consequência de um processo bem sucedido de EDH, ou seja, de mostrar uma nova dimensão do mundo a sujeitos que não a têm. Conforme o autor, trata-se de “reinscrever os homens em suas esperanças primárias”, as quais são necessidades originárias.

O artigo 6 da DUDH estabelece que “todo ser humano tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei”, sendo, importante dimensionar este regramento no contexto da EDH. Mais do que ser e ser reconhecido, deve-se ter a consciência de que se é um sujeito de direitos perante a lei. Esse processo é essencial para a concretização das relações cidadãos intra sociais e com o Estado e seus institutos.

Ademais, a dimensão de que as pessoas precisam estar conscientes de seus direitos também está presente na própria DUDH, como na dimensão do direito à educação, expressa no artigo 26, ao dizer que “será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento e do respeito dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais. Além disso, no preâmbulo da Declaração, lê-se:

A ASSEMBLEIA GERAL proclama A PRESENTE DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva,

⁶ WARAT, *op. cit.*, p. 6.

tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição⁷.

Neste sentido, tem-se diferentes perspectivas sobre o que significa, na prática, o processo de tomada de consciência sobre direitos humanos. Para Benevides, a EDH é “permanente, continuada e global”, “voltada para a mudança cultural” e “em valores”, não sendo “mera transmissão de conhecimentos”⁸. É então um desafio que não se materializa de forma espontânea, sendo necessárias políticas de estímulo e de capacitação docente, bem como iniciativas nos âmbitos escolar e universitário, de forma que os estudantes não deixem o ambiente acadêmico sem compreenderem as questões concernentes aos direitos fundamentais e a relação no que concerne com suas vivências.

Também conforme a autora, a ideia é “a formação de uma cultura de respeito à dignidade humana através da promoção e da vivência dos valores da liberdade, da justiça, da igualdade, da solidariedade, da cooperação, da tolerância e da paz”⁹. Assim, mais do que a transmissão de conhecimentos — a qual já é feita com dificuldades em muitos contextos —, é preciso lançar mão de estratégias pedagógicas humanísticas de modo a se poder enxergar o que se entende por direitos fundamentais na realidade vivida pelos sujeitos. Essa dinâmica tanto se relaciona com o Método Paulo Freire, já que implica em reconhecer as vivências de cada um, quanto com as comunidades de prática, pois significa estimular uma rede interconectada de ideias.

Todavia, muitos obstáculos são encontrados nesse processo, o qual é essencial para que se alcance o ODS 4. Severo, Giongo e Moura¹⁰ conduziram um estudo em uma escola no estado do Rio Grande do Sul cujos resultados são reveladores de problemas da realidade educacional nesta localidade. Além de o ambiente escolar pesquisado não inspirar a discussão de problemas internos, o que é uma maneira de exercer a cidadania em menor escala, os próprios estudantes desconheciam o conceito de “direitos humanos” e suas implicações. Conforme demonstram os autores, a resposta “não sei” era bastante comum. De 15 participantes de um grupo, 10 disseram não conhecer os direitos humanos.

Essa realidade representa um duplo desafio, visto que nestes contextos a referida temática significa apresentar um “novo” mundo. Ou, de forma mais precisa, trata-se de expandir a visão que os sujeitos têm do mundo em que vivem, de maneira que possam julgar os desafios que enfrentam com base em regramentos que estabelecem direitos fundamentais e conhecendo as dificuldades enfrentadas por outras comunidades, entendendo que alguns problemas não são de caráter apenas individual. Noção que é bastante trabalhada nas comunidades de prática, conforme Duve¹¹.

⁷ *Idem. Ibidem.*

⁸ BENEVIDES, Maria Victoria. *Educação em Direitos Humanos: de que se trata?*. Brasília: Ministério da Educação; Programa Ética e Cidadania, 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Etica/9_benevides.pdf. Acesso em: 05 jan. 2023.

⁹ BENEVIDES, Maria Victoria. *Educação em Direitos Humanos: de que se trata?*. Brasília: Ministério da Educação; Programa Ética e Cidadania, 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Etica/9_benevides.pdf. Acesso em: 05 jan. 2023.

¹⁰ SEVERO, Francieli Katiúça Teixeira da Cruz; GIONGO, Carmem Regina; MOURA, Elina Perez Gonçalves de. Educação em Direitos Humanos na Perspectiva de Adolescentes Participantes de um Projeto Social. *Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, v. 41, n. 4, p. 1-14, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3703003214978>.

¹¹ DUVE, Thomas; BIRR, Christiane; GARCÍA, José Luis Egío. The School of Salamanca. A Case of Global Knowledge Production. In: Max Planck Studies in Global Legal History of the Iberian Worlds, v. 2. Leiden: Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series No. 2020-12. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3627032. Acesso em: 2 jan. 2023.

Outrossim, Severo, Giongo e Moura¹² ressaltam que “os projetos são pensados “para” os participantes, e não mais “com” eles”, o que é o objeto de crítica do Método Paulo Freire. Conforme o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos¹³, a EDH, “por seu caráter coletivo, democrático e participativo, deve ocorrer em espaços marcados pelo entendimento mútuo, respeito e responsabilidade”, o que necessariamente implica em reconhecer as vozes de todos os sujeitos participantes do processo de aprendizagem. Caso contrário, a dinâmica fica prejudicada, já que é construída com apenas uma via de pensamento; é necessário relacionar as realidades de cada um com o conhecimento normativo posto, de modo a atingir a liberdade freireana¹⁴.

Como lembram Frezza, Maraschin e Santos¹⁵, é importante incluir os jovens na dinâmica de planejamento e execução de projetos sociais, para que não sejam meros instrumentos de dinâmicas de governo, mas que também exerçam sua cidadania em sua plenitude. Para isso, é importante não apenas construir espaços nas escolas e universidades de promoção dos direitos humanos, mas fazer com que todos os espaços nessas instituições ajam no sentido de fazê-lo, um desafio que perpassa todos os membros das comunidades acadêmicas.

Não se pode olvidar que as Universidades têm um compromisso social com a EDH, conforme pontuado por Cristofoleti *et al*¹⁶. Na medida em que são um espaço que comunga pessoas de diferentes origens, com intensos processos de ensino-aprendizagem, pesquisa e extensão, os direitos humanos devem estar presentes nessas dinâmicas de modo a serem amplificados nesse contexto. Compromisso que se encontra explicitado no PNEDH, destacando a “extensão universitária, [onde] a inclusão dos direitos humanos no Plano Nacional de Extensão Universitária enfatizou o compromisso das universidades públicas com a promoção dos direitos humanos”¹⁷. Também é importante atentar para a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, que “deve ser feita articulando as diferentes áreas do conhecimento”.

Nesse diapasão, ressalta-se o Pacto Nacional Universitário pela Promoção do Respeito à Diversidade e da Cultura da Paz e Direitos Humanos, firmado em 2016 em uma parceria entre os Ministérios da Justiça e da Educação — demonstrando a transversalidade necessária para a abordagem da temática. De acordo com Piovesan e Fachin¹⁸, a normativa tem o objetivo de fomentar a criação, implementação e funcionamento de políticas que visem a disseminar o conhecimento sobre e respeito aos direitos humanos nas instituições de ensino superior. Para isso, o Pacto sugere ações como a realização de campanhas, criação de canais de recebimento de denúncias de violações e inclusão do tema no currículo escolar.

¹² SEVERO; GIONGO; MOURA, *op. cit.*

¹³ BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*. Brasília: SEDH/PR, 2007, p. 19.

¹⁴ MOREIRA, Andressa Urtiga; PULINO, Lúcia Helena Cavasin Zabotto. Liberdade é conquista social? Freire e Vigotski na perspectiva da educação em direitos humanos. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 47, p. 1-19, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s1678-4634202147226278>, p. 4.

¹⁵ FREZZA, Marcia; MARASCHIN, Cleci; SANTOS, Nair Silveira dos. Juventude como problema de políticas públicas. *Psicologia & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 21, n. 3, p. 313-323, dez. 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-71822009000300004>, p. 322.

¹⁶ DIBBERN, Thais Aparecida; CRISTOFOLETTI, Evandro Coggo; SERAFIM, Milena Pavan. EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: um panorama do compromisso social da universidade pública. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 34, p. 1-26, 13 dez. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698176658>, p. 8.

¹⁷ BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*. Brasília: SEDH/PR, 2007. p. 34.

¹⁸ PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi. Educação em Direitos Humanos no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 19, n. 117, p. 20-38, fev./maio 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.rjp2017v19e117-1528>, p. 32.

Além de normas nacionais, diversos reconhecimentos internacionais atuam no sentido de dar à EDH uma concepção mais ampla e abrangente¹⁹, o que dialoga diretamente com a comunidade de prática, na medida em que o tema passa a ser tratado em rede e como uma demanda não apenas local, mas de diversos povos em âmbito regional. Nesse sentido, em comemoração aos 60 anos da DUDH, a ONU decretou 2008 como Ano Internacional de Educação em Direitos Humanos, também proclamando a Declaração das Nações Unidas sobre a Educação e Formação em Direitos Humanos em 2011.

Cumprido ressaltar a importância de se debruçar sobre a metodologia utilizada no processo de EDH. Como lembra Mota Neto²⁰, a educação popular e a investigação-ação participativa, ao convergirem, ressaltam a importância da utilização de uma pedagogia decolonial. A ideia, pois, é afastar a ideia neoliberal de educação tecnicista²¹, de modo a estimular a participação social e uma leitura crítica da realidade, integrando a própria luta contra a dominação.

Assim sendo, em relação à obrigação dos Estados e da sociedade civil de construir e fortalecer a EDH tem-se a dificuldade de concretização em razão da diversidade de realidades no mundo. Nesse sentido, apresentar-se-ão duas propostas metodológicas do processo de transmissão de conhecimento sobre direitos humanos que vão bastante ao encontro do que versa a lógica decolonial: o Método Paulo Freire e a comunidade de prática e posteriormente suas intersecções. No caso da segunda, vale ressaltar que, a partir de autores que são latino-americanos, como René Ureña, a perspectiva reforça a decolonialidade crucial para a concretização da EDH.

Inicialmente, cabe ressaltar que não é o objetivo a mera replicação acrítica do método Paulo Freire, mas como o mesmo enunciou para entendê-lo, é necessário o reinventar e não o adaptar acriticamente de forma mecânica²². Tal premissa é importante para a compreensão dos projetos e programas de extensão universitária que temos hoje, que nasceram com base em práticas educacionais paulofreirianas, mas também se faz necessário apontar particularidades e avanços com novas discussões como do debate sobre comunidade prática, tema do próximo tópico.

O modelo de extensão universitária tal qual se tem hoje foi introduzido em 1962 por Paulo Freire na Universidade do Recife, atual Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), através da Serviço de Extensão e Cultura (SEC), que foi fruto da vivência de Freire com o Movimento de Cultura Popular²³.

¹⁹ PIOVESAN; FACHIN, *op. cit.*, p. 25.

²⁰ MOTA NETO, João Colares da. Por uma pedagogia decolonial na América Latina: convergências entre a educação popular e a investigação-ação participativa. *Education Policy Analysis Archives*, Tempe, v. 26, n. 84, p. 1-21, 23 jul. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3424>.

²¹ SAVIANI, Demerval. *História das idéias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2007.

²² FREIRE, PAULO; FREIRE, Ana Maria Araújo; OLIVEIRA, Walter Ferreira. *Pedagogia da Solidariedade*. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2021.

²³ Universidade Federal de Pernambuco. Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (Proexc). *Paulo Freire, Patrono da Educação Brasileira, é o extensionista homenageado do mês de fevereiro*. Disponível em: https://www.ufpe.br/proexc/noticias-da-proexc/-/asset_publisher/vtYtuyaix8uw/content/paulo-freire-patrono-da-educacao-brasileira-e-oextensionista-homenageado-do-mes-de-fevereiro/40659. 2019. Acesso em: 13 jan. 2023.

Embora no período em que a SEC iniciou as bases da extensão universitária já existisse uma prática antiga de “extensão”, que contava com cursos e prestações de serviços, sobretudo rurais e oferecidas por agrônomos, mas tal prática não era inserida como extensão universitária dialógica aos moldes hodiernos²⁴.

Freire, em sua obra “Extensão ou Comunicação?”²⁵, com sua primeira edição em 1969, entende a atividade do extensionista em seu sentido mais antigo como de quem estende algo à alguém, no sentido de estender conhecimentos e técnicas, sentido este muito utilizado em atividades desempenhadas por agrônomos em núcleos agrícolas.

Contudo, como ressalta nesta obra, seu avanço e redefinição do termo “extensão” não se limita em uma transmissão de saber que tem seres humanos como objetos e os negam como seres de transformação no mundo. É no sentido de extensão como prática educativa que se distancia de uma atividade de domesticação e corresponde a um conceito de comunicação.

Extensão educativa só tem sentido a partir de entender o ato de educar e educar-se na prática da liberdade, em contraposição à prática de domesticação. Afastando-se de um modelo de educação bancária em que os discentes teriam que assimilar criticamente o conteúdo²⁶. Os extensionistas agindo no papel de educadores com pessoas externas ao meio universitário são condutores de certos conhecimentos, mas que ao mesmo tempo estão em relação de aprendizado recíprocos com a sociedade civil. Nessa relação sinalagmática educar e educar-se é:

tarefa daqueles que sabem que pouco sabem – por isto sabem que sabem algo e podem assim chegar a saber mais – em diálogo com aqueles que, quase sempre, pensam que nada sabem, para que estes, transformando seu pensar que nada sabem em saber que pouco sabem, possam igualmente saber mais²⁷

E é nessa concepção de extensão educativa que nasce em 1963 o método paulofreiriano de alfabetização de 300 pessoas adultas em 45 dias, a partir de uma atividade de extensão universitária em Angicos no Rio Grande do Norte. Tal projeto ocorreu em parceria entre Secretaria de Educação e Cultura do Rio Grande do Norte (SECERN) e o SEC da Universidade do Recife, do qual Paulo Freire era Diretor deste neste período²⁸.

Frisa-se que a extensão universitária freiriana afasta-se de um modelo assistencialista, na verdade busca o “protagonismos das partes exógenas ao meio universitário nesse processo de diálogo”²⁹. Entendendo que o ato de educar não é unilateral, mas que a aprendizagem é pertinente para todas as partes envolvidas, para além dos muros da sala de aula. O processo educacional irradia-se multilateralmente e depende dos contextos culturais das pessoas envolvidas na prática educacional.

²⁴ *Idem. Ibidem.*

²⁵ FREIRE, Paulo. *Extensão ou comunicação?* 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

²⁶ FREIRE; FREIRE; OLIVEIRA, *op. cit.*

²⁷ FREIRE, 1983, *op. cit.*, p. 15.

²⁸ GADOTTI, Moacir. *50 anos de Angicos e do Programa Nacional de Alfabetização: Cronologia*. Disponível em: <http://angicos50anos.paulofreire.org/cronologia/>. Acesso em: 12 jan. 2023.

²⁹ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; LIMA, Camilla Montanha de. O Retorno de Paulo Freire à Faculdade de Direito do Recife: um relato do método freiriano nos projetos de extensão da faculdade de direito do recife. *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*, Recife, v. 93, n. 3, p. 129, 26 nov. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.51359/2448-2307.2021.252593>, p. 133.

Como ressaltado na obra póstuma “Pedagogia da Solidariedade”³⁰, é impossível entender a educação sem uma compreensão prévia dos seres humanos envolvidos nesse processo educacional. A educação também é um evento histórico, ou seja, que muda no tempo e no espaço, tal consideração é de extrema importância para entender que não se pode fazer transplantes acríticos de uma forma educacional de um Estado em uma outra sociedade ou outros povos.

A prática de extensão universitária é uma prática educativa que vai além de muros de sala de aula. Isso não significa que não abarca conceitos teóricos, pelo contrário, os extensionistas precisam dominar as ferramentas básicas para que possam também ser agentes transformadores da realidade em um contexto de comunidade educadora.

Frisa-se que o processo da extensão universitária não é sempre o mesmo, sendo constantemente reinventado, na medida que novas pessoas passam a integrar e discentes da graduação concluem o ciclo universitário. Mas no sentido freiriano, a extensão como prática educativa preza pela formação dos extensionistas em cada novo ciclo e não um treinamento como mero receptores de conhecimento. Não se pode afirmar que existe uma linearidade neste processo ou que seja uma atividade neutra, é um território de desenvolvimento, mobilização, embates e conflitos³¹.

A extensão universitária tem um papel fundamental de conectar os discentes da graduação com a sociedade civil e os leva a pensar criticamente problemas da realidade. Os estudantes, professores e equipe da extensão além de precisarem ter domínio do conteúdo teórico nas suas ações de extensão também são instados a agirem em solidariedade com a sociedade. Em especial a solidariedade, que não se confunde com assistencialismo, com grupos vulneráveis, em uma atuação que se distancia do individualismo, mas em um trabalho de extensão que é realizado em equipe.

Por meio desse processo educacional, realizado com uma equipe de extensionistas em um projeto, é uma forma não só de entender o mundo para além de livros, mas com a finalidade de transformar a realidade. A extensão, tal qual nas universidades hodiernas, permite uma vivência plena da atividade educacional, na medida que existe troca de conhecimentos entre a teoria e a realidade e constitui-se como dinâmica social na construção de novos saberes³².

A extensão permite um processo educacional que aciona o saber para além do técnico, expande o universo dos saberes³³. É limitador reconhecer que a prática pedagógica e educativa ocorre apenas através de uma educação formal restrita aos ambientes escolares, profissionalizantes e acadêmicos, na verdade ocorre também através de estruturas socioeducativas externas à educação formal. Sem negar que parte destas relações educativas se realiza, informalmente, no contexto das influências sociais e culturais para além dos processos educativos formais³⁴.

Dessa forma, a extensão universitária tal qual temos hoje embora tenha seu termo utilizado tal qual o antigo modelo de extensão realizada por agrônomos em comunidades rurais e camponesas não se confunde com estas. Visto que os projetos de extensão nos cursos

³⁰ FREIRE; FREIRE; OLIVEIRA, *op. cit.*

³¹ FREIRE; FREIRE; OLIVEIRA, *op. cit.*

³² FREIRE; FREIRE; OLIVEIRA, *op. cit.*

³³ FREIRE; FREIRE; OLIVEIRA, *op. cit.*

³⁴ FREIRE; FREIRE; OLIVEIRA, *op. cit.*

superiores não são extensões mecanicistas de procedimentos técnicos, mas visam a problematização e as relações dos seres humanos no mundo, possibilitando que as pessoas aprofundem sua tomada de consciência da realidade na qual e com a qual estão³⁵.

2 A COMUNIDADE DE PRÁTICA EM DIREITOS HUMANOS

Duve et al³⁶, do Instituto Max Planck de História do Direito (Alemanha), descrevem o surgimento e o legado da chamada “Escola de Salamanca”. Surgida no início do século XIII, em meio a um cenário de redefinição na Europa, trata-se mais de uma metodologia de prática de formulação e disseminação de conhecimento normativo do que uma instituição com membros e delimitações, universidades estavam sendo fundadas. É nesse meio que surge inicialmente a comunidade de prática. Esta consiste em uma rede interconectada de produção e discussão de conhecimento, com o compartilhamento de métodos e de conhecimentos, cujos autores se unem não por um objetivo comum, mas por um entendimento compartilhado do que estão fazendo e por quê³⁷.

Do universo de Salamanca, uma série de autores se fortaleceram, de diversas áreas como Direito, Filosofia e Teologia, bem como ideias surgiram e, de acordo com os autores, já foi sendo feito um processo de “tradução cultural” para outras regiões, como Manila e México (então colônias espanholas). Os autores abordam que esse processo garantiu que houvesse um redesenho do conhecimento produzido, tomando formas específicas de acordo com o local em questão. Havia, pois, uma preocupação no sentido de que esses métodos não fossem simplesmente copiados, mas que fosse também criado algo novo. Esse senso de interconexão foi essencial, ainda, para que o que era produzido na própria Escola de Salamanca fosse mais aprofundado, marcando um movimento de troca de conhecimentos em via de mão dupla³⁸.

Além disso, mais contemporaneamente, pode-se compreender tal metodologia como uma forma inovadora de se encarar a prática jurídica, que vai ao encontro da proposta de democratização do conhecimento que é a base da EDH. Em uma comunidade de prática, a asseguarção de direitos humanos não fica concentrada apenas na atividade jurisdicional ou na burocracia estatal. A academia, a extensão e a sociedade civil – com ênfase para a população que enfrenta violações – também passam a ser titulares e protagonistas do processo de supervisão e de concretização de direitos. Nesse sentido, o processo de EDH reafirma-se como necessário para que a prática dos direitos humanos seja também ocupada por parcelas sociais que estão em posições de menor influência.

Pereña³⁹, por sua vez, traz uma dimensão importante da aplicação original da comunidade de prática já em direitos humanos. No contexto do primeiro contato com indígenas na América, houve um questionamento em relação a se era possível considerar que os direitos

³⁵ FREIRE, 1983, *op. cit.*

³⁶ DUVE, Thomas; BIRR, Christiane; GARCÍA, José Luis Egío. The School of Salamanca. A Case of Global Knowledge Production. In: *Max Planck Studies in Global Legal History of the Iberian Worlds*, v. 2. Leiden: Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series No. 2020-12. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3627032. Acesso em: 2 jan. 2023.

³⁷ ADLER, Emanuel. *Communitarian international relations: The epistemic foundations of international relations*. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2005.

³⁸ DUVE et al, *op. cit.*, p. 23.

³⁹ VICENTE, Luciano Pereña. Carta de derechos de los indios según la Escuela de Salamanca. *Revista Internacional de La Cruz Roja*, Cambridge, v. 17, n. 113, p. 494-514, out. 1992. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/s0250569x00001576>.

subjetivos na Europa compreendidos também se aplicavam a eles. Isso mostra que os conhecimentos produzidos em Salamanca, ainda que nas condições do momento, de fato chegaram aos territórios ultramarinos dos impérios europeus nos idos do século XVI, de modo a tentar minimizar as violações contra povos indígenas.

Somam-se a isso processos que se deram no contexto do final do século XX. Von Bogdandy e Ureña⁴⁰, em pesquisa desenvolvida pelo Instituto Max Planck de Direito Internacional Público (Heidelberg, Alemanha) ressaltam o papel do antropólogo Jean Lave e do teórico da educação Étienne Wenger na formulação da ideia da chamada comunidade de prática⁴¹. Para Von Bogdandy e Ureña, é importante entender a noção de aprendizagem situada, de modo a reconhecê-la como processo social, e não como mera transmissão de conceitos abstratos, pensamento compartilhado por Paulo Freire.

Os autores observam três aspectos essenciais numa comunidade de prática: compromisso mútuo, iniciativa conjunta e repertório compartilhado⁴². Essa noção vai ao encontro do que Duve et al⁴³ delineiam, no sentido de elementos subjetivos que caracterizam as comunidades. Os autores ressaltam que a autopercepção é essencial para que os membros do grupo definam sua identidade, a qual tem influência direta sobre a prática adotada. Adler⁴⁴, por sua vez, lembra que as comunidades podem ser transnacionais e atravessar fronteiras, entendendo o sistema internacional como uma “coleção de comunidades de prática”.

Na atualidade, o conceito de comunidade de prática oferece aportes metodológicos valiosos para o processo de EDH. Tais pesquisas ainda não são abordadas com profundidade no Brasil, de forma a ser importante a inserção dessa metodologia nos debates sobre prática e educação em direitos humanos a qual se traz neste artigo de forma inovadora. Ao trabalhar de modo a criar consciência, inserindo a realidade de diferentes sujeitos em um contexto maior de lutas e de discussões, seja com debates, ações de asseguarção de direitos, entre outras ações vindas de diversos atores, está-se constituindo uma comunidade de prática social⁴⁵.

Toope e Brunné⁴⁶ também colocam em debate o problema da obrigação jurídica internacional. Os autores entendem que comunidades transnacionais de especialistas em Direito viabilizam o espaço que cria o surgimento de tais obrigações. Estas passam a ser melhor vistas como um compromisso internalizado, e não como um dever imposto ao qual é atribuída uma sanção em caso de descumprimento. Tal entendimento mostra o poder da metodologia para criar uma cultura de legalidade, conhecimento, interação e respeito com a lei em uma sociedade.

Tem-se, assim, o enfraquecimento de uma divisão aguda entre o nacional e o internacional, de modo que, no contexto latinoamericano, a Corte Interamericana de Direitos Humanos encontra-se no centro de uma comunidade de prática que é composta por membros de todo o subcontinente, como juízes, litigantes, funcionários públicos e todos aqueles que “contribuem para as interações que geram decisões jurídicas”. Não se deve, porém, compreender

⁴⁰ VON BOGDANDY, Armin; UREÑA, René. Comunidad de práctica en derechos humanos y constitucionalismo transformador en América Latina. In: *Anuario de Derechos Humanos*, Número Especial, 2020, p. 15-34.

⁴¹ LAVE, Jean; WENGER, Étienne. *Situated learning: Legitimate peripheral participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

⁴² VON BOGDANDY; UREÑA, *op. cit.*, p. 22

⁴³ DUVE et al, *op. cit.*

⁴⁴ ADLER, *op. cit.*

⁴⁵ VON BOGDANDY; UREÑA, *op. cit.*, p. 22.

⁴⁶ TOOPE, Stephen J.; BRUNNÉE, Jutta. *Legitimacy and legality in international law: An interactional account*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

a comunidade como um sistema, pois o ponto é “um propósito compartilhado através do di-reito”⁴⁷.

Ponto fundamental elencado por Bogdandy e Ureña⁴⁸ é o de que é mais difícil de entender como funciona um sistema ao entender a interação entre atores como uma “questão de encontros isolados”. Nesse sentido, inserir pessoas em uma comunidade de prática é uma maneira de fazê-las interagir com diversas questões que também correspondem a suas realidades. Assim, conforme Frischmann⁴⁹, a interação muda não apenas as estratégias dentro de um jogo, mas também o jogo em si, modificando a interface por meio da qual se dão as interações.

É possível então compreender que a comunidade de prática constitui uma forma interconectada de estabelecer a EDH. Trata-se de situar o sujeito em uma realidade que ele por vezes não compreende integrar, fazendo-o interagir com conhecimentos que se relacionam com desafios por que passa. Desse modo, tanto ele adquire uma outra dimensão das dificuldades enfrentadas e das contradições sociais, quanto outros membros da mesma comunidade têm o seu entendimento modificado por entrar em contato com aquela realidade.

Não se pode olvidar da dimensão das comunidades de prática relacionada à desigualdade. Contu e Willmott⁵⁰ pontuam que essa ideia pode mascarar assimetrias de poder, o que pode ser observado a nível nacional e internacional. Ainda que diversos atores tenham entendimentos até semelhantes e atuem no campo dos direitos humanos, existem contextos mais e menos abertos a uma atuação feita em rede e em conjunto com outras pessoas, de modo a constituir uma ação comunitária.

Todavia, assim como o PNEDH versa, o compromisso social das universidades é exatamente o de inserir a sociedade — especialmente suas parcelas mais marginalizadas — na comunidade de prática em direitos humanos. Membros da instituição devem ser impactados, mas também entenderem que têm uma missão para com a população de sensibilizarem as pessoas para uma compreensão não isolada dos conflitos em que estão envolvidas. Essa é uma maneira de reduzir as assimetrias de poder em matéria de conhecimento, em que a extensão universitária mostra a sua importância.

3 A PRÁTICA NA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

Por ser o berço da extensão universitária a partir de Paulo Freire⁵¹, buscou-se um projeto de extensão da UFPE para análise neste artigo que desenvolvesse a EDH, aplicando as duas metodologias anteriormente expostas, o método paulofreiriano e a inserção na comunidade prática em direitos humanos na seara internacional para entender como elas se manifestam na *práxis*.

Objetiva-se analisar se o ímpeto de promover uma educação libertadora e que vise disseminar o conhecimento sobre direitos humanos ainda se mantém viva onde ela nasceu.

⁴⁷ VON BOGDANDY; UREÑA, *op. cit.*, p. 24.

⁴⁸ VON BOGDANDY; UREÑA, *op. cit.*, p. 24.

⁴⁹ FRISCHMANN, Brett. A Dynamic Institutional Theory of International Law. *Buffalo Law Review*, Buffalo, v. 51, n. 3, p. 679-809, 2003.

⁵⁰ CONTU, Alessia; WILLMOTT, Hugh. Re-Embedding Situatedness: the importance of power relations in learning theory. *Organization Science*, Catonsville, v. 14, n. 3, p. 283-296, jun. 2003. DOI: <http://dx.doi.org/10.1287/orsc.14.3.283.15167>.

⁵¹ UFPE, *op. cit.*

Mais especificamente, entendeu-se que a extensão universitária é o tipo de projeto que melhor concretiza a proposta de EDH, na medida em que, como visto anteriormente, tem como objetivo levar o conhecimento para além da Universidade, atingindo diversos grupos sociais seguindo o legado do SEC. Diante disso, houve a escolha de um Programa, o qual é baseado no Método Paulo Freire, além de conectar os membros e a parcela da sociedade assistida à comunidade de prática latino-americana de estudo e proteção dos direitos humanos. Também se trata do único Programa de Extensão⁵² na área de justiça e direitos humanos atualmente ativo na UFPE, além de ser vinculada à diretoria inaugurada por Paulo Freire.

O então projeto de extensão “Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos” (aSIDH) surgiu em 2012, na Universidade Federal da Paraíba (UFPB) com o objetivo de:

democratizar o acesso ao mecanismo internacional de proteção aos direitos humanos do Sistema Interamericano, com a finalidade de formar capital humano qualificado para atuação em âmbito internacional, além de prestar auxílio às vítimas de graves violações de direitos humanos, por meio de parcerias firmadas com organizações não governamentais e órgãos públicos que atendem a este tipo de demanda⁵³

A primeira experiência de grande relevo do aSIDH ocorreu em 2014, em João Pessoa, no estado da Paraíba, abarcando a dimensão do direito à saúde. Uma liminar foi proferida de modo pioneiro⁵⁴ liberando o uso do canabidiol para dezesseis pacientes terminais acometidos com condição grave. A extensão teve um papel essencial na definição da sentença ao participar da redação de uma nota técnica sobre precedentes internacionais sobre responsabilização do Estado, usada pelo Ministério Público e acatada pela Justiça local.

É possível notar que um ponto essencial nesse processo foi alçar uma questão inicialmente entendida como “localizada” para uma discussão em rede, conectada com outros precedentes, de modo a colocá-la como parte de um conjunto de acontecimentos sobre a questão. Essa noção é basilar para a constituição de uma comunidade de prática e foi adotada desde o início pelo aSIDH. Além disso, após o caso, foi publicado no site da London School of Economics um registro da iniciativa⁵⁵, mostrando que a extensão de fato se insere num contexto maior de luta pela proteção de direitos humanos.

Em 2016, o projeto aSIDH inicia-se na UFPE, passando posteriormente a ser Programa de Extensão Universitária, com dois projetos de extensão como eixos centrais envolvendo casos de violações de direitos humanos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). Esses projetos iniciaram como uma iniciativa de monitoramento e maneira de aproximar a Universidade de casos práticos em que o SIDH aproxima-se da realidade local. Então, dada a carência de grupos sociais em apoio social e jurídico, o programa passou a contribuir com propagação de educação em direitos humanos no âmbito de diálogo com instituições estatais, organizações não governamentais e vítimas de violações de direitos humanos.

⁵² Embora existam outros projetos e ações extensionistas nessa área, o aSIDH é o único que se consolidou como Programa de extensão, abarcando hoje vários projetos e um conjunto sistemático de ações e iniciativas, com membros permanentes e com um histórico de projetos já desenvolvidos, como foi descoberto por meio de páginas da UFPE e do próprio projeto.

⁵³ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt (org.). *Democratizando o acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos: estratégias para promoção local dos direitos humanos*. Recife: UFPE, 2021.

⁵⁴ NÓBREGA, *op. cit.*

⁵⁵ OLIVEIRA, Iago Morais de. Using International Human Rights Law to Guarantee the Right to Health: a brazilian experience. *LSE*. Londres, 13 dez. 2016. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/humanrights/2016/12/13/using-international-human-rights-law-to-guarantee-the-right-to-health-a-brazilian-experience/>. Acesso em: 02 jan. 2023.

Sendo o primeiro projeto, o caso do povo indígena Xukuru de Ororubá, situado na cidade de Pesqueira (Pernambuco), que o projeto acompanha desde 2016, quando ainda tramitava na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e não havia sido exarada a sentença pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH). O referido povo enfrentou diversas dificuldades na demarcação de seu território, tais como demoras no processo habitual, violência, envolvendo o assassinato de seu cacique, e até mesmo obstáculos no registro da propriedade no cartório local.

O segundo projeto de extensão teve início em 2017 com a participação no fórum de monitoramento, promovido pela Procuradoria da República de Pernambuco, das medidas provisórias exaradas pela Corte IDH no caso do Complexo Penitenciário do Curado, situado em Recife/PE. Dentre as determinações estabelecidas pela Corte IDH estão o direito dos presos de terem o cômputo em dobro de sua pena diante das condições degradantes no cárcere e a necessidade da diminuição do número de pessoas presas diante da superlotação.

A articulação entre pesquisa e extensão também pode ser observada, conforme prevê o PNEDH, e há a disseminação das questões trabalhadas pelo projeto no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPE. Mais recentemente, uma pesquisa com membros das áreas do Direito, Antropologia e História vem sendo desenvolvida, após aprovação no Edital de Estudos Étnicos Raciais da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco⁵⁶, abarcando os sistemas de justiça de quatro povos indígenas situados no estado de Pernambuco, incluindo o Xukuru, de modo a entender suas interações com o direito formal no Brasil.

Dessa forma, a referida extensão pode ser reconhecida como integrante de uma comunidade de prática em direitos humanos no contexto nacional. Nesse sentido, a missão do aSIDH é tanto no sentido de democratizar o conhecimento em matéria de direitos humanos, da jurisprudência da Corte IDH, entre outros assuntos correlatos, quanto no de atuar como clínica de direitos humanos e prover auxílio a grupos excluídos da realidade do sistema formal de proteção. Concomitantemente que dialoga com o Método Paulo Freire, em matéria de ouvir e reconhecer a voz de populações marginalizadas, também atua em ações práticas junto a outros atores nacionais da comunidade prática, como o judiciário, ministério público, defensoria, auxiliando em ações e produzindo relatórios.

A extensão universitária aSIDH também utiliza do método paulofreiriano na medida que reconhece as normas de Organizações Internacionais, como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, em diálogo com o Estado brasileiro na efetivação dos direitos Humanos, mas sem negar o papel das vítimas nessa interação que são os reais protagonistas dessa relação.

Reconhecendo também a relação de aprendizado não como ato unilateral, embora exista a compreensão de que estudantes e professores do curso de direito tenham conhecimentos técnicos sobre normas e interações com organizações internacionais, a prática extensionista vai além de uma redução à exposição de conhecimentos aprendidos em sala de aula. Visto que a interdisciplinaridade é um dos fundamentos do aSIDH, com a participação de historiadores, antropólogos, sociólogos e cientistas políticos⁵⁷. Ademais, aprendendo também as vítimas de violações de direitos humanos que se tornam protagonistas na defesa e reconhecimento dos seus direitos.

⁵⁶ Resultado do Edital de Estudos Étnico-Raciais Solano Trindade: Disponível em: <https://www.facepe.br/wp-content/uploads/2022/04/Edital-29-2021-Estudos-Etnico-Raciais-Solano-Trindade-Resultado.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.

⁵⁷ NÓBREGA, *op cit.*

Na obra “Transformando vítimas em protagonistas”⁵⁸, retratou-se a aplicação do método freiriano com os dois eixos centrais da extensão, o caso do povo Xukuru de Ororubá e do Complexo Penitenciário do Curado, ambos com decisões exaradas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Na apresentação deste livro virtual, foram enunciados os diálogos entre os extensionistas universitários e membros do programa de extensão (docentes, mestrandos, doutorandos e colaboradores externos) com atores estatais, sociedade civil e pessoas e grupos que vivenciaram e vivenciam violações de direitos humanos. Desse modo, o elemento de incluir populações marginalizadas no processo de cobrar e fiscalizar a asseguaração de seus direitos, algo importante para a inovação promovida pela comunidade de prática, também pôde ser observado.

Sendo que a construção do livro foi realizada a partir destes diálogos na medida em que:

vindo do próprio povo indígena, que permitiu avançarmos na proteção mais efetiva de proteção de direitos humanos, desconstruindo estereótipos ainda presentes na forma de aplicar o direito tradicional. A experiência direta com o povo indígena Xukuru de Ororubá, que enfrentou forte processo de criminalização e violações de direitos humanos, também permitiu colocá-los como protagonistas, com a medida inédita para recebimento direto, pela Associação Indígena, da indenização paga pelo Estado brasileiro, por força da condenação na Corte Interamericana de Direitos Humanos, tratados no capítulo 2. Foram essas releituras e aprendizados diretamente com o povo indígena de Pernambuco que permitiram a extensão aSIDH avançar como *amicus curiae* de repercussão geral no Supremo Tribunal, como representado no capítulo 4, inovando no modo de peticionar direitos humanos. Da mesma forma, o diálogo próximo com os representantes das vítimas Dona Vilma, do Serviço Ecu- mênico de Militância nas Prisões (Sempri), permitiu amadurecer o *amicus curiae* do aSIDH, trazido no capítulo 6, no caso do Complexo do Curado, no Tribunal de Justiça de Pernambuco. Essa formação dialogada das ações da extensão são a abertura para empoderar vítimas como as protagonistas na efetivação de direitos e garantias.⁵⁹

Não se pode esquecer de uma característica importante e que situa o aSIDH na comunidade de prática em direitos humanos em Pernambuco, no Brasil e na América Latina: parcerias com outras organizações da sociedade civil e estatais de asseguaração de direitos fundamentais. Como no caso do povo Xukuru, a atuação em conjunto com o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), uma iniciativa com Status Consultivo Especial no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

Além disso, podem ser destacadas colaborações com a Defensoria Pública da União, que também atua peticionando e monitorando no caso do Complexo do Curado e com o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), que tem uma inserção histórica na questão indígena no Brasil e também acompanha o povo Xukuru. O aSIDH colabora, ainda, com a Ordem dos Advogados do Brasil e com o Ministério Público Federal, com a produção de notas, protocolos e intercâmbio de conhecimento.

Mais recentemente, extensionistas do Programa participaram do projeto Litigantes do Futuro, promovido pela Organização Não-Governamental (ONG) Conectas Direitos Humanos em 2022. Trata-se de uma oportunidade importante de formação sobre litígio estratégico e

⁵⁸ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt (org.). *Transformando vítimas em protagonista: uma experiência da extensão universitária aSIDH*. Recife: UFPE, 2022.

⁵⁹ NÓBREGA, *op cit*, p. 17.

incidência de ações, essenciais para a construção e consolidação da prática de clínica e educação em direitos humanos. Essas articulações colocam o aSIDH também no centro de uma intersecção entre universidade, sociedade e organizações.

O Programa também foi a primeira extensão brasileira a participar da Escola Intensiva “Derechos Humanos, Conocimiento Experto y Comunidad de Práctica”⁶⁰, em treinamento organizado por René Ureña, Max Planck Fellow, em 2022, em Heidelberg, conjuntamente com o Instituto Max Planck de Direito Público Comparado e Direito Internacional Público e o Instituto Max Planck de História do Direito e Teoria do Direito.

4 INTERSECÇÕES ENTRE A COMUNIDADE DE PRÁTICA E O MODELO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

Em consonância com os ensinamentos de Paulo Freire — que ressaltou que não gostaria que as pessoas fossem seus discípulos, mas ao contrário, sempre quis que as pessoas o superassem e o recriassem⁶¹—, propõe-se, então, intersecções de teorias e métodos de práticas educacionais em extensão universitária que atua na efetivação de direitos humanos.

Como já enunciado, os contornos do que seria comunidade prática, pode-se entender nesse contexto do século XXI como uma rede de diversos atores nacionais, regionais e internacionais para avançar uma agenda de efetivação dos direitos humanos⁶². Os atores não mais limitados em uma relação de direito internacional aos moldes do século XIX de relação apenas entre Estados nacionais. Também foi superada a discussão que permeou o século XX de que um Estado ao reconhecer um tratado ou convenção internacional e aplicá-lo internamente abdicou de parte da sua soberania⁶³.

Nesse sentido, preza-se pela dialogicidade e a compreensão de que o Estado não é uma estrutura monolítica, para essa compreensão da rede de atores que interagem nessa comunidade prática de direitos humanos precisa-se ir além de uma mera compreensão abrangente de “Estado”. Mas entender que dentro do Estado temos na verdade um conjunto de atores que por vezes têm concepções contrárias na efetivação de questões de direitos humanos, outras vezes que é possível um diálogo efetivo, mas nem sempre linear, na efetivação de questões envolvendo direitos humanos.

Como ponto de partida para a discussão de comunidade prática envolvendo discussões de problemas de direitos humanos no Brasil não em um “modelo hierárquico monolítico entre Organismos Internacionais e Estados nacionais para resolução de problemas envolvendo direitos humanos”⁶⁴. A concepção de comunidade prática avança para pensar além de comunidades abstratas e homogêneas, como uma única percepção de Estado, passa então a pensar na observação das pessoas que participam ou influenciam no processo decisório, com seus

⁶⁰Ver Max Planck Law Winter School - Escuela Intensiva: “Derechos Humanos, Conocimiento Experto y Comunidad de Práctica”. Disponível em: <https://www.mpil.de/en/pub/news/events.cfm?event=calendar.Display&cat=3&iDisplayID=1&date=12/12/2022>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁶¹ FREIRE et al. *op. cit.*

⁶² VON BOGDANDY; UREÑA, *op. cit.*

⁶³ MONTANHA, Camilla. *Justiça de Transição no Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: análise do controle de convencionalidade sob a égide do Transconstitucionalismo*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

⁶⁴ MONTANHA, *op. cit.*, p. 26.

interesses e temores. Considerando inclusive que atores de diversas instituições estatais podem ter projetos distintos em razão de diferentes perspectivas sobre direitos humanos⁶⁵.

Faz-se a consideração que não é a intenção deste artigo realizar um transplante acrítico do entendimento de comunidade prática construído na Europa para a realidade brasileira. Não é o objetivo realizar uma análise de direito comparado que perpetue um pensamento colonial, eurocêntrico e desconsidere realidades culturais locais⁶⁶.

Parte-se, na verdade, de interseções entre o conceito de comunidade prática e experiências locais de efetivação de decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos com a extensão universitária como um ator relevante desta comunidade prática e também na promoção da Educação em Direitos Humanos (EDH). A análise parte então da experiência empírica da atuação do Programa de Extensão Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH)/UFPE.

Para Bogdandy e Ureña⁶⁷, a noção de comunidade prática é importante para entender um equilíbrio para explicar a dimensão da estrutura do sistema com seus agentes, os atores que têm um papel destaque na efetivação dos direitos humanos no âmbito interamericano, sendo estes: os órgãos operativos do SIDH, Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos; juízes nacionais; fiscais e auditores; defensores públicos e defensores de direitos humanos; membros e servidores da administração especializada e da administração pública; organizações não governamentais; e atores acadêmicos que incluem clínicas de faculdades de direito com proposição de *amici curiae*, pesquisadores e professores na área dos direitos humanos.

Pode-se observar na análise através da comunidade prática um “processo constante de interação e aprendizagem na forma das expectativas do sistema interamericano”⁶⁸, atuando nessa efetivação da educação em direitos humanos.

Mais especificamente têm-se os atores acadêmicos da comunidade prática, em especial em relação à atuação do Programa de Extensão Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH), que possui atuação de clínica de direitos humanos e protocolou dois *amici curiae* em tribunais superiores envolvendo suas áreas de atuação. Nesse sentido, o aSIDH tem uma atuação genuína na promoção de Educação em Direitos Humanos (EDH), tanto como ator da comunidade prática como sua essência educativa e integração social através do método paulofreiriano.

Como ressaltado a preocupação em trazer em discussão a perspectiva de comunidade prática não implica em uma colonialidade do saber como cópia de um modelo do norte global. É importante também diferenciar o modelo de clínicas jurídicas que surge no norte global com o modelo que surge na América Latina.

Nos EUA, tem-se o modelo em que as clínicas jurídicas já estão institucionalizadas nas Universidades. O movimento clínico moderno surgiu nos Estados Unidos nas primeiras décadas do século XX, como parte do movimento de realismo legal, que detinha severas críticas ao método de caso, então predominante, por seu formalismo e falta de envolvimento com a so-

⁶⁵ VON BOGDANDY; UREÑA, *op. cit.*

⁶⁶ SALAYMEH, Lena; MICHAELS, Ralf. Decolonial Comparative Law: a conceptual beginning. *Rabels Zeitschrift Für Ausländisches Und Internationales Privatrecht*, [S. l.], v. 86, n. 1, p. 166-188, 2022. Mohr Siebeck. DOI: <http://dx.doi.org/10.1628/rabelsz-2022-0007>.

⁶⁷ VON BOGDANDY; UREÑA, *op. cit.*

⁶⁸ VON BOGDANDY; UREÑA, *op. cit.*, p. 25.

cidade. Esse modelo de clínicas jurídicas preza, então, pelo “envolvimento concreto com problemas jurídicos da sociedade, problemas reais, ao mesmo tempo que avançaram a justiça social”⁶⁹.

Ressalta-se que este modelo dos EUA incorpora um modelo de ensino que as clínicas fazem parte da estrutura curricular dos cursos jurídicos com o “foco de uma clínica é treinar alunos e prepará-los para a prática”⁷⁰. Nesse sentido, cabe ressaltar que o modelo tradicional das clínicas jurídicas nos EUA tem um condão mais assistencialistas, assemelhando como trabalhos pro bono ou de apoio à organizações que prestam serviços jurídicos a comunidades desprivilegiadas. Neste modelo tradicional de clínicas preza-se por ensinar aos alunos e alunas “habilidades como entrevista com clientes, aconselhamento, negociações, litígio, por exemplo. Defesa oral, pode ser. Exame de testemunhas”⁷¹.

Em comparação com o modelo dos EUA, Renata Lazarte, professora da Pontifícia Universidade Católica do Peru, traçou um panorama do desenvolvimento das Clínicas Jurídicas na América Latina. O grande desenvolvimento das Clínicas Jurídicas na América Latina ocorreu na década de 1990, impulsionado por projetos da Fundação Ford, principalmente nos países como Chile, Peru e Argentina, inspirado no modelo de clínicas norte-americanas. Ocorre que:

América Latina agarrou o modelo mas o transformou de alguma maneira, na qual o trabalho não se deu em uma lógica necessariamente igual ao das clínicas do modelo norte americano, mas se inicia a subtrair-se essa ideia das clínicas de interesse público e a especificação em determinados problemas jurídicos que vão, pouco a pouco, também à aparição de novas especializações em diferentes ramos do Direito⁷²

Mais especificamente na seara brasileira, temos o modelo de clínicas jurídicas em direitos humanos. Euzamara de Carvalho, formada na primeira turma do curso de Direito voltado para beneficiários da reforma agrária da Universidade Federal de Goiás, ressaltou a importância de entender as clínicas jurídicas no Brasil com as propostas paulo freirianas:

Então a clínica é esse lugar de escuta, de abertura da ação, comunicação e extensão, como fala Paulo Freire, que acolhe, que também com esse acolhimento ensina e gera novos projetos de pensar não só a vida individual dos estudantes de direito, mas impactam também no que é você caminhar enquanto trabalhador, enquanto defensor de um projeto de sociedade mais humana e igualitária (...) Eu acho que temos um grande desafio, que é interiorizar o Paulo Freire nessas ações e no ambiente da universidade. Pensando também essa forma interdisciplinar de construirmos saberes, trocarmos saberes, mas de como construímos esse elo, essa relação entre o saber acadêmico, científico e o saber popular⁷³

Nesse sentido, na interação do método paulofreiriano com a construção de comunidade prática temos a atuação de extensões universitárias e clínicas na efetivação de direitos humanos como do Programa de Extensão aSIDH da UFPE.

⁶⁹ RATHOD, Jayesh. Mesa de conferência Pensando o futuro da educação jurídica clínica: parte 1. In: IV FÓRUM NACIONAL DE CLÍNICAS JURÍDICAS, 2020, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Belo Horizonte: E-Papers, 2022, p. 138.

⁷⁰ RATHOD, *op. cit.*, p. 138.

⁷¹ RATHOD, *op. cit.*, p. 139.

⁷² LAZARTE, Renata. Clínicas em Diálogo Webinar 1: Atuação em Rede. In: IV FÓRUM NACIONAL DE CLÍNICAS JURÍDICAS, 2020, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2022, p. 15.

⁷³ CARVALHO, Euzemara de. Mesa de conferência Direitos Humanos, educação e resistência nos tempos atuais: Desafios ao Ensino Clínico. In: IV FÓRUM NACIONAL DE CLÍNICAS JURÍDICAS, 2020, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2022.

Freire já ressaltava que a educação contemporânea deve ser humanizadora, fomentadora de solidariedade e fortalecedora de comunidade, de forma que para o progresso da comunidade seria necessário um espírito de comunidade, ancorado na solidariedade entre as pessoas envolvidas⁷⁴. Fazendo uma intersecção com a concepção de comunidade prática na efetivação dos direitos humanos tem-se que é necessário um reconhecimento das potencialidades de todos os atores envolvidos nesta comunidade serem agentes transformadores de uma mudança na realidade. Como foi enunciado em tópico anterior de compromisso mútuo, iniciativa conjunta e repertório compartilhado⁷⁵.

Destacando a atuação do Programa de Extensão aSIDH da UFPE tem-se uma primazia por efetuar diálogos entre os diferentes atores internacionais, regionais, nacionais e locais que atuam na aplicação de decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Desde 2012, quando iniciou sua atuação na UFPB, prezou por parcerias com outros atores na efetivação dos direitos humanos como o Ministério Público Federal (MPF), Defensoria Pública da União (DPU), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Organizações Não Governamentais.

Com papel também de educação em direitos humanos tanto em uma dimensão de trazer novas discussões e sensibilizações em litigância estratégica de direitos humanos para outros atores estatais e não estatais que por vezes ter uma percepção mais conservadora de temáticas sociais e envolvendo direito internacional que repercutem em discussões envolvendo problemas locais. Um exemplo foi a promoção pelo aSIDH nos dias 09 e 10 de maio de 2020 do evento na Faculdade de Direito do Recife “O Sistema Interamericano e o caso do Povo Indígena Xukuru: entre implementação e impacto” que contou diversos representantes de instituições estatais como do MPF, DPU e Advocacia Geral da União (AGU) e também outros atores na defesa dos direitos humanos como de organizações não governamentais como o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP) e Conselho Indigenista Missionário (CIMI).

No âmbito da atuação do aSIDH com o caso do Complexo Penitenciário do Curado ocorreu na Faculdade de Direito do Recife em 2022 uma reunião e discussão da atuação dos atores estatais e não estatais que estão inseridos na efetivação das medidas provisórias emendas pela Corte Interamericana neste caso. Nesta reunião esteve presente representante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, Defensoria Pública da União e representantes dos peticionários do caso como a ONG Justiça Global e do Serviço Ecumênico de Militância nas Prisões (SEMPRI) no Movimento de Segurança Humana e Carcerária.

Ademais, o aSIDH entende que a educação em direitos humanos é uma educação reflexa, educa e também aprende com uma troca de saberes com vítimas de violações de direitos humanos que se tornam protagonistas e agentes transformadores das suas realidades.

■ CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo, foram discutidas metodologias com enfoques diferentes quanto à Educação em Direitos Humanos. Este desafio, ao representar grandes desafios, inspira a cri-

⁷⁴ FREIRE et al, *op. cit.*

⁷⁵ VON BOGDANDY; UREÑA, *op. cit.*

ação de diferentes métodos. No texto, houve a escolha de dois deles, incluindo um cuja proposição é quase inédita no Brasil; espera-se, assim, que haja novos trabalhos que discutam a comunidade de prática, sendo a interconexão de vozes algo tão importante para o conceito.

Ao mesmo tempo, também foi trazido o Método Paulo Freire, pioneiro na ideia de criar uma atuação prática — de extensão — que levasse a Universidade à sociedade, o qual segue existindo até hoje, cumprindo a missão de aproximar a população da comunidade. O método, que tem uma formulação humanística em sua gênese, além de já ter proporcionado a alfabetização de diversas pessoas, vem sendo usado para “alfabetizar” em matéria de direitos humanos, colocando-as como protagonistas de seus próprios processos sociais.

Nesse sentido, ressaltou-se o compromisso das Universidades com o processo de EDH, algo previsto em instrução normativa, no caso, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Para que o documento encontre eficácia, é necessário que os seus destinatários — a comunidade universitária em geral — utilize o que ele preconiza como base para as atividades desenvolvidas, de modo a fazê-lo se materializar na prática educacional, processo esse também previsto pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4.

O mesmo pode ser dito dos direitos humanos. Sendo algo que tem como objeto os seres humanos, isto é, as sociedades do mundo, com todas as suas particularidades, fazer a DUDH valer significa enxergá-la nas atitudes cotidianas, nas instituições e nas relações sociais. É impossível que isso aconteça sem que as pessoas tenham consciência de que as sociabilidades devem ser mediadas e assegurar aquilo garantido pelo direito positivo.

É verdade que não há uma fórmula que determine a realização desse processo. Todavia, conforme foi possível constatar a partir da base teórica deste texto, a EDH não pode se furtar em reconhecer e afirmar a realidade dos sujeitos, sem propor uma simples transmissão de conhecimento em mão única, tampouco esquecer de relacionar essas pessoas a um contexto interconectado de aprendizado. Ambas as ações significam garantir a personalidade dos seres como sujeitos de direitos e, mais ainda, fazer com que se apropriem dos direitos humanos. Trata-se, conforme Warat⁷⁶, de mudar uma realidade que, aparentemente, não tem “saídas visíveis”; uma bem sucedida EDH pode ser identificada quando os sujeitos passam a ver as saídas.

REFERÊNCIAS

ADLER, Emanuel. *Communitarian international relations: The epistemic foundations of international relations*. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2005.

BENEVIDES, Maria Victoria. *Educação em Direitos Humanos: de que se trata?*. Brasília: Ministério da Educação; Programa Ética e Cidadania, 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Etica/9_benevides.pdf. Acesso em: 05 jan. 2023.

BRASIL. *Pacto Nacional Universitário pela Promoção do Respeito à Diversidade e da Cultura da Paz e Direitos Humanos*. Brasília: Ministério da Justiça, 2016.

⁷⁶ WARAT, *op. cit.*, p. 6.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*. Brasília: SEDH/PR, 2007.

BRASIL. *Pacto Nacional Universitário pela Promoção do Respeito à Diversidade e da Cultura da Paz e Direitos Humanos*. Brasília: Ministério da Justiça e Ministério da Educação, 2016.

CARVALHO, Euzemara de. Mesa de conferência Direitos Humanos, educação e resistência nos tempos atuais: Desafios ao Ensino Clínico. In: IV FÓRUM NACIONAL DE CLÍNICAS JURÍDICAS, 2020, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2022.

CONTU, Alessia; WILLMOTT, Hugh. Re-Embedding Situatedness: the importance of power relations in learning theory. *Organization Science*, Catonsville, v. 14, n. 3, p. 283-296, jun. 2003. DOI: <http://dx.doi.org/10.1287/orsc.14.3.283.15167>.

DIBBERN, Thais Aparecida; CRISTOFOLETTI, Evandro Coggo; SERAFIM, Milena Pavan. Educação em Direitos Humanos: um panorama do compromisso social da universidade pública. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 34, p. 1-26, 13 dez. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698176658>.

DUVE, Thomas; BIRR, Christiane; GARCÍA, José Luis Egío. The School of Salamanca. A Case of Global Knowledge Production. In: *Max Planck Studies in Global Legal History of the Iberian Worlds*, v. 2. Leiden: Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series No. 2020-12. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3627032. Acesso em: 2 jan. 2023.

FREIRE, Paulo. *Extensão ou comunicação?* 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FREZZA, Marcia; MARASCHIN, Cleci; SANTOS, Nair Silveira dos. Juventude como problema de políticas públicas. *Psicologia & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 21, n. 3, p. 313-323, dez. 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-71822009000300004>.

FREIRE, PAULO; FREIRE, Ana Maria Araújo; OLIVEIRA, Walter Ferreira. *Pedagogia da Solidariedade*. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2021.

FRISCHMANN, Brett. A Dynamic Institutional Theory of International Law. *Buffalo Law Review*, Buffalo, v. 51, n. 3, p. 679-809, 2003.

GADOTTI, Moacir. *Extensão Universitária: Para quê?*. 2017. Disponível em: https://www.paulofreire.org/images/pdfs/Extens%C3%A3o_Universit%C3%A1ria_-_Moacir_Gadotti_fevereiro_2017.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.

GADOTTI, Moacir. *50 anos de Angicos e do Programa Nacional de Alfabetização: Cronologia*. Disponível em: <http://angicos50anos.paulofreire.org/cronologia/>. Acesso em: 12 jan. 2023.
LAVE, Jean; WENGER, Étienne. *Situated learning: Legitimate peripheral participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

LAZARTE, Renata. Clínicas em Diálogo Webinar 1: Atuação em Rede. In: IV FÓRUM NACIONAL DE CLÍNICAS JURÍDICAS, 2020, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2022.



MONTANHA, Camilla. *Justiça de Transição no Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: análise do controle de convencionalidade sob a égide do Transconstitucionalismo*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

MOTA NETO, João Colares da. Por uma pedagogia decolonial na América Latina: convergências entre a educação popular e a investigação-ação participativa. *Education Policy Analysis Archives*, Tempe, v. 26, n. 84, p. 1-21, 23 jul. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3424>.

MOREIRA, Andressa Urtiga; PULINO, Lúcia Helena Cavasin Zabotto. Liberdade é conquista social? Freire e Vigotski na perspectiva da educação em direitos humanos. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 47, p. 1-19, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s1678-4634202147226278>.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; LIMA, Camilla Montanha de. O Retorno de Paulo Freire à Faculdade de Direito do Recife: um relato do método freiriano nos projetos de extensão da faculdade de direito do recife. *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*, Recife, v. 93, n. 3, p. 129, 26 nov. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.51359/2448-2307.2021.252593>.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt (org.). *Democratizando o acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos: estratégias para promoção local dos direitos humanos*. Recife: UFPE, 2021.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt (org.). *Transformando vítimas em protagonista: uma experiência da extensão universitária aSIDH*. Recife: UFPE, 2022.

OLIVEIRA, Iago Morais de. Using International Human Rights Law to Guarantee the Right to Health: a brazilian experience. *LSE*. Londres, 13 dez. 2016. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/humanrights/2016/12/13/using-international-human-rights-law-to-guarantee-the-right-to-health-a-brazilian-experience/>. Acesso em: 02 jan. 2023.

PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi. Educação em Direitos Humanos no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 19, n. 117, p. 20-38, fev./maio 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.rjp2017v19e117-1528>.

RATHOD, Jayesh. Mesa de conferência Pensando o futuro da educação jurídica clínica: parte 1. In: IV FÓRUM NACIONAL DE CLÍNICAS JURÍDICAS, 2020, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2022.

SALAYMEH, Lena; MICHAELS, Ralf. Decolonial Comparative Law: a conceptual beginning. *Rabels Zeitschrift Für Ausländisches Und Internationales Privatrecht*, [S. l.], v. 86, n. 1, p. 166-188, 2022. Mohr Siebeck. DOI: <http://dx.doi.org/10.1628/rabelsz-2022-0007>.

SAVIANI, Demerval. *História das idéias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2007.



SEVERO, Franciéli Katiúça Teixeira da Cruz; GIONGO, Carmem Regina; MOURA, Elina Perez Gonçalves de. Educação em Direitos Humanos na Perspectiva de Adolescentes Participantes de um Projeto Social. *Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, v. 41, n. 4, p. 1-14, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3703003214978>.

TOOPE, Stephen J.; BRUNNÉE, Jutta. *Legitimacy and legality in international law: An interactional account*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Universidade Federal de Pernambuco. Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (Proexc). *Paulo Freire, Patrono da Educação Brasileira, é o extensionista homenageado do mês de fevereiro*. Disponível em: https://www.ufpe.br/proexc/noticias-da-proexc/-/asset_publisher/vtYtuyaix8uw/content/paulo-freire-patrono-da-educacao-brasileira-e-oextensionista-homenageado-do-mes-de-fevereiro/40659. 2019. Acesso em: 13 jan. 2023.

Universidade Federal de Pernambuco. Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (Proexc). *Conheça o Programa de Extensão Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH)*. Disponível em: https://www.ufpe.br/proexc/noticias-da-proexc/-/asset_publisher/vtYtuyaix8uw/content/conheca-o-programa-de-extensao-acesso-ao-sistema-interamericano-de-direitos-humanos-asidh-/40659. 2018. Acesso em: 20 dez. 2022.

VICENTE, Luciano Pereña. Carta de derechos de los indios según la Escuela de Salamanca. *Revista Internacional de La Cruz Roja*, Cambridge, v. 17, n. 113, p. 494-514, out. 1992. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/s0250569x00001576>.

VON BOGDANDY, Armin; UREÑA, René. Comunidad de práctica en derechos humanos y constitucionalismo transformador en América Latina. In: *Anuario de Derechos Humanos*, Número Especial, 2020, p. 15-34.

WARAT, Luis Alberto. *Educação, Direitos Humanos, cidadania e exclusão social: fundamentos preliminares para uma tentativa de refundação*. 2013. Disponível em: http://dhnet.org.br/educar/textos/warat_edh_educacao_direitos_humanos.pdf. Acesso em: 02 jan. 2023.



AS MANIFESTAÇÕES DE MASCULINIDADES: DO ATO INFRACIONAL AO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO

A CRIT MANIFESTATIONS OF MASCULINITY:
FROM THE OFFENSE TO THE SOCIO-EDUCATIONAL SYSTEM

MURILO RAMALHO PROCOPIO* | JOÃO PEDRO T. DE F. VIANA** | JOSÉ KLEIDER F. TORRES JÚNIOR***

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo apontar as falhas no tratamento dado aos adolescentes em conflito com a lei, principalmente relacionadas à reprodução dos padrões hegemônicos de gênero. A partir de pesquisa básica e revisão bibliográfica acerca da temática, buscou-se compreender o tratamento dado a crianças e adolescentes ao longo da história no Brasil, além da interpretação dos dados dos relatórios do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo acerca da atual realidade brasileira. Nesse sentido e, diante do contexto de privação de liberdade, as regras hegemônicas de gênero estão presentes desde a convivência e crescimento psicofísico das crianças e adolescentes até ao tratamento oferecido aos socioeducandos, o que é reflexo, também, da forma com que o patriarcalismo e os rastros do colonialismo e da escravidão se estenderam até as instituições que se estabeleceram após o período de redemocratização no Brasil.

Palavras-chave: Masculinidades. Patriarcado. Sistema Socioeducativo.

ABSTRACT

This article aims to point out the flaws in the treatment given to adolescents in conflict with the law, mainly related to the reproduction of hegemonic gender patterns. Based on basic research and content review on the theme, we sought to understand the treatment given to children and adolescents throughout history in Brazil, in addition to the interpretation of data from the reports of the National Social and Educational Service System about the current Brazilian reality. In this sense and, given the context of deprivation of liberty, hegemonic gender rules are present from the coexistence and psychophysical growth of children and adolescents to the treatment offered to the socio-educators, which is also a reflection of the way in which patriarchy and the traces of colonialism and slavery extended to the institutions that were established after the period of redemocratization in Brazil.

Keywords: Masculinities. Patriarchy. Socio-educational system.

* Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
Professor Assistente da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).
murilo_procopio@yahoo.com.br

** Graduando em Direito pela UFJF (Campus Governador Valadares).
joaopedroviana104@gmail.com

*** Graduando em Direito pela UFJF (Campus Governador Valadares).
josekleider2001@gmail.com

Recebido em 15-5-2023 | Aprovado em 29-6-2023



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA; 1.1 ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI NO BRASIL; 2 DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR E DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL; 3 SOCIOEDUCAÇÃO; 4 AS MANIFESTAÇÕES DE MASCULINIDADE NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO; CONCLUSÃO.

■ INTRODUÇÃO

Os direitos da criança e do adolescente que cometem atos infracionais constituem um importante tema no contexto social e jurídico brasileiro. Em que pese sua importância, grande parte do debate na opinião pública concentra as discussões na defesa da diminuição da maioridade penal, ou na ausência de estruturas das políticas públicas voltadas para as medidas socioeducativas que, de formas significativa, reverberam algumas das mazelas do sistema penal, como o excesso de pessoas nas casas de detenção, e a ausência de condições de cumprimento das penalidades impostas.

Dentre os trabalhos que investigam a relação entre a construção de masculinidades e o sistema socioeducativo, a maioria diz respeito a inserções de campo próprias das ciências sociais e humanas, com a utilização de pesquisa etnográfica, principalmente. No campo da Ciência Jurídica, todavia, há escassa bibliografia sobre o tema.

Nestas circunstâncias, o presente trabalho se coloca como forma de lançar luz sobre a relação entre a socioeducação, no seu aspecto histórico e jurídico, e a manutenção de padrões de masculinidades, que são influenciados, sobretudo, pela herança colonial e patriarcal brasileira. Para o cumprimento deste intento, utiliza-se de pesquisa básica, que se dedica ao aprofundamento teórico da relação entre o sistema normativo da socioeducação e a construção de masculinidades. Este aprofundamento é feito por meio de revisão bibliográfica de artigos e obras que trataram da mudança da perspectiva cultural a respeito da infância, das características dos sistemas jurídicos de proteção da criança e, por fim, do adolescente e dos conceitos básicos a respeito de masculinidades e suas categorias correspondentes, como masculinidade hegemônica, subalterna, entre outros. Apesar do enfoque jurídico, a pesquisa possui características interdisciplinares, pois se apropria de referenciais pertencentes a outras áreas do conhecimento.

O trabalho parte de uma breve análise histórica sobre a infância e sobre o correspondente tratamento sociojurídico dado a crianças e adolescentes na legislação brasileira, na qual são pontuados alguns marcos transformativos, sobretudo a partir do século XX, com a formulação da infância enquanto construção social, modificando o tratamento e propondo maior atenção a estes indivíduos. Para compreender o tratamento dado a crianças, mas, principalmente, adolescentes em conflito com a lei no Brasil, o trabalho aponta, ainda, o contexto de criação e o âmbito de regulação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Este se tornou um marco na garantia de direitos e na nova forma de compreender crianças e adolescentes, agora sujeitos de direitos e não mais objetos de intervenção estatal. Desse modo, os direitos fundamentais, a prioridade no tratamento a crianças e adolescentes e as

formas de lidar quando estes estão em conflito com a lei estabeleceram-se, ao longo das últimas décadas, com uma nova perspectiva.

No entanto, mesmo com as transformações jurídicas e sociais e com o avanço do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), os modelos hegemônicos de dominação masculina perpassaram o tempo e se remodelaram também nas instituições democráticas. Nesse sentido, o presente trabalho buscará compreender o ambiente socioeducativo dialogando com perspectivas teóricas que consideram aspectos interseccionais de raça, classe e gênero, concentrando-se nas masculinidades e suas diferentes formas de estabelecimento, seja desde a criação dos adolescentes, seja no próprio ato infracional, mas também no tratamento recebido por parte dos agentes do sistema socioeducativo. Leva em consideração as múltiplas formas de violência simbólica¹ vivenciadas ao longo da vida dos socioeducandos e considera o gênero como construção social, estabelecendo ligações entre a reprodução os papéis correspondentes ao masculino, principalmente no Brasil, com sua herança patriarcal, para compreender as possíveis falhas no sistema socioeducativo.

1 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

Entre outros autores, Ariès² se tornou figura importante na formulação de estudos voltados para a construção social da infância, buscando compreender a forma como a sociedade via e tratava dos assuntos referentes ao universo infantil em diferentes períodos históricos, bem como os processos de transformação dos modelos correspondentes. A contribuição destes estudos aponta para o abandono de perspectivas que tratam da infância sob um paradigma universal, atemporal e absoluto, com características que não se modificariam ao longo do tempo e da geografia.

O conceito predominante de infância e adolescência como conhecido atualmente se tornou objeto de preocupação somente em meados do século XIX. Além disso, crianças e adolescentes, historicamente, eram objetos de intervenção da Igreja e do Estado, ou seja, suas liberdades e interesses não eram levados em consideração. Até o século XIX, esses indivíduos eram subjugados aos interesses das famílias, uma vez que “a sociedade estava comprometida com um ideal de linhagem, ou seja, cada indivíduo pertencia não apenas a si próprio, como também às suas gerações passadas e futuras”.³

Na Idade Antiga, segundo Maciel e Carneiro⁴ a figura paterna era a autoridade familiar e religiosa, pois, neste período, a família era estabelecida por laços religiosos e não por relações afetivas. Nesta época, ainda, os filhos se mantinham sob a autoridade do pai, sendo considerados objetos das relações jurídicas e não sujeitos de direitos. O poder paterno se estendia até sobre a possibilidade do patriarca decidir sobre a vida e a morte dos descendentes. Estes, por sua vez, não possuíam tratamento isonômico, os direitos sucessórios

¹ Segundo Pierre Bourdieu (1977), a dominação masculina e seus privilégios se estendem para além das forças físicas, atuando também nas forças simbólicas.

² ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Ltc, 1981.

³ FORMIGONI, Beatriz de Moraes Salles. Da Idade Média a Idade Moderna: um panorama geral da história social e da educação da criança. *Temas em Educação e Saúde*, Araraquara, v. 6, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/tes/article/view/9523>. Acesso em: 15 abr. 2021.

⁴ MACIEL, Kátia Regina F. L. A. (coord.) Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

estavam limitados ao primogênito, desde que fosse do sexo masculino, demonstrando o papel da masculinidade na conformação não só das relações sociais, como também jurídicas.

Durante a Idade Média, com avanço do cristianismo, alguns direitos das crianças passaram a ser defendidos, como a igualdade. Além disso, por ser influente nas normas jurídicas do período, a Igreja contribuiu para que a severidade das relações paternas diminuísse, mantendo, entretanto, o dever de respeito por meio dos mandamentos do decálogo, como “honrar pai e mãe”. Entretanto, essa proteção não se estendia aos filhos que nascessem fora do matrimônio, ficando à margem da proteção jurídica por serem vistos como atentados à moral e à instituição sagrada que era a forma como se constituía a família na sociedade da época⁵.

Surge, ainda, neste período, a ideia de uma vida dividida em fases. Assim, existiam seis idades da vida, no entanto, aqui se enfatiza “as três primeiras, que correspondem à 1ª idade (nascimento-7 anos), 2ª idade (7-14 anos) e 3ª idade (14-21 anos), eram etapas não valorizadas pela sociedade”⁶. Dessa forma, mesmo com a proteção que a Igreja trouxe a parcela das crianças adolescentes, a igualdade ainda não era um direito devidamente efetivado, tendo em vista que essa desvalorização colocava a criança no mesmo nível dos animais, pois as relações de afeto entre crianças e adultos não se consolidava devido à alta taxa de mortalidade infantil, não se estendendo, no entanto, os aspectos físicos e psicológicos, pois eram vistos como “pequenos homens ou adultos em miniatura”.⁷

A virada da Modernidade trouxe o caráter revolucionário à dinâmica social e, nessa perspectiva, o homem passa a buscar uma nova formação, distanciando dos antigos valores culturais e religiosos. Desse modo, o processo civilizatório da modernidade, fundado na racionalização e institucionalização, passou a normalizar as relações sociais, sobretudo com a figura de um Estado central⁸. A partir de então, o olhar sobre a criança e o adolescente começa a mudar e, com a Revolução Francesa e a modificação das funções do Estado, este passa a ter responsabilidade e interesse pela criança, preocupando-se com a educação e bem-estar das mesmas e, ao mesmo tempo, buscando uma forma de controle para adequação ao jogo social, político e econômico⁹.

No século XX, vários documentos internacionais passaram a prever a proteção e a garantia de direitos às crianças e adolescentes. Dentre estes documentos, a Declaração de Genebra (1924) passa a ser o primeiro a propor recomendações legislativas no que diz respeito à proteção específica desses indivíduos. Posteriormente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) se estabelece enquanto marco legal de proteção e garantia de direitos a todos os cidadãos, abarcando, assim, as crianças. Posteriormente, em 1959, a Declaração dos Direitos da Criança se estabelece como documento legislativo com objetivo de proteção e

⁵ *Ibidem*.

⁶ NASCIMENTO, Cláudia Terra do; BRANCHER, Vantoir Roberto; OLIVEIRA, Valeska Fortes. A Construção Social do Conceito de Infância: algumas interlocuções históricas e sociológicas. *Contexto & Educação*, Ijuí, v. 23, n. 79, jan./jun. 2008, p. 47-63. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/1051>. Acesso em: 15 abr. 2021.

⁷ FORMIGONI, Beatriz de Moraes Salles. Da Idade Média a Idade Moderna: um panorama geral da história social e da educação da criança. *Temas em Educação e Saúde*, Araraquara, v. 6, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/tes/article/view/9523>. Acesso em: 15 abr. 2021.

⁸ *Ibidem*.

⁹ NASCIMENTO, Cláudia Terra do; BRANCHER, Vantoir Roberto; OLIVEIRA, Valeska Fortes. A Construção Social do Conceito de Infância: algumas interlocuções históricas e sociológicas. *Contexto & Educação*, Ijuí, v. 23, n. 79, jan./jun. 2008, p. 47-63. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/1051>. Acesso em: 15 abr. 2021.

ampliação de direitos fundamentais desses sujeitos, propondo a adoção da Doutrina da Proteção Integral (DOS SANTOS e JUNIOR, 2012, p. 300).

Entretanto, mesmo como avanço de documentos que reconheciam direitos fundamentais a crianças e adolescentes, o Brasil ainda não adotava tais recomendações. Devido ao passado colonial e escravista vivenciado no país, o que se tem é uma perpetuação de práticas que já não eram mais adotadas nos países desenvolvidos. Nesse sentido, torna-se fundamental compreender a evolução do tratamento dado a crianças e adolescentes no Brasil, sobretudo a forma como as punições se refletem nos atuais sistemas, mesmo após a promulgação de um estatuto específico acerca da garantia de direitos.

1.1 ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI NO BRASIL

No Brasil, durante o período colonial, assim como na Idade Antiga, a figura paterna era a autoridade máxima dentro da família. Essa autoridade assegurava aos pais o direito de castigar os filhos como forma de educação, reafirmando uma masculinidade que firmou suas bases no patriarcado enquanto sistema de relações sociais que garante a subordinação da de gênero feminino ao masculino¹⁰. Além disso, a Igreja Católica também exercia o monopólio das ações filantrópicas de atendimento às crianças e adolescentes. Posteriormente, a função de formação e educação desses indivíduos foi transferida ao Estado e, por meio dessa política vertical de assistência, continuando a manutenção da condição das crianças e adolescentes enquanto assistidos. Dessa forma, a desigualdade prosseguia seu estabelecimento através da estratégia dos membros da elite social de forma deliberada com esse processo de despolitização, em que o a caridade exercida pela Igreja foi, aos poucos, substituída pela assistência estatal¹¹.

Desse modo, percebe-se que, mesmo com as políticas caritativas e assistenciais, crianças e adolescentes ainda eram vistos como “objetos” de proteção e não como sujeitos de direitos. Além disso, o tratamento dado a eles não era igualitário, vez que as diferenças sociais repercutiam na forma como a assistência era efetivada, o que levou as discussões em torno do desvio social a permearem os debates acerca do lugar social das crianças e adolescentes, sobretudo aqueles que já se encontravam em condições de exclusão social. Assim, as estruturas hegemônicas de dominação masculina contribuíram, desde então, para a exploração e abuso de corpos, vez que mulheres e crianças se tornaram objetos de trabalho doméstico, da lavoura e dos prazeres sexuais¹².

Nesse sentido, o colonialismo e suas influências nas relações sociais se estenderam ao longo do tempo, marcando a forma como crianças e adolescentes eram desvalorizados, sobretudo negros, marcados pelo regime escravista e “considerados mercadoria cara, cuja

¹⁰ CHABAN, Leila. Abuso Sexual: infância, relações sociais e patriarcado. *Revista do Ceam*, Brasília, v. 5, n. 1, jan./jul. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadoceam/article/view/26629>. Acesso em mai. 2023.

¹¹ SANTOS, Maria Christina dos; FARAH JUNIOR, Moisés Francisco. Sistema socioeducativo direcionado à responsabilização e promoção social de adolescente autor de ato infracional. *Espaço Jurídico Journal of Law*, Chapecó, v. 13, n. 2, p. 297-324, 2012. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4553424>. Acesso em: 16 abr. 2021.

¹² CHABAN, Leila. Abuso Sexual: infância, relações sociais e patriarcado. *Revista do Ceam*, Brasília, v. 5, n. 1, jan./jul. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadoceam/article/view/26629>. Acesso em mai. 2023.

mão de obra era explorada”¹³. O abandono de crianças neste período foi tão grande que, assim como na Europa, surgiu o sistema de Rodas de Expostos. Ainda segundo de Resende¹⁴, essas rodas foram criadas a partir da necessidade das Câmaras Municipais, por não conseguirem cumprir os esforços de recolhimento das crianças abandonadas, passando para a Santa Casa da Misericórdia “o encargo de educar e criar os expostos”¹⁵.

Já no período imperial, os infratores passam a ser motivo de preocupação, fossem eles maiores ou menores. Neste período as Ordenações Filipinas estavam em vigência e, segundo estabelecido, a imputabilidade penal era alcançada aos 7 anos de idade. Desta idade até os 17 anos, recebia tratamento similar ao dos adultos, porém, de forma menos intensa. Dos 17 aos 21 anos, considerados como jovens e adultos, as penas mais graves como pena de morte já poderiam ser aplicadas¹⁶. Dentre as tipificações penais, o crime de falsificação de moeda permitia a pena de morte aos maiores de 14 anos, demonstrando a forma como a razão econômica era fator relevante na aplicação de sanções, independentemente da idade considerada para os demais crimes.

Já no período republicano, com o aumento exponencial da população do Rio de Janeiro e São Paulo, as entidades assistenciais passam a lidar com os problemas de higienização, numa tentativa de manter a boa imagem da nova república. Assim, por volta de 1906, surgem as casas de recolhimento, “dividindo-se em escolas de prevenção, destinadas a educar menores em abandono, escolas de reforma e colônias correccionais, cujo objetivo era regenerar menores em conflito com a lei”¹⁷.

Segundo Santos e Júnior¹⁸, na segunda metade do século XX, estes adolescentes em conflito com a lei passam a ser regulados de acordo com o Código de Menores de 1927. Este, por sua vez, definia e repudiava a vadiagem, esta quando atribuída aos menores de 18 anos “desocupados”, os colocava na condição de encaminhamento às casas de assistência por declaração da autoridade judiciária.

Em 1979, um segundo Código de Menores, baseado na Doutrina da Situação Irregular, passou a codificar “a vida e o destino do ‘menor’ que se encontrava em quaisquer das hipóteses caracterizadoras de ‘patologia social’”¹⁹. Nesse momento, surgem grandes internatos que, sob a justificativa de proteção, passaram a institucionalizar, por vias legislativas, determinados grupos sociais vitimados por abandono e maus-tratos, atribuindo a eles a “etiqueta” de autores das condutas infracionais e desconsiderando seus direitos fundamentais.

¹³ MARINHO, Fernanda Campos; SANTOS, Marcos Antônio Sousa dos; GALINKIN, Ana Lúcia. O desvio social de jovens no Brasil: entre a proteção e a invisibilidade dos egressos do sistema socioeducativo. *Revista sobre Acesso à Justiça e Direitos nas Américas*, Brasília, v. 2, n. 2-2018, p. 229, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/abya/article/view/23077>. Acesso em: 15 abr. 2021.

¹⁴ RESENDE, Diana Campos de. Roda dos expostos: um caminho para a infância abandonada. 1999. Monografia (Especialização em História de Minas no Século XIX), FUNREI, São João Del Rey, 1999. Disponível em: <https://www.ufsj.edu.br/paginas/temposgeraisantigo/n1/artigos/roda.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ MACIEL, Kátia Regina F. L. A. (coord.) Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

¹⁷ MACIEL, Kátia Regina F. L. A. (coord.) Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

¹⁸ SANTOS, Maria Christina dos; FARAH JUNIOR, Moisés Francisco. Sistema socioeducativo direcionado à responsabilização e promoção social de adolescente autor de ato infracional. *Espaço Jurídico Journal of Law*, Chapecó, v. 13, n. 2, p. 297-324, 2012. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4553424>. Acesso em: 16 abr. 2021.

¹⁹ *Ibidem*.

Nesse sentido, nota-se que mesmo com o cenário internacional cada vez mais marcado pela luta e proteção de direitos humanos, no Brasil, a Doutrina da Proteção Integral ainda não era uma realidade. Esta só foi efetivada com a promulgação da Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo um marco na proteção e garantia de direitos após o período de redemocratização vivenciado no país com a promulgação da Constituição de 1988.

2 DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR E DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Como já fora introduzido, a Doutrina da Proteção Integral, a qual pode ser interpretada através da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), inaugurou um novo cenário em relação à promoção e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. A Doutrina da Proteção Integral apresenta cisões relevantes quando comparada à Doutrina da Situação Irregular; esta, por sua vez, fora a adotada durante, praticamente, todo o século XX. Ela tinha, por base, o Código de Menores de 1927. Nessa perspectiva, faz-se válido pontuar algumas dessas diferenças entre as duas doutrinas que foram visualizadas nos últimos séculos no Brasil. Para tanto, será abordada as abrangências relacionadas aos que foram atingidos por elas e, também, os critérios processuais que poderiam ser verificados a depender do entendimento doutrinário adotado.

A Doutrina da Situação Irregular, como bem explicitada em “Socioeducação: Estrutura e Funcionamento da Comunidade Educativa”²⁰ era restrita a, basicamente, quatro grupos: carentes (qualificados pela falta recursos financeiros da família para sustê-los), abandonados (identificados por não apresentarem representante legal), inadaptados (discernidos por graves desajustes socialmente definidos em casa ou na comunidade) e infratores (menores que cometiam infrações penais).

Tais grupos eram encaminhados a órgãos públicos e de vertente religiosa para que sua irregularidade, arbitrariamente construída, fosse “regularizada” e, conseqüentemente, para que esses “menores” fossem reinseridos na sociedade a partir dos interesses pregados pela elite social brasileira da época; os quais, destaca-se, ainda são os mesmos. Todavia, apesar desse discurso de “regularização”, na prática, os menores eram explorados e, factualmente, retornavam a sociedade. O objetivo principal de tais encaminhamentos era a realização de uma espécie de “lavagem cerebral”, a qual, por sua vez, aproveitava da situação de desenvolvimento dessas crianças e adolescentes e os “modelava” conforme os interesses das classes dominantes.

O lado mais perverso de tudo isso reside no fato de que os mecanismos normalmente utilizados para o controle social do delito (polícia, justiça, redes de internação) passaram a ser utilizados em estratégias voltadas para o controle social da pobreza e das dificuldades pessoais e sociais de crianças e adolescentes problemáticos.²¹

Outrossim, destaca-se que, pelo menos três dos quatro grupos identificados como alvo da Doutrina da Situação Irregular (carentes, abandonados e inaptados) apresentam relação direta com o passado nacional, sendo este colonizador e escravocrata. Nesse sentido e, conforme o abandono meramente formal do modelo colonial e escravizador, observa-se

²⁰ COSTA, Antônio Carlos da. *Socioeducação: Estrutura e Funcionamento da Comunidade Educativa*. Brasília: Secretária Especial dos Direitos Humanos, 2006.

²¹ *Ibidem*.

que os que eram explorados, de certa forma, permaneciam nesta condição, vez que não fora destinado qualquer plano assistencial aos escravos libertos; assim, eles eram libertos da escravidão física, mas não da socioeconômica. Assim, a proposta apresentada pela Doutrina da Situação Irregular pode ser caracterizada como uma continuidade de dados modelos, visto que, a maioria das crianças e adolescentes que se enquadravam nas qualificações para a aplicação da Doutrina da Situação Irregular eram pretos e indígenas²².

Por outro lado, sabe-se que a Doutrina da Proteção Integral ainda não prima, para sua aplicabilidade, por critérios baseados em certas características ou condições dos indivíduos para sua aferição, basta haver a presença de uma criança ou de um adolescente²³. Desse modo, fica evidente uma primeira diferença na destinação do tratamento fornecido pelas doutrinas: enquanto uma é arbitrária e reprodutora de sistemas abusivos, a outra tende a ser universal e com intenções de inclusão e proteção. Ademais, cabe salientar que a Doutrina da Proteção Integral pode ser visualizada, basicamente, a partir de duas perspectivas: uma que busca promover direitos, e outra que responsabiliza, desde que identificadas certas ações.

O segundo critério diferenciador relativo às duas doutrinas diz respeito ao caráter procedimental identificado em cada uma delas. No sistema mais antigo, os quatro grupos de menores já descritos eram conduzidos, diretamente, ao Juizado de Menores²⁴. Logo, havia uma confusão entre o que correspondia, de fato, ao mundo jurídico e entre as questões que deveriam ser encaminhadas a outros ramos institucionais, uma vez que, nem sempre, os encaminhados ao Juizado de Menores eram acusados de cometer infrações penais. Na maioria das vezes, a condução a tal instituição ocorria devido a situações de violações de direitos sofridas por eles, como no caso dos carentes e abandonados.

[...] no período em que os primeiros Códigos de Menores da América Latina foram elaborados não havia, na região, Estados com seu ramo social devidamente estruturado. Assim, a solução que ocorreu aos legisladores foi remeter todas as crianças e adolescentes em situação de risco à justiça de menores, exigisse ou não a situação o exercício da função judicante²⁵.

Sob outra perspectiva, no sistema atual, caso crianças e adolescentes fossem enquadradas nos quatro modelos que conclamariam a atuação da Doutrina da Situação Irregular, elas não ficariam a mercê de uma mera decisão judicial. Hoje, existem diversos órgãos e instituições, estas governamentais ou não, que têm o dever de promover e proteger os direitos das crianças e adolescentes, conforme versa o artigo 227 da Constituição Federal. Assim, crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados não ficarão, exclusivamente, vinculadas a decisões judiciais, visto que diversos são os responsáveis por concedê-las uma vida digna. Portanto, pode-se afirmar que situações arbitrárias que eram identificadas na Doutrina da Situação Irregular não serão, ou não deveriam ser aceitas.

²² GONÇALVES, Vanessa Regina Vieira. *Adolescentes em conflito com a lei e o trabalho*: (in) possibilidade de cidadania. 2011. 62 f. TCC (Graduação em Pedagogia), Centro de Educação, Comunicação e Artes, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011.

²³ COSTA, Antônio Carlos da. *Socioeducação: Estrutura e Funcionamento da Comunidade Educativa*. Brasília: Secretária Especial dos Direitos Humanos, 2006.

²⁴ COSTA, Antônio Carlos da. *Socioeducação: Estrutura e Funcionamento da Comunidade Educativa*. Brasília: Secretária Especial dos Direitos Humanos, 2006.

²⁵ *Ibidem*.

3 SOCIOEDUCAÇÃO

Anteriormente, foram exploradas duas das principais diferenças entre as doutrinas que predominaram no tratamento destinado a crianças e adolescentes, no Brasil, nos últimos séculos, são elas: a questão da classificação daqueles que seriam alcançados por elas e, também, o caráter procedimental de cada uma delas. Agora, será feita uma análise mais delimitada em relação ao marco doutrinário vigente, isto é, a Doutrina da Proteção Integral e, também, de legislações que a integram e, conseqüentemente, conduzem sua interpretação e aplicação.

A Doutrina da Proteção Integral, conforme já dito, apresenta duas vertentes, uma protetiva e uma responsabilizadora. A primeira vertente busca promover ações para que crianças e adolescentes tenham seus direitos assegurados, tendo em vista, principalmente, a situação de desenvolvimento psicofísico desses, bem como, também, atua de forma negativa, impedindo, portanto, que intervenções estatais ou de terceiros sejam prejudiciais aos que são abrangidos pela doutrina. A segunda vertente, por sua vez, busca responsabilizar adolescentes (crianças podem receber apenas medidas protetivas) por atos que estes tenham praticado que são proibidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, eis o ato infracional²⁶. Segundo redação do artigo 103 do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), ato infracional é “a conduta descrita como crime ou contravenção penal”. Entretanto, como se sabe, adolescentes são penalmente inimputáveis (art. 104, ECA). Desse modo, a estes foram delimitadas outros modos de responsabilização, tais como as medidas socioeducativas.

As medidas socioeducativas dizem respeito a um método diferente de responsabilização adotado quando comparado, por exemplo, ao modo de responsabilização destinado a adultos que tenham cometido algum crime ou contravenção penal. A natureza da medida socioeducativa é de caráter responsabilizador e pedagógico e, objetiva, em suma, impedir a reincidência de certo ato, caracterizado como infracional e propiciar a ressocialização dos que o cometeram.

Tais medidas socioeducativas estão descritas no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente; são seis: advertência, obrigação de reparar dano, prestação de serviço à Comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade e internação em estabelecimento educacional. Todavia, apesar dessa especificação, pouco se abordava em relação aos procedimentos em que cada medida deveria ser pautada. Para tanto, em 18 de janeiro de 2012, promulgou-se a Lei nº 12.594 (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE), a qual foi responsável por delimitar e regulamentar o dinamismo das medidas socioeducativas.

Ademais, além do SINASE, outra lei que deve ser destacada é a Lei nº 8.242. Esta lei instituiu o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)²⁷, o qual, por sua vez, é um órgão colegiado e de caráter deliberativo, cuja principal função é conduzir a Política Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes, bem como fiscalizar se as tais conduções estão sendo executadas de fato.

Desse modo, vê-se que o núcleo responsável pela defesa, promoção e responsabilização dos direitos das crianças e adolescentes é extenso e bem diferente do que

²⁶ COSTA, Antônio Carlos da. *Socioeducação: Estrutura e Funcionamento da Comunidade Educativa*. Brasília: Secretária Especial dos Direitos Humanos, 2006.

²⁷ BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). *Governo Federal – Governo do Brasil*, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conse-lho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/conanda>. Acesso em: 10 abr. 2021.

se tinha em um passado próximo. Nesse sentido, vê-se a importância da evolução normativa do ramo, a qual tende a ser inclusiva, mesmo quando responsabiliza os que estão sob sua tutela. Contudo, apesar de todo o avanço que pode ser visualizado em torno da matéria, é fato que a mesma é falha em diversos aspectos, os quais são, principalmente, propiciados por ideais compartilhados na sociedade que, de certo modo, estão ligados aos identificados na Doutrina da Situação Irregular.

[...] pessoas que, decepcionadas pelo fato de o Estatuto não ter transfigurado de um dia para outro a realidade da população infanto-juvenil brasileira, caem na frustração e, diante de seus detratores, em vez de defendê-lo, começam a cair no velho ardil da adaptação da lei à realidade, passando a interpretá-la de uma forma que eu chamaria não de neoliberal, como é moda nomear a tudo e a todos nestes tempos de grandes mudanças e de grandes perplexidades, mas de neocínica²⁸.

A tendência neocínica, abordada na citação anterior, é relacionada com pessoas que, a priori, são defensoras do Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como de quaisquer outros documentos legislativos relacionados a tal público, mas que, “no andamento efetivo dos acontecimentos, abrem as portas ao retorno das práticas e mentalidades características da doutrina da situação irregular”²⁹. Como exemplificação dessa tendência, pode-se abordar a questão do trabalho infantil, vez que os predispostos ao movimento neocínico “são contra o trabalho infantil, mas compreendem que as famílias precisam do trabalho da criança e, por isso, em nome do realismo, propõem a sua “humanização”, isto é, a eliminação apenas das formas de exploração da mão-de-obra da criança consideradas intoleráveis”³⁰.

A tendência neocínica ajuda a entender, portanto, de que maneira o sistema socioeducativo elaborado a partir do marco regulatório da proteção integral continua a promover práticas discriminatórias em relação aos jovens e adolescentes nos dias de hoje. Entre tais práticas, considera-se que as questões relacionadas ao gênero assumem papel relevante neste cenário, na medida em que reforçam estereótipos e mecanismos de dominação inter e intra gênero ao longo do funcionamento do sistema socioeducativo. No trabalho em questão, alguns dos possíveis mecanismos de dominação intra gênero serão abordados mediante a perspectiva das masculinidades.

4 AS MANIFESTAÇÕES DE MASCULINIDADE NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO

É fato que o sistema socioeducativo, desde suas primeiras manifestações em território nacional, fora permeado por diversos problemas, sejam estes em seu caráter procedimental, sejam estes na identificação daqueles que seriam alcançados por ele. Tais adversidades são explicáveis ao se observar o processo histórico de entendimento e de interpretação analisada, por exemplo, desde os primeiros estudos sobre o que seria infância.

Todavia, é importante destacar que dado desenvolvimento, por estarmos inseridos em uma sociedade que molda seus indivíduos de acordo com os interesses das classes dominantes, acaba por influenciar, de modo determinante, nas formas de tratamento e no modo de agir de cada pessoa para com os demais e para consigo própria. Dada teorização

²⁸ COSTA, Antônio Carlos da. *Socioeducação: Estrutura e Funcionamento da Comunidade Educativa*. Brasília: Secretária Especial dos Direitos Humanos, 2006.

²⁹ COSTA, Antônio Carlos da. *Socioeducação: Estrutura e Funcionamento da Comunidade Educativa*. Brasília: Secretária Especial dos Direitos Humanos, 2006.

³⁰ *Ibidem*.

encontra respaldo nas palavras de Émile Durkheim, quando o autor aborda a questão dos fatos sociais, os quais são conceituados por “toda maneira de agir fixa ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior; ou, ainda, que é geral na extensão de uma sociedade dada, apresentando uma existência própria, independente das manifestações individuais que possa ter”³¹.

Assim, o comportamento humano, encontra-se pressionado sobre os valores sociais predominantes em cada período histórico ou, até mesmo, em cada cultura. De modo macro, como exposto no princípio deste artigo, a Igreja representou e, destaca-se, ainda representa, como uma grande forma de coerção, a qual, relacionada à ótica da criança e do adolescente, apresentava-se como assistencialista e, por vezes, possuindo o monopólio das ações filantrópicas de atendimento às crianças e adolescente³². Na realidade regional brasileira, tal situação apresenta-se ainda mais problemática, visto o processo de formação nacional é marcado pelo colonialismo e pela escravidão e, assim, as influências identificáveis no Brasil, encontram-se, por vezes, interligadas.

Dessa forma, considerando a questão coercitiva exercida pela sociedade, somada ao modo com que tais sistemas de exploração estão incluídos no “pensar social” da população, a situação se torna ainda mais problemática no Brasil, visto que o passado colonial e escravista é algo estrutural e arraigado sociedade brasileira até os dias de hoje e, por sua vez, acaba por influenciar e adentrar em todos os sistemas, tal como o socioeducativo e, conseqüentemente, nos centros socioeducativos.

É fundamental destacar, ainda, outra forma de coerção social e estrutural que é identificável na sociedade brasileira, o patriarcalismo. Este se manifesta de diversas maneiras e, como pontuado anteriormente, a partir da ideia de gênero performático³³, persuade os indivíduos a se comportarem de modo correspondente ao esperado e ditado por certos padrões sociais taxados na heteronormatividade e, na ótica masculina, a uma ideia de força e virilidade. Dessa forma, adentram em todas as instâncias da sociedade e, promovem, principalmente ao se considerar instituições e sistemas que trabalham com indivíduos em processo de desenvolvimento psicofísico, certas conformações que se demonstram prejudiciais, até mesmo, para aqueles que as adquirem, vez que “a virilidade [...] é, acima de tudo, uma carga”³⁴. Segundo Faustino³⁵, locais como sistemas socioeducativos, que visam o cumprimento de medidas em meio fechado, colocam os indivíduos em regime de vigilância e disciplina, seguindo uma lógica foucaultiana de controle dos corpos, moldando-os para serem úteis e atenderem aos padrões socialmente esperados.

³¹ DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. 17. ed. Tradução de Maria Isaura Pereira de Queiroz. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2002.

³² SANTOS, Maria Christina dos; FARAH JUNIOR, Moisés Francisco. Sistema socioeducativo direcionado à responsabilização e promoção social de adolescente autor de ato infracional. *Espaço Jurídico Journal of Law*, Chapecó, v. 13, n. 2, p. 297-324, 2012. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4553424>. Acesso em: 16 abr. 2021.

³³ BUTLER, Judith. *Butler e a desconstrução de gênero: problemas de gênero, feminismos e subversão da identidade*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização, 2003.

³⁴ BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*/Pierre Bourdieu; tradução Maria Helena Kuhner. – 16ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand. Brasil, 2019.

³⁵ FAUSTINO, Sandra Regina Oliveira. Navegar nas águas da socioeducação: um aprofundamento sobre gênero, sexualidades e masculinidades. *Revista Interinstitucional Artes de Educar*, São Gonçalo, v. 5, n. 1, p. 8-29, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/riae/article/view/39657>. Acesso em: 20 abr. 2021.

Nesse sentido, levando em consideração que a predominância de adolescentes do sexo masculino (96%)³⁶ que se envolveram em atos infracionais é do sexo masculino, torna-se relevante buscar a compreensão de possíveis fatores, além dos socioeconômicos e raciais, que contribuem para este quadro. Assim, a partir das análises sobre as masculinidades e seus modelos, é possível apontar sua repercussão na vida destes adolescentes antes, durante e após a entrada no sistema socioeducativo, bem como o tratamento por parte dos agentes desse sistema.

Para buscar essa relação, é preciso esclarecer que masculinidades dizem respeito a categorias de gênero. Este campo de estudos surgiu a partir do fortalecimento do movimento feminista e de suas contestações acerca das desigualdades de gênero e das relações de poder, principalmente a partir da década de 1970. Assim, diante da distinção entre sexo e gênero, o primeiro mais ligado ao fator biológico e o segundo enquanto socialmente construído, Butler³⁷ propõe o conceito de gênero performático. Este estaria ligado justamente à naturalização da relação sexo/gênero e seria resultado da heteronormatividade e do patriarcado enquanto reguladores sociais.

Outra contribuição para o campo de estudo das masculinidades foi proposta por Connell³⁸, encarando as masculinidades enquanto múltiplas manifestações estruturais que não podem ser vistas isoladamente. Assim, surge a categoria masculinidade hegemônica, como padrão de práticas que mantém a assimetria e os papéis de gênero entre pessoas do sexo masculino e feminino, nas mais diversas instâncias sociais. Esta, contudo, não pode ser vista como único modelo existente. Segundo Connell³⁹, é preciso considerar aspectos como, por exemplo, raça, classe, orientação sexual, dentre outros, para compreender as disputas de poder entre as manifestações de masculinidade. Nessas disputas, aparecem características marcantes dos papéis exigidos cultural e socialmente, a saber: virilidade, exposição ao risco, capacidade de liderar, prover e administrar as relações familiares, dentre outras.

É preciso ressaltar, contudo, que a construção de uma masculinidade hegemônica não acontece da mesma forma em todos os contextos temporais e geográficos. Conforme Connell e Messerschmidt⁴⁰, fatores que representam a masculinidade idealizada em determinado contexto podem variar em grau de importância, dependendo da sociedade e do tempo histórico em que estejam sendo analisados. Como um exemplo, pode-se citar o tipo de masculinidade valorizada em contextos de trabalhadores rurais, onde se valoriza a exibição de força e resistência, a disposição para atividades que envolvem o risco de dano físico, a ausência de preocupações estéticas, entre outros aspectos. Bastante diferente da masculinidade valorizada pelo “homem de negócios”, cujos atributos valorizados podem admitir a vaidade estética, a valorização de estratégias comunicativas que ocultam a verdadeira intenção do sujeito (desde que se ganhe dinheiro), entre outros.

³⁶BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). *LEVANTAMENTO ANUAL SINASE 2017*. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/LevantamentoAnualdoSI-NASE2017.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021.

³⁷ BUTLER, Judith. *Butler e a desconstrução de gênero: problemas de gênero, feminismos e subversão da identidade*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização, 2003.

³⁸ CONNELL, Robert W. Políticas da masculinidade. *Educação & Realidade*. Porto Alegre, v. 20, n. 2, jul./dez., p. 185-206, 1995.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ CONNELL, Robert W.; MESSERSCHMIDT, James W. Masculinidade hegemônica: repensando o conceito. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 21, n. 01, p. 241-282, 2013.

Por sua vez, a construção das masculinidades hegemônicas vem sempre acompanhada da criação de masculinidades subalternas, as quais, embora também possam figurar dentro de padrões de comportamento ligados ao ser “homem”, sempre aparecem em um nível hierárquico inferior às hegemônicas, estabelecendo as relações de poder entre os titulares do gênero masculino.

No Brasil, caso o homem possua sua identidade calcada em um ou mais dos seguintes aspectos da identidade: negro, pardo, homossexual, transsexual, pobre, morador de periferia, analfabeto ou “afeminado”, é certo que se encontra como representante de uma masculinidade subalterna, dentro dos aspectos que definem as masculinidades no contexto brasileiro. O jovem que se encontra dentro do sistema socioeducativo, por sua vez, além de ser, em sua grande maioria, titular de uma dessas características, o que já o posiciona dentro das masculinidades subalternas, tem a sua posição reforçada pela própria condição de pertencente ao sistema.

Faustino⁴¹, ao analisar a relação masculinidades e a desconstrução desses estereótipos em unidades socioeducativas, pontuou a gama de possibilidades de comportamentos existentes que reforçam essa dinâmica. Sua reflexão se deu a partir da observância de que as masculinidades se constroem em dois campos: o da desigualdade entre os gêneros e o das relações desiguais entre os próprios homens. Da mesma forma, Silva⁴² aponta que, a partir da visão mais ampla abordada pelo ECA e pelo SINASE acerca dos atos infracionais, o espaço social de vivência desses adolescentes se torna fundamental para compreender suas relações cotidianas, os elementos estruturais e suas oportunidades proporcionadas pela sociedade. Uma vez que a proteção desses sujeitos

implica na garantia do direito ao respeito, como inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral desses sujeitos, e preservação da imagem, identidade, da autonomia, da privacidade, do sigilo, dos valores, das ideias e crenças, da opinião e expressão, dos espaços e objetos pessoais (BRASIL, 1990). No entanto, os direitos sexuais e reprodutivos são assegurados apenas na assistência à saúde (estrupe, violências e doenças sexuais, etc.) não ampliando para o direito a diversidade de gênero e sexual dos adolescentes⁴³.

É nesse sentido, da falta de uma abordagem diversa que os padrões heteronormativos e patriarcais se inserem no cotidiano desses adolescentes. Assim, Silva⁴⁴, ao fazer uma análise espacial das manifestações de masculinidade entre adolescentes e jovens em conflito com a lei, percebe que elas são desempenhadas cotidianamente. Dessa forma, a experiência desses sujeitos a partir do ambiente em que vivem diz muito respeito à forma

⁴¹ FAUSTINO, Sandra Regina Oliveira. Navegar nas águas da socioeducação: um aprofundamento sobre gênero, sexualidades e masculinidades. *Revista Interinstitucional Artes de Educar*, São Gonçalo, v. 5, n. 1, p. 8-29, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/riae/article/view/39657>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁴² SILVA, Joseli Maria.; et al. Espaço, masculinidades e adolescentes em conflito com a lei. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 23, p. 136-166, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/3701>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁴³ FAUSTINO, Sandra Regina Oliveira. Navegar nas águas da socioeducação: um aprofundamento sobre gênero, sexualidades e masculinidades. *Revista Interinstitucional Artes de Educar*, São Gonçalo, v. 5, n. 1, p. 8-29, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/riae/article/view/39657>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁴⁴ SILVA, Joseli Maria.; et al. Espaço, masculinidades e adolescentes em conflito com a lei. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 23, p. 136-166, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/3701>. Acesso em: 20 abr. 2021.

como vão lidar com a violência, mas é preciso compreender “a violência como consequência da vulnerabilidade, e não ao contrário”⁴⁵.

Desse modo, mesmo diante de situações em que o contato com um padrão aparentemente hegemônico de masculinidade influencia em sua vivência e na reprodução de símbolos e práticas, “entende-se que não é isso que faz com que um jovem cometa atos infracionais, há questões relacionadas à exclusão social que impede que os jovens tenham acesso às questões básicas para a sobrevivência”⁴⁶. Portanto, é importante compreender que as relações de gênero também se estendem às relações de poder, considerando a violência enquanto fenômeno multifacetado, ligada, inclusive à falta de infraestrutura e de políticas públicas, principalmente em locais já marcados por diversas vulnerabilidades.

Outro ponto importante é a relação econômica, tendo em vista que a maior parte dos adolescentes em conflito com a lei vem de locais de baixa renda. Nesse sentido, esclarecendo as intersecções de raça e classe, a análise da masculinidade está principalmente na forma como esses adolescentes compreendem a reprodução dos atos viris, enérgicos, fortes e ativos como qualidades de homens bons, assertivos e responsáveis⁴⁷. No entanto, essa tentativa de reiterar uma identidade, mas escapando ao padrão hegemônico, acaba associando a esses indivíduos a imagem de “maloqueiros”, “vagabundos”, “marginais” e “bandidos”⁴⁸.

Gomes⁴⁹, afirma que dentre as possíveis causas de envolvimento em atos infracionais está a tentativa de se demonstrar “ser homem”, seja entre a rede de convivência com figuras masculinas, seja em consequência das vulnerabilidades já mencionadas, como forma de buscar respeito e status. Assim, a entrada do tráfico ou no consumo de álcool e outras drogas se relaciona a essa tentativa de enquadramento, porém, em vista da exclusão social,

pode-se afirmar que as características de masculinidade apontadas pelos adolescentes e apresentadas como categorias discursivas compõem um modelo de masculinidade periférica, pelo fato de que existe a incapacidade de respeitar através de suas performances o modelo ideal de masculinidade preconizado⁵⁰.

Como visto, são diversos fatores que influenciam nas vivências e exposições de adolescentes a riscos e até mesmo atos infracionais. No entanto, ao entrar no sistema socioeducativo, outro desafio se coloca: a reprodução de papéis de masculinidade por parte dos agentes. Nesse sentido, Vinuto, De Oliveira Abreo e Gonçalves⁵¹ apresentam um estudo

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ GOMES, Ananda Evelyn Cardoso. *Masculinidades e atos infracionais: a compreensão de jovens em conflito com a lei sobre as questões de gêneros*. 2020. 42 f. TCC (Graduação em Pedagogia), Departamento de Ciências Humanas e Educação, Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2020.

⁴⁷ SILVA, Joseli Maria., et al. Espaço, masculinidades e adolescentes em conflito com a lei. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 23, p. 136-166, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/3701>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ GOMES, Ananda Evelyn Cardoso. *Masculinidades e atos infracionais: a compreensão de jovens em conflito com a lei sobre as questões de gêneros*. 2020. 42 f. TCC (Graduação em Pedagogia), Departamento de Ciências Humanas e Educação, Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2020.

⁵⁰ SILVA, Joseli Maria., et al. Espaço, masculinidades e adolescentes em conflito com a lei. *Geo UERJ*, v. 1, n. 23, p. 136-166, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/3701>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁵¹ VINUTO, Juliana; ABREO, Leandro de Oliveira; GONÇALVES, Hebe Signorini. No fio da navalha: efeitos da masculinidade e virilidade no trabalho de agentes socioeducativos. *Plural-Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 54-77, 2017.

acerca das dificuldades e contradições nesse aspecto, sobretudo marcadas pelos traços do passado e da relação do trabalho do agente socioeducativo com o de carcereiros do sistema penal. Assim, torna-se complexa a relação entre manter a segurança e “socioeducar” os adolescentes nestes locais.

Diante da necessidade de manter o controle da segurança, por vezes os relatos por parte dos adolescentes do sistema socioeducativo indicam violações e formas que distanciam da possibilidade de reinserção social, uma vez que reforçam os problemas e barreiras que já marcaram a vida desses sujeitos. Assim, o problema da reprodução da virilidade, marca da masculinidade hegemônica, se coloca tanto na relação com os adolescentes sob um contexto de pressão por controle disciplinar, quanto entre os próprios agentes, uma vez que se colocar alinhado à socioeducação e contestando a virilidade exigida acarreta na segregação em relação àqueles agentes que não se inserem nessa mesma linha⁵².

Portanto, percebe-se que a reprodução de características hegemônicas influencia na forma como alguns desafios se colocam no sistema socioeducativo. Considerando que muitos desses adolescentes já se encontravam em situação de exclusão e levando em consideração a socioeducação enquanto direito subjetivo, voltado para a garantia de direitos e políticas públicas, mas também para a reconstrução dos seus vínculos sociais, a reprodução de práticas violentas acaba distanciando esses sujeitos do restabelecimento desses objetivos.

■ CONCLUSÃO

Ao verificarmos a transformação do paradigma normativo de proteção da criança e do adolescente, podemos entender de que maneira as primeiras formas de regulamentação incentivavam a reprodução das masculinidades hegemônicas e subalternas existentes na sociedade brasileira. Com a doutrina da situação irregular, selecionavam-se esteriótipos de comportamentos e perfis sociais que mereciam correção, os quais, no caso dos jovens rapazes, correspondiam a características sociais definidoras de hierarquias de gênero, ou seja, de masculinidades hegemônicas e subalternas. O ciclo de reprodução começava, portanto, na definição dos destinatários da lei e se reproduzia mediante o carimbo de terem passado pelo sistema socioeducativo.

Com a mudança de paradigma, permitiu-se a superação da primeira etapa de discriminação entre jovens do mesmo gênero. Todavia, conforme visto, a adoção da Doutrina da Proteção Integral não foi capaz de suprir o surgimento das hierarquias de masculinidades fundadas na relação entre a cultura das masculinidades e os comportamentos sociais dela derivados. Sobre este cenário, além de a cultura de masculinidades interferir na reprodução de comportamentos sociais ilícitos por parte de jovens infratores, mediante a exigência de atitudes que garantem o “status” de superioridade entre titulares de masculinidades subalternas, ela também reforça todo o aparato de sanções sociais e padrões perversos de hierarquia de gênero dentro do sistema socioeducativo. Seja por meio dos jogos de poder entre os próprios jovens, ou por meio da relação com os seus vigilantes, os agentes do sistema socioeducativo.

⁵² VINUTO, Juliana; ABREO, Leandro de Oliveira; GONÇALVES, Hebe Signorini. No fio da navalha: efeitos da masculinidade e virilidade no trabalho de agentes socioeducativos. *Plural-Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 54-77, 2017.

Nesta última relação, é preciso ressaltar o quanto a manutenção da ordem relacionada à imposição de castigos, agressões físicas, restrições de direitos atuam na consolidação de uma “submasculinidade” por parte dos jovens pertencentes ao sistema, o que se reforça mediante a inexistência de alternativas de construção de masculinidades diversas e de valorização de aspectos comportamentais que fugiriam aos padrões hierárquicos da masculinidade hegemônica deste contexto, como a comunicação não violenta, a solução pacífica dos conflitos, a urbanidade e a própria diversidade.

A partir do cenário destacado, portanto, faz-se necessário a observância e problematização de situações que se apresentam como engessadas e ditas como naturais pela sociedade brasileira, vez que tais formas de dominação, as quais se apresentam como eternas, nada mais são do que um produto de trabalho que compete a instituições interligadas⁵³.

REFERÊNCIAS

ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Ltc, 1981.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. 16. ed. Tradução Maria Helena Kuhner. Rio de Janeiro: Bertrand. Brasil, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). *Governo Federal – Governo do Brasil*, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/conanda>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). *LEVANTAMENTO ANUAL SINASE 2017*. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/LevantamentoAnualdoSINASE2017.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021.

BUTLER, Judith. *Butler e a desconstrução de gênero: problemas de gênero, feminismos e subversão da identidade*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização, 2003.

CHABAN, Leila. Abuso Sexual: infância, relações sociais e patriarcado. *Revista do Ceam*. Brasília, v. 5, n. 1, jan./jul. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadoceam/article/view/26629>. Acesso em maio 2023.

CONNELL, Robert W. Políticas da masculinidade. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, jul./dez., p. 185-206, 1995.

CONNELL, Robert W.; MESSERSCHMIDT, James W. Masculinidade hegemônica: repensando o conceito. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 21, n. 01, p. 241-282, 2013.

⁵³ VINUTO, Juliana; ABREO, Leandro de Oliveira; GONÇALVES, Hebe Signorini. No fio da navalha: efeitos da masculinidade e virilidade no trabalho de agentes socioeducativos. *Plural-Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 54-77, 2017.

COSTA, Antônio Carlos da. *Socioeducação: Estrutura e Funcionamento da Comunidade Educativa*. Brasília: Secretária Especial dos Direitos Humanos, 2006.

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. 17. ed. Tradução de Maria Isaura Pereira de Queiroz. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2002.

FAUSTINO, Sandra Regina Oliveira. Navegar nas águas da socioeducação: um aprofundamento sobre gênero, sexualidades e masculinidades. *Revista Interinstitucional Artes de Educar*, São Gonçalo, v. 5, n. 1, p. 8-29, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/riae/article/view/39657>. Acesso em: 20 abr. 2021.

FORMIGONI, Beatriz de Moraes Salles. Da Idade Média a Idade Moderna: um panorama geral da história social e da educação da criança. *Temas em Educação e Saúde*, Araraquara, v. 6, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/tes/article/view/9523>. Acesso em: 15 abr. 2021.

GOMES, Ananda Evelyn Cardoso. *Masculinidades e atos infracionais: a compreensão de jovens em conflito com a lei sobre as questões de gêneros*. 2020. 42 f. TCC (Graduação em Pedagogia), Departamento de Ciências Humanas e Educação, Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2020.

GONÇALVES, Vanessa Regina Vieira. *Adolescentes em conflito com a lei e o trabalho: (in) possibilidade de cidadania*. 2011. 62 f. TCC (Graduação em Pedagogia), Centro de Educação, Comunicação e Artes, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011.

MACIEL, Kátia Regina F. L. A. (coord.) *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MARINHO, Fernanda Campos; SANTOS, Marcos Antônio Sousa dos; GALINKIN, Ana Lúcia. O desvio social de jovens no Brasil: entre a proteção e a invisibilidade dos egressos do sistema socioeducativo. *Revista sobre Acesso à Justiça e Direitos nas Américas*, Brasília, v. 2, n. 2-2018, p. 229, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/abya/article/view/23077>. Acesso em: 15 abr. 2021.

NASCIMENTO, Cláudia Terra do; BRANCHER, Vantoir Roberto; OLIVEIRA, Valeska Fortes. A Construção Social do Conceito de Infância: algumas interlocuções históricas e sociológicas. *Contexto & Educação*, Ijuí, v. 23, n. 79, jan./jun. 2008, p. 47-63. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/1051>. Acesso em: 15 abr. 2021.

RESENDE, Diana Campos de. *Roda dos expostos: um caminho para a infância abandonada*. 1999. Monografia (Especialização em História de Minas no Século XIX), FUNREI, São João Del Rey, 1999. Disponível em: <https://www.ufsj.edu.br/paginas/temposgeraisantigo/n1/artigos/roda.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021.

SANTOS, Maria Christina dos; FARAH JUNIOR, Moisés Francisco. Sistema socioeducativo direcionado à responsabilização e promoção social de adolescente autor de ato infracional. *Espaço Jurídico Journal of Law*, Chapecó, v. 13, n. 2, p. 297-324, 2012. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4553424>. Acesso em: 16 abr. 2021.

SILVA, Joseli Maria et al. Espaço, masculinidades e adolescentes em conflito com a lei. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 23, p. 136-166, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/3701>. Acesso em: 20 abr. 2021.

VINUTO, Juliana; ABREO, Leandro de Oliveira; GONÇALVES, Hebe Signorini. No fio da navalha: efeitos da masculinidade e virilidade no trabalho de agentes socioeducativos. *Plural-Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 54-77, 2017.





DESENVOLVIMENTOS RECENTES NA PROTEÇÃO INTERAMERICANA DOS MIGRANTES: UM ESTUDO À LUZ DOS CASOS *ROCHE AZAÑA Y OTROS VS. NICARAGUA* E *HABBAL Y OTROS VS. ARGENTINA*

RECENT DEVELOPMENTS IN THE INTER-AMERICAN PROTECTION OF MIGRANTS: A STUDY IN LIGHT OF THE CASE OF *ROCHE AZAÑA Y OTROS VS. NICARAGUA* AND THE CASE OF *HABBAL Y OTROS VS. ARGENTINA*

BEATRIZ LODÔNIO DANTAS* | THIAGO OLIVEIRA MOREIRA**

RESUMO

A presente pesquisa trata do desenvolvimento de standards migratórios dentro do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIPDH). Nesse contexto, partiu-se do seguinte problema: a partir dos casos *Roche Azaña y Otros vs. Nicaragua* e *Habbal y Otros vs. Argentina*, pode-se considerar que o SIPDH tem avançado quanto à proteção dos direitos das pessoas migrantes? Parte-se da hipótese que o SIPDH tem avançado para resguardar os direitos das pessoas migrantes por reforçar o direito das vítimas de acessarem a Justiça e serem ouvidas no processo penal, e por reiterar a aplicação das garantias mínimas da Convenção Americana sobre Direitos Humanos nos processos de caráter sancionatório relativos ao status migratório. O objetivo geral consiste em identificar a evolução de standards migratórios no SIPDH. Tais standards nada mais são do que parâmetros normativos que geram deveres e obrigações para os Estados que a eles se vinculam. Para tal, foi necessário compreender o surgimento do SIPDH e das suas garantias para migrantes, analisar os standards interamericanos migratórios, discorrer sobre os casos *Roche Azaña y Otros vs. Nicaragua* e *Habbal y Otros vs. Argentina* e cotejar os standards migratórios já consolidados com os identificados nos referidos casos. O estudo tem natureza aplicada e qualitativa, pautando-se pelo método de abordagem dedutivo através das técnicas de procedimento de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Standards; Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos; Mobilidade internacional.

ABSTRACT

This paper discuss the development of migratory standards within the Inter-American System of Human Rights Protection (IASHRP). In this context, the following problem was raised: Based on the cases of *Roche Azaña y Otros vs. Nicaragua* and *Habbal y Otros vs. Argentina*, has the IASHRP advanced or regressed in protecting the rights of migrants? The hypothesis is that the IASHRP has advanced in protecting the rights of migrants by strengthening the right of victims to access justice and to be heard in criminal proceedings and by reiterating the application of the minimum guarantees of the American Convention on Human Rights in sanctionary proceedings related to migratory status. The general objective is to identify the evolution of migration standards in the IASHRP. To do so, it was necessary to understand the emergence of the IASHRP and its guarantees for migrants, analyze Inter-American migration standards, discuss the *Roche Azaña y Otros vs. Nicaragua* case and the *Habbal y Otros vs. Argentina* and to collate the already consolidated migratory patterns with those identified in these cases. The study has an applied and qualitative nature, based on the deductive approach through the techniques of bibliographic and documental research.

Keywords: Standards; Inter-American Human Rights Protection System; International mobility.

* Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Bolsista da CAPES junto ao PPGD/UFRN.
beatriz.dantas.77@gmail.com

** Pós-doutorando pela Universidad Externado de Colombia. Doutor em Direito pela Universidade do País Basco. Doutorando em Direito Público pela Universidade de Coimbra (Portugal), com Estância de Investigação na Universidad Externado de Colombia. Professor Adjunto IV da UFRN.
thiago.moreira@ufrn.br

Recebido em 15-5-2023 | Aprovado em 26-6-2023



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 A TUTELA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE MOBILIDADE INTERNACIONAL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS; 2 STANDARDS INTERAMERICANOS RELATIVOS À MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL; 2.1 A ATUAÇÃO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS; 2.2 O PAPEL DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS; 2.2.1 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE; 2.2.2 IGUALDADE E NÃO DISCRIMINAÇÃO, APATRIDIA E DIREITOS LABORAIS; 2.2.3 ASILO, REFÚGIO, NÃO DEVOLOUÇÃO E DEVIDO PROCESSO NA DETERMINAÇÃO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO; 2.2.4 CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS ACERCA DE ALGUNS DIREITOS VIOLADOS; 3 STANDARDS EXTRAÍDOS DO CASO *ROCHE AZAÑA Y OTROS VS. NICARAGUA* E DO CASO *HABBAL Y OTROS VS. ARGENTINA*; 3.1 STANDARDS DO CASO *ROCHE AZAÑA Y OTROS VS. NICARAGUA* 3.2 STANDARDS DO CASO *HABBAL Y OTROS VS. ARGENTINA*; CONCLUSÃO

■ INTRODUÇÃO

A América Latina passa por uma crise migratória na última década (2011-2020), que desemboca numa crise humanitária complexa, permeada pelas diásporas haitiana, síria e venezuelana, por exemplo, e que restou agravada pelo período pandêmico, ante o fechamento das fronteiras, o impacto nas atividades laborais e a restrição da circulação para conter a propagação do vírus.

Não obstante, o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIPDH) produz *standards* migratórios que resguardam as pessoas em situação de mobilidade internacional na região e que devem ser observados pelos Estados Partes – notadamente os que ratificaram a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (CADH) – por se constituírem obrigações internacionais estatais de proteger e garantir os direitos das pessoas migrantes

Assim, tendo em vista a particular condição de vulnerabilidade dos migrantes em um mundo globalizado, notadamente pela discriminação e pela desigualdade, bem como a obrigação dos Estados Partes em garantir-lhes o gozo de seus direitos humanos, surge a seguinte problemática: à luz do Caso Roche Azaña y Otros vs. Nicaragua e Habbal y Otros vs. Argentina – são os casos mais recentes, mas não suficientemente estudados pela doutrina brasileira – é possível detectar algum progresso ou desenvolvimento na formação dos *standards* protetivos dos direitos das pessoas migrantes em face do Estado, como por exemplo, o estabelecimento de limites para o uso da força letal nos postos de controle migratório ou a (in)compatibilidade do uso da força letal para evitar fugas com a CADH?

Parte-se da hipótese que o SIPDH tem atuado proativamente para resguardar os direitos das pessoas migrantes, podendo-se extrair avanço dos *standards* estabelecidos no Caso Roche Azaña y Otros vs. Nicaragua e do Caso Habbal y Otros vs. Argentina, no sentido de reforço do direito das vítimas de acessarem a justiça e de serem ouvidas no processo penal; e, de reiteração da aplicação das garantias mínimas do artigo 8.2 da CADH, especialmente no tocante aos processos de caráter sancionatório, dentre os quais estão aqueles relativos ao estabelecimento do *status* migratório de uma pessoa.

O objetivo geral deste artigo é identificar o desenvolvimento da salvaguarda dos direitos das pessoas migrantes no SIPDH pelos *standards* trazidos no Caso Roche Azaña y Otros vs. Nicaragua e Habbal y Otros vs. Argentina, ou seja, verificar os progressos efetivamente trazidos pelos *standards* dos referidos casos em relação àqueles já consolidados no âmbito interamericano

Para tanto, alguns objetivos específicos precisam ser alcançados, quais sejam: compreender o surgimento do SIPDH e quais as suas garantias para pessoas em situação de mobilidade, com ênfase no âmbito normativo, na atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e no controle de convencionalidade; analisar os *standards* interamericanos estabelecidos em matéria de proteção migratória; discorrer sobre o Caso Roche Azaña y Otros vs. Nicaragua e o Caso Habbal y Otros vs. Argentina; e, cotejar os *standards* já consolidados em matéria migratória no SIPDH com os identificados no Caso Roche Azaña y Otros vs. Nicaragua e no Caso Habbal y Otros vs. Argentina.

A metodologia consiste no emprego do método de abordagem dedutivo, ao partir de *standards* já consolidados em matéria de pessoas em situação de mobilidade internacional para alcançar especificamente os *standards* assimilados no Caso Roche Azaña y Otros vs. Nicaragua e o Caso Habbal y Otros vs. Argentina. A técnica de pesquisa é predominantemente bibliográfica em livros e artigos científicos. A abordagem é qualitativa de viés descritivo e exploratório, na medida em que descreve a tutela das pessoas em situação de mobilidade no SIPDH, com ênfase no desenvolvimento de standards, formula um problema e uma hipótese, desenvolvendo conceitos e ideias. A relevância desse trabalho consiste em averiguar como o SIPDH está avançando relativamente à proteção das pessoas em situação de mobilidade, dada a atualidade do tema e o delicado período vivido na América Latina no que diz respeito ao fluxo migratório.

Espera-se que esse trabalho possa contribuir, ainda que timidamente, com o debate acadêmico sobre o comportamento do SIPDH diante da violação de direitos humanos das pessoas em situação de mobilidade.

1 A TUTELA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE MOBILIDADE INTERNACIONAL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

O presente capítulo analisará quais são as principais normas para salvaguarda dos direitos humanos das pessoas em situação de mobilidade internacional no âmbito do SIPDH, com ênfase na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH), na CADH, e na atuação da CIDH e da Corte IDH.

Em 1948, durante a Nona Conferência Pan-americana, foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA), após a realização de uma série de conferências destinadas a aproximar os Estados americanos no plano político – que iniciaram no final do século XIX até 1948 – motivadas principalmente pelos Estados Unidos, cujo objetivo era estimular a abertura de mercados e uma cooperação técnica¹.

Assim é que no período situado entre 30 de março e 2 de maio de 1948 – durante a supracitada Nona Conferência Pan-americana em Bogotá – foram aprovadas a Carta da OEA e a DADDH: a Carta proclamou de forma genérica a existência de um dever de respeito aos

¹ CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 127.

direitos humanos pelos Estados Partes e a DADDH esmiuçou um rol de direitos a serem implementados e cumpridos².

A DADDH pontua em seu artigo 8º o direito de o indivíduo fixar sua residência no território do Estado de que é nacional, de transitar livremente por ele e de não o abandonar, a menos que o faça por vontade própria. Ademais, o artigo 27 preceitua que todas as pessoas têm o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, consoante a legislação de cada país e as convenções internacionais, na hipótese de serem perseguidas por motivo não relacionado ao cometimento de delito de direito comum.

Neste sentido, há controvérsia na doutrina quanto ao artigo 8º no sentido de existir ou não um direito de imigrar. Parte da doutrina entende que existiria um direito subjetivo de imigrar, dado que se um indivíduo deixa seu país de origem – exerce seu direito de emigrar, sob o qual não resta qualquer dúvida e está regulado internacionalmente em normas onusianas e regionais – é esperado que ingresse em outro país, sendo o direito de imigrar uma espécie de direito correlativo e complementar a este direito de saída³.

Por outro lado, parcela da doutrina entende que somente o direito de emigrar está consagrado, vez que só este está amparado em instrumentos internacionais e a imigração só é possível e legal se houver um país no qual o emigrante possa entrar e se as leis daquele país de acolhimento assim reconhecerem⁴. Sem embargo da filiação desta pesquisa ao segundo posicionamento, não se olvida da existência de um dever ético de guarida e hospitalidade para com os imigrantes, muito embora não exista positivação do direito a imigrar⁵.

Apesar de a DADDH ter a sua relevância por ser o primeiro instrumento internacional que reconheceu os direitos humanos à todos apenas pela condição de serem humanos, independentemente de sua nacionalidade (antes mesmo que a Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH o fizesse)⁶; por lançar a base normativa que serviu para a elaboração da CADH posteriormente; e, por trazer um significativo rol de direitos, o diploma não contempla especificamente a proteção das pessoas em situação de mobilidade internacional para além dos supracitados dispositivos⁷.

Entretanto, geralmente as pessoas em situação de mobilidade internacional são amparadas pelos direitos humanos previstos para a proteção de qualquer indivíduo, com exceções raras relativas a alguns direitos políticos, como é o caso de votar e ser votado no Brasil, por exemplo⁸. É dizer que o *status* migratório de alguém não impede o gozo dos direitos humanos inerentes a qualquer indivíduo.

² CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de Direitos Humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 345.

³ PALACIOS SANABRIA, María Teresa. Los Derechos de los Extranjeros como Límite a la Soberanía de los Estados. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá, v. 11, n. 23, p. 325, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/ilrldi/n23/n23a10.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

⁴ MORALES SÁNCHEZ, Julieta. *Derechos de los migrantes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. México: CNDH, 2015, p. 18.

⁵ MOREIRA, Thiago Oliveira. *A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira*. 1.ed. Curitiba: Instituto Memória, 2019, p. 317.

⁶ BUCCI, Daniela. Implicações das Migrações Fronteiriças e a Necessidade da Criação de um Espaço de Direitos e de Acolhimento: parâmetros fornecidos pelo sistema interamericano de direitos humanos. In.: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (coords.). *Migrações Fronteiriças*. São Paulo: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (Nepo) - Unicamp, 2018, p. 271 – 280.

⁷ MOREIRA, Thiago Oliveira. *A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira*. 1.ed. Curitiba: Instituto Memória, 2019, p. 318.

⁸ MOREIRA, Thiago Oliveira. *A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira*. 1.ed. Curitiba: Instituto Memória, 2019, p. 316.

Assim, ainda que o SIPDH – à semelhança do sistema onusiano – não possua um instrumento que lide com todas as questões referentes aos direitos humanos dos migrantes, os não nacionais que se encontram no território de um país latino-americano integrante do referido sistema regional podem contar com a sua proteção⁹.

Outrossim, é válido destacar que, por algum tempo, a OEA quedou-se inerte quanto à proteção dos direitos humanos na região em razão de ter sido concebida durante o período da Guerra Fria, o que implicou o apoio dos Estados Unidos – a democracia de maior peso – às ditaduras que lhes favoreciam, como no Brasil, na Guatemala, no Chile, entre várias outras¹⁰.

Entretanto, a OEA paulatinamente conseguiu progredir na promoção dos direitos humanos, sendo a criação da CIDH tida como o primeiro passo efetivo nessa direção durante a V Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA, ocorrida em 1959 em Santiago¹¹.

Mais adiante, em 1967, superando a debilidade de ter sido instituída por meio de resolução, o Protocolo de Buenos Aires emendou a Carta da OEA para fazer constar a CIDH como o principal órgão da OEA – integrando permanentemente a estrutura da organização – a qual os Estados Partes devem responder seus pedidos de informações e cumprir suas recomendações de boa-fé¹².

Dessa forma, a CIDH tem o escopo de promover os direitos humanos na América e é composta por sete membros de qualquer nacionalidade dos Estados Partes da OEA, que são eleitos a título pessoal – não atuam em prol do seu país de origem – pela Assembleia Geral da OEA para um mandato de quatro anos, permitida uma única reeleição¹³.

Em relação à CADH, é digno de nota que o Protocolo de Buenos Aires já fazia menção a um documento que estabeleceria a estrutura, a competência e o funcionamento da CIDH e de outros órgãos; mas, paradoxalmente, o contexto de sua elaboração é uma OEA infestada de ditaduras, o que explica as dificuldades iniciais para sua implementação: não obstante a adoção de seu texto em 1969 na Conferência Interamericana Especializada sobre Direitos Humanos, só entrou em vigor em 1978 quando do depósito da décima primeira ratificação¹⁴.

De toda forma, a CADH é considerada o mais relevante instrumento jurídico do SIPDH¹⁵ e, além disso, não condiciona a proteção do indivíduo à sua nacionalidade, na medida em que resguarda os nacionais dos Estados Partes, os apátridas e estrangeiros, quer residam quer não residam em algum dos seus Estados Partes¹⁶. Outrossim, o SIPDH mostra uma maior normatividade em relação ao direito humano à nacionalidade quando comparado ao sistema onusiano e ao sistema europeu, posto que a CADH o prevê expressamente e a CIDH e a Corte

⁹ MOREIRA, Thiago Oliveira. *A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira*. 1.ed. Curitiba: Instituto Memória, 2019, p. 316.

¹⁰ CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 128-129.

¹¹ CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 129.

¹² CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de Direitos Humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 346.

¹³ PIOVESAN, Flávia. Introdução ao Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos: A Convenção Americana de Direitos Humanos. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia (Coord.). *O Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 33-34.

¹⁴ CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 137-138.

¹⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1339.

¹⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direitos humanos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 152.

IDH desenvolvem uma base argumentativa jurisprudencial relevante em cima da supracitada previsão¹⁷.

No que concerne aos direitos das pessoas em situação de mobilidade, a CADH trata especificamente dos direitos dos migrantes, pontuando em seu artigo 22, item 2, que todo indivíduo tem o direito de sair desembaraçadamente de qualquer país, inclusive de seu próprio país. Eis o já explicado direito humano à emigração, vez que a CADH em momento algum reconheceu um direito humano à imigração.

O item 6 do artigo 22 assegura que o estrangeiro que se encontra legalmente no território de um Estado Parte da CADH só poderá dele ser expulso no caso de cumprimento de uma decisão adotada conforme os parâmetros legais. Portanto, o Estado não pode expulsar um estrangeiro arbitrariamente, devendo observar o princípio da legalidade para dizer o mínimo.

Já o item 7 do artigo 22 versa sobre o direito de todo indivíduo buscar e receber asilo em território estrangeiro, de acordo com as leis estatais e os tratados internacionais, no caso de ser perseguida por crime político ou por crime comum conexo com crime político.

Essa previsão é uma inovação porque amplia consideravelmente a proteção dos solicitantes de refúgio internacional, posto que impõe a obrigação dos Estados Partes em conceder asilo – obrigação esta que é ausente na DUDH, que apenas assegura o direito de solicitar e gozar asilo¹⁸⁻¹⁹.

Por sua vez, o item 8 do artigo 22 assevera que em hipótese alguma o estrangeiro poderá ser expulso ou entregue a outro país, quer seja o seu país de origem ou não, se o seu direito à vida ou à liberdade pessoal estiver em perigo por motivos de raça, nacionalidade, religião, condição social ou opiniões políticas – eis o princípio da não devolução, *no devolución*, *non-refoulement* ou não rechaço.

Enfim, o item 9 do artigo 22 proíbe a expulsão coletiva de estrangeiros, de modo que o Estado Parte tem a obrigação de analisar individualmente cada caso que lhe é apresentado para que a medida de expulsão possa eventualmente ser aplicada²⁰.

Demais disso, em seu artigo 33 a CADH instituiu a Corte IDH, uma instituição judiciária autônoma – não é um órgão da OEA – que tem a função de aplicar a interpretar a CADH²¹. A Corte IDH é composta por 7 juízes de qualquer nacionalidade dos Estados Partes da CADH, eleitos a título pessoal em sessão da Assembleia Geral da OEA consoante uma lista indicada por tais Estados para um mandato de seis anos, permitida uma única reeleição.

¹⁷ REIS, Ulisses Levy Silvério dos; PETERKE, Sven. A JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À NACIONALIDADE: UM DESAFIO PARA O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. *Revista Jurídica da Ufersa*, Mossoró, v. 1, n. 1, p. 107-108, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufersa.edu.br/rejur/article/view/6941/pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023. DOI: <https://doi.org/10.21708/issn2526-9488.v1.n1.p89-110.2017>.

¹⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Orçamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 39.

¹⁹ “A CADH não faz menção ao termo ‘refúgio’, como é usual no sistema da ONU e no próprio direito brasileiro. Dessa forma, deve-se considerar asilo territorial como sinônimo de refúgio”. MOREIRA, Thiago Oliveira. *A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira*. 1. ed. Curitiba: Instituto Memória, 2019, p. 318.

²⁰ MOREIRA, Thiago Oliveira. *A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira*. 1. ed. Curitiba: Instituto Memória, 2019, p. 319.

²¹ CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de Direitos Humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 462.

Nesse momento do estudo, cabe relembrar que as normas de proteção à pessoa humana previstas na CADH geralmente são aplicadas a todos os migrantes, posto que em sua maioria os direitos resguardam pessoas ao invés de cidadãos ou nacionais²².

Por essa ótica, a CIDH e a Corte IDH desempenham um relevante papel na proteção e na promoção dos direitos humanos das pessoas em situação de mobilidade internacional, como por exemplo, a CIDH emite recomendações, relatórios, informes e comunicados sobre a temática, aprecia petições individuais e pedidos de medidas cautelares que denunciam violação dos direitos humanos dos migrantes – sejam contra Estados integrantes do Sistema da OEA ou contra Estados Integrantes do Sistema da CADH – e criou a Relatoria Sobre os Direitos dos Migrantes²³; e, a Corte IDH, tanto em sua função consultiva (interpretação das normas da OEA, dos demais tratados de direitos humanos no âmbito interamericano e análise de compatibilidade entre a produção normativa estatal e os diplomas internacionais de direitos humanos) quanto em sua função contenciosa (julgamento de casos), produz *standards* interamericanos a serem implementados na região.

Assim, em sede de conclusão, a tutela interamericana dos migrantes é munida tanto de normas de caráter *hard law* quanto de caráter *soft law*²⁴. No capítulo a seguir, passa-se a uma análise, ainda que breve, dos principais *standards* interamericanos em matéria de direitos humanos das pessoas em situação de mobilidade internacional.

2 STANDARDS INTERAMERICANOS RELATIVOS À MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL

Pelas limitações inerentes a esta pesquisa, o presente capítulo abordará os principais *standards* interamericanos já consolidados no que tange às garantias mínimas que devem ser conferidas às pessoas em situação de mobilidade internacional, consoante a atuação da CIDH no que diz respeito à temática; e, conforme as manifestações da Corte IDH sobre o assunto tanto em sede de Opiniões Consultivas (OC) quanto em sede de jurisdição contenciosa, colhidas no *Cuadernillo de Jurisprudencia nº 2 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – Personas em situación de migración o refugio*²⁵ publicado em 2022.

É importante assinalar a importância do estudo das OC que versam sobre mobilidade internacional em virtude da sua alta função interpretativa específica, pois ainda que não possuam força vinculante, são oriundas da autoridade científica e moral da Corte IDH²⁶. Assim, sendo, os Estados integrantes do SIPDH têm no mínimo o dever de dialogar com os frutos da competência consultiva da Corte IDH.

Cumprir lembrar que à luz do direito internacional, os *standards* são compreendidos como normas assentadas por organismos internacionais concernentes à temas específicos

²² MOREIRA, Thiago Oliveira. *A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira*. 1.ed. Curitiba: Instituto Memória, 2019, p. 319.

²³ MOREIRA, Thiago Oliveira. *A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira*. 1.ed. Curitiba: Instituto Memória, 2019, p. 320.

²⁴ MOREIRA, Thiago Oliveira. *A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira*. 1.ed. Curitiba: Instituto Memória, 2019, p. 317.

²⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos nº 2: personas em situación de migración o refugio*. San José: Corte IDH y Cooperación Alemana (GIZ), 2022. Disponível em: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/adjunto/38872>. Acesso em: 27 jan. 2023.

²⁶ HITTERS, Juan Carlos. ¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad). *Revista Ibero-Americana de Direito Processual Constitucional*, n. 10, p. 150, julho-dezembro de 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25295.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

cuja observância é obrigatória pelos Estados que a eles estão vinculados, ou em outras palavras, os *standards* são parâmetros normativos que incumbem os Estados de deveres e obrigações em determinadas situações²⁷.

2.1 A ATUAÇÃO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Relativamente ao desempenho da CIDH no que concerne à salvaguarda dos direitos dos migrantes, foi visto no capítulo anterior que a Comissão atua monitorando tanto os Estados Partes do Sistema da Carta da OEA e da DADDH quanto os Estados do Sistema da CADH. Portanto, em ambos os sistemas a CIDH é competente para receber denúncias acerca de violações da DADDH ou da CADH, além de emitir declarações, estudos e relatórios – desprovidos de normatividade²⁸.

Desde os seus primeiros anos de atuação, a proteção dos direitos humanos das pessoas que se encontravam em contexto de migração tem sido um dos focos de atuação da CIDH, especialmente em situações que envolvem migrantes e suas famílias, requerentes de asilo, refugiados, apátridas, pessoas deslocadas internamente e vítimas de tráfico de pessoas²⁹.

Mais especificamente quanto à Relatoria Sobre os Direitos dos Migrantes, esta se originou da criação de duas relatorias em 1996: a Relatoria de Trabalhadores Migrantes e suas Famílias e a Relatoria de Pessoas Deslocadas Internamente, que evidenciaram grupos caracterizados pela extrema vulnerabilidade e, em razão disso, estavam mais sujeitos a serem vítimas de violações de direitos humanos³⁰. Posteriormente, em 2012, a CIDH resolveu transformar o mandato da Relatoria dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias na relatoria como é atualmente conhecida.

Tal relatoria – que promove e protege os direitos humanos dos migrantes – já realizou visitas *in loco* (se dirige ao local onde se consubstanciam as eventuais violações de direitos humanos) como aconteceu no México, na Guatemala, na Costa Rica e nos Estados Unidos, das quais resultaram importantes entendimentos, como a obrigação estatal de garantir os direitos de todos os indivíduos sujeitos à sua jurisdição – sem discriminação por critérios como cidadania, nacionalidade ou regularidade migratória – e a possibilidade das políticas migratórias estatais limitarem/restringirem alguns direitos em razão da regularidade migratória das pessoas, desde que não violem as normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)³¹.

²⁷ CERA, Silvana Insignares. Los derechos de los trabajadores migrantes y refugiados en Colombia a la luz de los estándares internacionales. In: BOGDANDY, Armin von; GÓNGORA MERA, Manuel; MORALES ANTONIAZZI, Mariela (ed.). *Ius Commune en Migración y Constitucionalismo Transformador en Colombia*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2022, p. 373.

²⁸ DA SILVA, Tony Robson. *A (necessária) convencionalização da regulamentação migratória brasileira: um estudo à luz do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 32.

²⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del sistema interamericano de derechos humanos*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023, p. 35.

³⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del sistema interamericano de derechos humanos*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023, p. 35-36.

³¹ MOREIRA, Thiago Oliveira. *A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira*. 1.ed. Curitiba: Instituto Memória, 2019. p. 319. .

Importa mencionar também que a supracitada relatoria produziu os seguintes relatórios de destaque: Informe sobre a Imigração nos Estados Unidos (emitido em 2011), Direitos humanos dos migrantes e outras pessoas em contexto de mobilidade humana no México (emitido em 2015) e, por fim, Refugiados e migrantes nos Estados Unidos, Famílias e crianças não acompanhadas (também emitido em 2015)³².

Outrossim, a Relatoria em comento emite relatórios anuais e relatórios temáticos que são posteriormente submetidos à CIDH para serem aprovados. Entre os relatórios temáticos, destaca-se o intitulado *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, publicado em 2015.

No referido relatório a CIDH consignou os seguintes entendimentos: i) os direitos humanos reconhecidos nos instrumentos americanos abrangem todos os indivíduos submetidos à jurisdição do Estado onde se encontram, à luz do princípio da igualdade e da não discriminação por qualquer fato da pessoa (nacionalidade, cidadania ou situação migratória, por exemplo)³³; ii) não obstante a responsabilidade do Estado que recebe as pessoas em situação de mobilidade internacional ser a principal, tal circunstância não inibe a responsabilidade do Estado de origem destes indivíduos, devendo estes observarem principalmente o dever geral de prevenção para corrigir as fontes de fluxos migratórios e evitar que seus nacionais se vejam obrigados a migrar³⁴; iii) os Estados são obrigados a agir com a devida diligência para salvarguardar os direitos humanos, sendo este dever dividido nas obrigações básicas de prevenção, investigação, sanção e reparação das violações de direitos humanos³⁵; iv) os Estados devem adotar critérios objetivos que justifiquem o controle migratório, pois a adoção de perfis raciais (motivados por estereótipos, raça, etnia, descendência, religião, nacionalidade etc.) viola o princípio da igualdade previsto no artigo 24 da CADH³⁶; v) a proteção contra a escravidão, servidão, tráfico de mulheres e escravos e outras práticas similares é norma absoluta e inderrogável – *jus cogens* – consoante o art. 26 da CADH³⁷; e vi) os procedimentos judiciais ou administrativos que possam efetivamente interferir nos direitos de alguém devem obedecer o

³² GARCIA, Lila. Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina? *Colombia Internacional*, Bogotá, n. 88, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n88/n88a06.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint88.2016.05>, p. 113.

³³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del sistema interamericano de derechos humanos*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023. p. 75-76.

³⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del sistema interamericano de derechos humanos*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023. p. 77.

³⁵ DA SILVA, Tony Robson. *A (necessária) convencionalização da regulamentação migratória brasileira: um estudo à luz do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 32.

³⁶ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del sistema interamericano de derechos humanos*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023. 99.

³⁷ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del sistema interamericano de derechos humanos*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023. p. 109.

princípio do devido processo legal – independente do *status* migratório regular – de modo a propiciar-lhe uma efetiva defesa perante qualquer ato do Estado³⁸.

Por fim, é possível ainda mencionar a adoção dos *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas* pela Resolução nº 4/2019. Esta resolução tem como finalidade ajudar os Estados a compreender dimensões específicas dos direitos humanos das pessoas em situação de mobilidade internacional, quais sejam, a presunção de inocência, a não discriminação e igualdade de proteção, a situação de vulnerabilidade, o acesso à justiça e a um recurso efetivo e as garantias do devido processo legal nos procedimentos migratórios³⁹.

Portanto, em suma, a CIDH contribui para a produção dos *standards* em matéria migratória em todas as suas áreas de atuação, quais sejam, na produção dos relatórios, informes, comunicados, no recebimento de denúncias com base na DADDH ou na CADH, na realização de estudos, de visitas *in loco* e através da atuação da Relatoria Sobre os Direitos dos Migrantes.

2.2 O PAPEL DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Este capítulo abordará 8 casos contenciosos e 4 OC, ainda que superficialmente, para ilustrar os principais posicionamentos da Corte IDH quanto à promoção e proteção dos direitos humanos das pessoas em situação de mobilidade internacional na região, todos colhidos do *Cuadernillo de Jurisprudencia nº 2* de 2022 intitulado *Personas em Situación de Migración o Refugio*⁴⁰. Para facilitar a compreensão do leitor, as manifestações da Corte IDH foram divididas consoante a temática abordada em ordem cronológica.

2.2.1 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

A OC-18/03 indicou que seus objetivos e execução devem respeitar e garantir os direitos humanos e que as distinções estabelecidas pelos Estados devem ser objetivas, proporcionais e razoáveis (sem discriminação). Frisou que os migrantes geralmente se encontram vulneráveis como sujeitos de direitos humanos pela diferença de poder em relação aos nacionais ou cidadãos. Essa vulnerabilidade acarreta diferença no acesso aos recursos públicos estatais e preconceitos culturais (étnicos, xenofobia e racismo) que dificultam a integração dos migrantes na sociedade e perpetuam a impunidade em crimes contra eles cometidos. Assim, urge medidas especiais para garantir os direitos humanos dos migrantes.

O Caso Vélez Loor Vs. Panamá de 2010 afirmou que os Estados podem estabelecer mecanismos de controle da entrada e da saída de seu território com relação aos não nacionais, mas em conformidade com a CADH; frisou a vulnerabilidade dos migrantes indocumentados ou em situação irregular, por serem os mais expostos a potenciais ou efetivas violações dos

³⁸ DA SILVA, Tony Robson. *A (necessária) convencionalização da regulamentação migratória brasileira: um estudo à luz do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 39.

³⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2023.

⁴⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos nº 2: personas em situación de migración o refugio*. San José: Corte IDH y Cooperación Alemana (GIZ), 2022. Disponível em: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/adjunto/38872>. Acesso em: 27 jan. 2023.

seus direitos⁴¹; estabeleceu que a CADH é interpretada conforme o *corpus iuris* internacional relativo aos direitos dos migrantes (princípio do efeito útil e da necessidade de especial proteção destes vulneráveis); e, destacou o agravo dessa vulnerabilidade quando os migrantes são privados de sua liberdade em centros penitenciários somente por sua situação migratória irregular.

No Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana de 2014, foi estabelecida a possibilidade de os Estados diferenciarem o tratamento entre os migrantes documentados e os indocumentados ou entre migrantes e nacionais – sem discriminação – desde que seja razoável, objetivo e proporcional e não lese os direitos humanos.

2.2.2 IGUALDADE E NÃO DISCRIMINAÇÃO, APATRIDIA E DIREITOS LABORAIS

A OC-18/03 assentou que a obrigação de respeitar e garantir os direitos humanos deve ser cumprida sem qualquer discriminação e relaciona-se com o princípio da igualdade; e, destacou que todas as ações estatais relacionadas ao respeito e garantia dos direitos humanos devem obedecer aos princípios da igualdade e da não discriminação – tidos pela Corte IDH como *jus cogens*. Quanto aos direitos laborais⁴², estabeleceu que a pessoa que ingressa em um Estado e estabelece relações de trabalho adquire direitos humanos trabalhistas em tal Estado, independentemente de sua condição migratória (o gozo e exercício desses direitos se ligam ao princípio da não discriminação). Logo, o *status* migratório de alguém não interfere em seus direitos humanos de natureza trabalhista: eles decorrem somente da relação de trabalho.

No Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana de 2005, a Corte IDH asseverou que a competência interna para determinar os nacionais é dos Estados, mas nesse assunto a discricionariedade estatal é bem mais restrita em razão do dever de proteger os indivíduos indiscriminadamente e do dever de prevenir, evitar e reduzir a apatridia. Portanto, os princípios da igualdade e não discriminação impedem que os Estados produzam normas discriminatórias ou com efeitos discriminatórios quanto à nacionalidade.

O Caso Vélez Looz Vs. Panamá de 2010 reiterou os princípios da igualdade e da não discriminação como *jus cogens*. O Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana de 2012 estabeleceu que pela dificuldade em demonstrar o preconceito racial nos casos de discriminação o ônus da prova também recai sobre o Estado; que a violação do direito à igualdade e à não discriminação também ocorre em situações de discriminação indireta, na qual

⁴¹ Em relação ao acesso à documentação, Ulysses Levy Silvério dos Reis pontua que “O acesso à documentação é um direito humano por se constituir (...) em condição medular para o acesso aos serviços públicos oferecidos pelo Estado”. REIS, Ulysses Levy Silvério dos. *O Brasil e o Combate à Apatridia no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 122.

⁴² Quanto aos trabalhadores migrantes indocumentados, frise-se que “Enquanto o migrante em situação regular goza, geralmente, de mais direitos, o indocumentado enfrenta situações adversas perante o ordenamento jurídico a que se submete. Isso faz com que esteja exposto a outros riscos, como condições desfavoráveis de trabalho, muitas vezes envolvendo o trabalho em condições análogas às de escravo, ou, quando se trata de crianças migrantes, o trabalho infantil, que foi tema do parecer emitido na OC-21/14”. REIS, Ulysses Levy Silvério dos; CABRAL, Rafael Lamera Giesta; MORAIS, Anderson Medeiros de. *Trabalhador migrante indocumentado: condição jurídica no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (Undocumented Migrant Workers: Legal Status in the Inter-American Human Rights System)*. *Conhecer: debate entre o público e o privado*, Fortaleza, v. 9, n. 22, p. 87, 2019. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1024/1219>. Acesso em: 22 jun. 2023. DOI: 10.32335/2238-0426.2019.9.22.1024.

normas, ações ou políticas geram impacto desproporcional e efeitos negativos para determinados grupos vulneráveis; que o respeito aos princípios da igualdade e da não discriminação independe do *status* migratório; e, que a apatridia comprometia o livre desenvolvimento da personalidade por impossibilitar o acesso à direitos e à proteção especial.

Na OC-21/14⁴³ foi assinalada a obrigação estatal de não adotar práticas ou legislações concernentes à nacionalidade que favoreçam o número de apátridas e de conceder nacionalidade aos nascidos em seu território que, de outra forma, continuariam a ser apátridas. O Estado receptor deve identificar se a criança é refugiada ou apátrida para proteger-lhe conforme o caso.

No Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana de 2014, foi decidido que o momento em que se verifica o cumprimento dos deveres estatais relativos à nacionalidade e apatridia é no nascimento das pessoas.

2.2.3 ASILO, REFÚGIO, NÃO DEVOLUÇÃO E DEVIDO PROCESSO NA DETERMINAÇÃO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

No Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia de 2013, a Corte IDH assinalou a tradição latino-americana de asilo oriunda da adoção de tratados concernentes ao asilo diplomático e territorial e a não-extradução por motivos políticos; para dar interpretação e aplicação às normas da CADH, considerou a evolução da regulamentação e princípios do Direito Internacional dos Refugiados (DIR) como normas especiais aplicáveis a situações de determinação da condição de refugiado de uma pessoa e seus direitos correlatos, em complementação às normas convencionais (sem relação hierárquica entre as ordens normativas); sobre o refúgio, destacou que uma vez declarada por um Estado, a condição de refugiado protege a pessoa que tenha sido reconhecida além de suas fronteiras, de modo que outros Estados nos quais essa pessoa entra devem considerar tal condição ao adotar qualquer medida migratória a seu respeito; quanto à não devolução, pontuou que os requerentes não podem ser rejeitados na fronteira ou expulsos sem uma análise adequada e individualizada dos seus pedidos pelos Estados e que não serão devolvidos quando sua integridade pessoal estiver em risco; sobre o devido processo na determinação da condição de refugiado, afirmou que o direito de buscar e receber asilo estabelecido na CADH garante que o requerente seja ouvido pelo Estado ao qual se dirige a solicitação com as devidas garantias através do respectivo procedimento. Portanto, as garantias mínimas do devido processo devem ser efetivadas nos procedimentos de natureza migratória de acordo com a CADH e outros instrumentos internacionais aplicáveis.

A OC-21/14 destacou o direito subjetivo de todas as pessoas – inclusive crianças – buscar e receber asilo. Neste sentido, o direito de buscar e receber asilo implica os deveres de: i) permitir que a criança solicite asilo ou a condição de refugiado, razão pela qual não podem ser indeferidas na fronteira sem uma análise adequada e individualizada dos seus pedidos com as devidas garantias através do respectivo procedimento; ii) não devolver a criança a um país em que possa correr o risco de ter violada a sua vida, liberdade, segurança ou integridade, ou para um terceiro país de onde possa posteriormente ser devolvida ao Estado onde corra tal risco; e, iii) conceder proteção internacional quando a criança a ela fizer jus e bene-

⁴³ Recomenda-se a leitura: XAVIER, Fernando César Costa. TJ de Roraima reconhece caráter vinculante de opinião consultiva da Corte IDH. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-01/fernando-xavier-rr-admite-carater-vinculante-opinioao-corte-idh>. Acesso em: 22 jun. 2023.

ficiar outros membros da família com esse reconhecimento, em atenção ao princípio da unidade familiar. Além disso, devem ser observados os princípios contidos na Convenção sobre os Direitos da Criança no pedido de refúgio da criança. Quanto ao refúgio, considerou que as obrigações derivadas do direito de buscar e receber asilo são operativas em relação àquelas pessoas que cumprem os componentes da definição ampliada da Declaração de Cartagena de 1984.

No Caso Wong Ho Wing Vs. Perú de 2015, a Corte IDH reiterou o dever do Estado de não deportar, reenviar, expulsar, extraditar ou de qualquer outra forma deslocar uma pessoa sujeita à sua jurisdição para outro Estado, ou para um terceiro Estado que não seja seguro, quando houver fundada presunção do risco de serem submetidos a tortura, tratamento cruel, desumano ou degradante; considerou que quando a pessoa corre risco de ser torturada, o princípio da não devolução é absoluto; sinalizou que os Estados que não aboliram a pena de morte não podem expulsar qualquer pessoa sob sua jurisdição, por deportação ou extradição, que corra o risco real e previsível de aplicação da pena de morte por crimes que não são puníveis com a mesma pena em sua jurisdição, sem exigir as garantias necessárias e suficientes de que a referida pena não será aplicada – para garantir seus direitos e prevenir danos graves e irreparáveis.

Pela OC-25/18 o direito de buscar e receber asilo implica a obrigação de: i) não devolução ou *non-refoulement* e sua aplicação extraterritorial; ii) aceitar o pedido de asilo e não indeferir-lo na fronteira; iii) não sancionar ou penalizar a entrada ou presença irregular; iv) proporcionar acesso efetivo a um procedimento justo e eficiente para determinar a condição de refugiado; v) assegurar as garantias mínimas do devido processo legal em procedimentos justos e eficientes para determinar a condição ou *status* de refugiado; vi) adequar os procedimentos às necessidades específicas de crianças e adolescentes; vii) conceder proteção internacional se a definição de refugiado for atendida e garantir a manutenção e continuidade da condição de refugiado; viii) interpretar restritivamente as cláusulas de exclusão, e ix) proporcionar o acesso a direitos em igualdade de condições na condição de refugiado. Outrossim, a Corte afirmou: o direito de buscar abrange o direito de solicitar ou pedir asilo, seja no território do Estado ou quando este estiver sob sua jurisdição, sem qualquer discriminação; o asilo diplomático não está protegido pelo artigo 22.7 da CADH nem pelo artigo 27 da DADDH; no asilo é ampla a margem de proteção dos direitos reconhecidos na CADH, pois as obrigações dos Estados Partes não se restringem ao espaço geográfico do seu território, mas incluem situações em que uma pessoa está sob sua jurisdição; a não devolução abrange a deportação, a expulsão, a extradição, a rejeição na fronteira, a não admissão, a interceptação em águas internacionais e a transferência informal ou “entrega” e pode ser solicitado por qualquer estrangeiro.

2.2.4 CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS ACERCA DE ALGUNS DIREITOS VIOLADOS

Quanto ao direito à saúde, o Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana de 2012 afirmou que a assistência médica em situações de emergência deve ser prestada em todos os momentos aos migrantes em situação irregular: os Estados devem oferecer atenção integral à saúde, levando em consideração as necessidades dos grupos vulneráveis.

Acerca da privação de liberdade, a Corte IDH decidiu no caso Vélez Loor Vs. Panamá de 2012 que se for necessário e proporcional ao caso concreto, os migrantes devem ser detidos em estabelecimentos específicos para tal e compatíveis com sua situação jurídica e não em prisões comuns ou outros lugares onde terão contato com acusados ou condenados por

crimes. Pela OC-21/14, caso haja a necessidade de institucionalização em um centro sem que seja possível manter a criança e sua família nele, os Estados podem recorrer a medidas como o alojamento ou abrigo da criança em centros estatais ou privados por um breve período ou pelo tempo necessário para resolver a situação migratória.

Sobre a legalidade, no Caso *Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana de 2012*, a Corte IDH pontuou a necessidade de um registro de detidos que permita controlar a legalidade das detenções nos centros de detenção policial. A OC-21/14 estabeleceu que qualquer restrição ou privação de liberdade (mesmo que por um curto período, inclusive para fins de mera identificação) deve respeitar o princípio da legalidade. Pelo Caso de *Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana de 2014*, é ilegal a prisão por discriminação racial em razão da aparência, por ser manifestamente irracional e arbitrária.

Quanto à arbitrariedade, o Caso *Vélez Loo Vs. Panamá de 2010* estabeleceu que não obstante a prisão ocorra por motivos de ordem e segurança pública, deverá cumprir todas as garantias da CADH, sendo arbitrárias as decisões não devidamente fundamentadas; e, a arbitrariedade da detenção obrigatória de migrantes em situação irregular⁴⁴. Pelo Caso *Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana de 2012*, mesmo as prisões classificadas como legais podem ser incompatíveis com os direitos do indivíduo se forem irracionais, imprevisíveis ou sem proporcionalidade. A OC-21/14 pontuou que a privação de liberdade de crianças por razões exclusivamente migratórias é arbitrária. O Caso de *Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana de 2014* reiterou que são arbitrárias as políticas de imigração cujo eixo central é a detenção obrigatória de migrantes.

Acerca do direito de informação, no Caso *Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana de 2012*, a Corte IDH estabeleceu que a informação sobre os motivos ou razões da detenção deve ser prestada assim que acontecer e que esse direito implica duas obrigações: i) a informação oral ou escrita sobre os motivos da detenção; e, ii) a notificação, por escrito, das acusações. Pela OC-21/14, o idioma utilizado deve ser compreensível para quem está sendo informado; em se tratando de crianças, a linguagem deve ser compatível com o seu desenvolvimento; e, se a criança está submetida a procedimento que pode resultar em interferência ao seu direito de liberdade pessoal, será assistida por tradutor ou intérprete se não entender o idioma. No Caso de *Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana de 2014*, a Corte IDH frisa que os estrangeiros detidos ou mantidos para fins de deportação sejam informados das razões específicas pelas quais estão sujeitos à deportação.

Em relação a ser colocado à disposição de autoridade competente, o Caso *Vélez Loo Vs. Panamá de 2010* estabeleceu que o detido deve comparecer pessoalmente perante a autoridade competente e que esta deve ouvi-lo e receber todos os esclarecimentos necessários para decidir se procede à libertação ou manutenção da pena privativa de liberdade. No Caso *Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana de 2012*, a Corte considerou o direito violado pela aplicação unilateral da sanção de expulsão das vítimas sem que fossem apresentadas a uma autoridade competente. O Caso de *Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana de 2014* asseverou que por força do princípio *pro persona* esta garantia deve ser satisfeita sempre que se verifique a retenção ou detenção de uma pessoa pela sua situação imigratória.

⁴⁴ Para aprofundar o estudo sobre o tema, vide: MOREIRA, Thiago Oliveira; OLIVEIRA, Caio José Arruda Amarante de. As Garantias Processuais dos Imigrantes Presos Provisoriamente: uma Análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal do Brasil à Luz do Direito Internacional. *Revista Electrónica Cordobesa de Derecho Internacional Público*, Córdoba, n. 1, p. 246–275, 2022. Disponível em: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/view/39735>. Acesso em: 22 jun. 2023.

Sobre a revisão judicial, no Caso Vélez Loor Vs. Panamá de 2010, a Corte IDH especificou que o controle da privação de liberdade deve ser necessariamente judicial. A OC-21/14 destacou a especial relevância desta garantia para identificar se a decisão atendeu devidamente o princípio do melhor interesse da criança. O Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana de 2014 reiterou que a autoridade que deve decidir sobre a legalidade da prisão ou detenção deve ser um juiz ou tribunal.

No tocante ao direito de acesso à justiça, a OC-18/03 indicou que é *erga omnes* a obrigação dos Estados de assegurar que toda pessoa tenha acesso, sem qualquer restrição, a um recurso simples e eficaz que a proteja na determinação de seus direitos, independentemente de sua condição migratória. No Caso Vélez Loor Vs. Panamá de 2010, a Corte IDH entendeu a obrigação estatal de adotar as medidas necessárias para garantir o acesso efetivo e igualitário à justiça das pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade agravada, como a notificação quanto ao direito à assistência consular e à exigência de assistência jurídica. O Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana de 2014 reiterou a necessidade da avaliação individual das circunstâncias pessoais de cada indivíduo em um processo que possa resultar na sua expulsão. A OC-21/14 destacou que no caso das crianças migrantes, é necessário garantir o acesso à justiça em igualdade de condições, com a efetiva observância do devido processo legal e do melhor interesse da criança.

Relativamente ao direito ao devido processo, a OC-18/03 indicou que as garantias mínimas do devido processo legal afetam direitos e obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza, e não apenas a área penal. No Caso Vélez Loor Vs. Panamá de 2010, a Corte IDH destacou que essa garantia deve ser cumprida não apenas pelas autoridades judiciais, mas também pelos órgãos administrativos, sendo exigível de qualquer autoridade pública que possa afetar os direitos dos indivíduos. O Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana de 2012 destacou que o devido processo deve ser garantido às pessoas independentemente de seu *status* migratório. A OC-21/14 lembrou que as garantias do devido processo se aplicam com a adoção de medidas específicas para crianças migrantes.

Sobre a defesa técnica, no Caso Vélez Loor Vs. Panamá de 2010, no Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana de 2012 e no Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana de 2014, a Corte IDH destacou a importância da assistência jurídica nos casos em que se trata de pessoa estrangeira – que possivelmente não conhece o ordenamento jurídico do país – que deve ser exercida por um profissional do direito; e, que deve ser gratuita em processos administrativos ou judiciais que possam resultar na sua deportação, expulsão ou privação de liberdade. A OC-21/14 apontou que os Estados têm a obrigação de garantir a assistência jurídica a criança envolvida em um processo migratório, oferecendo serviços de representação legal estatal gratuitos.

Quanto à assistência consular, a OC-16/99 mostrou que é assegurado ao estrangeiro o direito de ser informado em tempo hábil de que pode contar com assistência consular do seu país. No Caso Tibi Vs. Ecuador de 2004 e no Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador de 2005 determinou-se que no momento da privação de liberdade e antes que preste o seu primeiro depoimento perante a autoridade, o indivíduo deve ser informado do seu direito de estabelecer contato com uma terceira pessoa, por exemplo, um familiar, um advogado ou funcionário consular, conforme o caso. No Caso Vélez Loor Vs. Panamá de 2010 o direito à assistência consular foi considerado componente das garantias mínimas para defesa dos estrangeiros. A OC-21/14 destacou que a assistência consular adquire maior relevância e deve ser tratado como prioridade dos Estados quando o processo envolver crianças.

No tocante ao direito de recorrer, a OC-21/14 indicou que a decisão tomada pela autoridade competente deve ser informada à criança de em linguagem e forma adequadas à sua idade e na presença de seu tutor, representante legal e/ou outro acompanhante.

Vistos ainda que superficialmente os principais *standards* interamericanos em matéria de proteção à pessoa em situação de mobilidade, o capítulo a seguir examinará os *standards* extraídos do Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua e do Caso Habbal y Otros Vs. Argentina para cotejar e averiguar o avanço ou retrocesso destes parâmetros.

3 STANDARDS EXTRAÍDOS DO CASO ROCHE AZAÑA Y OTROS VS. NICARAGUA E DO CASO HABBAL Y OTROS VS. ARGENTINA

Este capítulo se dedicará a uma análise mais robusta do Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua e do Caso Habbal y Otros Vs. Argentina para averiguar como o SIPDH vem se comportando atualmente no que concerne às garantias e proteção das pessoas em situação de mobilidade internacional.

3.1 STANDARDS DO CASO ROCHE AZAÑA Y OTROS VS. NICARAGUA

Este caso trata da responsabilidade internacional do Estado pela morte de Pedro Bacilio Roche Azaña e pelos ferimentos causados a seu irmão Patricio Fernando Roche Azaña, como consequência dos tiros disparados por agentes estatais contra a van em que viajavam.

Quanto ao contexto fático, em 8 de abril de 1996, os irmãos Roche Azaña iniciaram uma viagem do Equador com o objetivo de emigrar para os Estados Unidos. Em 14 de abril de 1996, chegaram à capital da Nicarágua, Manágua, onde se encontraram com outros 30 migrantes e com eles foram transportados de van para a cidade de Chinandega.

Na rodovia que leva a Chinandega, a van passou por um primeiro posto de controle policial, cujo objetivo era interceptar veículos que eventualmente transportassem mercadorias ilegais para a Nicarágua. O motorista da van ignorou o sinal de pare indicado pelos agentes do estado e seguiu seu caminho e agiu da mesma forma no segundo posto de controle. Diante dessa situação, alguns dos agentes estatais efetuaram diversos disparos contra a van, que mais uma vez continuou sua marcha. Já em um terceiro posto de controle, o motorista da van não atendeu ao pedido de parada, motivo pelo qual um policial disparou novamente.

Como resultado desses tiros, pelo menos seis pessoas ficaram feridas, incluindo os irmãos Roche Azaña. Pedro Bacilio Roche Azaña foi ferido na cabeça pelo tiro e seu irmão Patricio Fernando recebeu fratura no quadril direito e a coxa direita em razão dos tiros que lhe atingiram.

Pedro Bacilio Roche Azaña faleceu em 15 de abril de 1996, foi transferido ao necrotério do Hospital España e, finalmente, repatriado a seu país de origem (Equador). Seu irmão Patricio Fernando Roche Azaña foi internado no Hospital España no mesmo dia, onde foi submetido a uma cirurgia de emergência por ter sofrido uma perfuração do assoalho pélvico e uma perfuração intestinal. Ele ficou em coma por dois meses e, aproximadamente 7 meses após sua internação, voltou ao Equador.

Em conformidade com o disposto no artigo 22 do Código de Processo Penal vigente à época dos fatos na Nicarágua, o caso foi submetido ao Tribunal dos Júris. Em 24 de fevereiro de 1997, o Juiz da Primeira Vara Criminal destituiu os dez membros do júri e, nesse mesmo dia, o Tribunal de Júris declarou os réus inocentes dos crimes de homicídio doloso e lesão

corporal dolosa. Como resultado da referida sentença de absolvição, em 27 de fevereiro de 1997, o Tribunal Criminal do Primeiro Distrito de Chinandega absolveu os réus.

O senhor Patricio Fernando Roche Azaña e seus familiares foram notificados pela primeira vez desta decisão judicial em agosto de 1998, quando a senhora María Angelita Azaña Tenesaca, mãe dos irmãos Roche Azaña, recebeu informalmente de agente do Equador a cópia da sentença proferida pelo Tribunal do Júri da Comarca de Chinandega.

Em relação ao acesso à justiça, a Corte IDH destacou que Patricio Fernando Roche Azaña era um migrante em clara situação de vulnerabilidade; que o devido processo legal é um direito que deve ser garantido à toda pessoa, independentemente de seu *status* migratório; que o Estado deve garantir a todas as pessoas que sofreram abusos ou violações de direitos humanos como resultado das medidas de governança fronteiriça um acesso igual e efetivo à justiça, à um recurso efetivo, a uma reparação adequada, efetiva e rápida pelo dano sofrido, bem como é dever estatal fornecer as informações pertinentes sobre as violações de direitos e os respectivos mecanismos de reparação. Acerca das operações realizadas nas zonas fronteiriças, a Corte IDH frisou que os Estados têm o dever de investigar e, quando for o caso, processar os abusos e violações dos direitos humanos cometidos, impor penas proporcionais à gravidade dos delitos e tomar medidas para que não se repitam.

Em razão da sua condição de migrante, a Corte IDH entendeu que Patricio Fernando Roche Azaña foi seriamente impactado pela falta de participação no processo – nem ele nem seus pais tiveram a oportunidade de intervir – destacando que nos cinco meses em que ficou na Nicarágua em momento algum ele foi informado da existência do processo penal contra os autores dos disparos, nem recebeu nenhum tipo de assistência técnica que pudesse compensar o desconhecimento de um sistema jurídico que lhe era estranho e alheio. Essa falta de assistência técnica era essencial para que ele pudesse defender seus interesses efetivamente e em condições de igualdade processual com os outros litigantes. Ademais, a Corte considerou que não foi provada a legalidade, o fim legítimo, a necessidade absoluta ou a proporcionalidade do uso da força exercida e que a situação causada foi resultado do uso desproporcional da força atribuível ao Estado para atuação dos agentes da lei.

Quanto às medidas de reparação, por constatar o uso excessivo da força por parte do Estado, a Corte IDH considerou pertinente ordenar ao Estado que criasse e implementasse um plano de capacitação para membros da Polícia Nacional da Nicarágua e do Exército da Nicarágua sobre as normas internacionais sobre o uso da força, bem como sobre as normas internacionais para a proteção dos direitos das pessoas no âmbito da mobilidade.

3.2 STANDARDS DO CASO HABBAL Y OTROS VS. ARGENTINA

O caso discutiu a responsabilidade internacional do Estado pela violação dos direitos de locomoção e residência, nacionalidade, infância, liberdade pessoal, princípio da legalidade, igualdade perante a lei e garantias judiciais e proteção judicial, em razão da privação arbitrária da nacionalidade e da expulsão da Sra. Habbal e seus quatro filhos da Argentina durante a década de 90.

Sobre os fatos, em 21 de junho de 1990, a Sra. Habbal viajou da Espanha para a Argentina com suas três filhas Monnawar Al Kassar, Hifaa Al Kassar e Natasha Al Kassar. Em 23 de dezembro de 1991, nasceu na Argentina Mohamed René Al Kassar, filho da Sra. Habbal e seu esposo, Monzer Al Kassar. Em 21 de junho de 1990, o senhor Al Kassar, como cônjuge da senhora Habbal, solicitou à Direção Nacional de População e Migração da Argentina o estabelecimento definitivo na República da Argentina de sua esposa e filhas. Em sua solicitação, o Sr.

Al Kassar declarou que estava no país legalmente e que havia sido admitido como residente permanente. Em 4 de julho de 1990, por meio da Resolução nº 241.547/90, a Secretaria Nacional de População e Migração admitiu a Sra. Habbal e suas filhas como residentes permanentes no país. O reconhecimento de residência permitia à pessoa residir, realizar tarefas assalariadas, permanecer, entrar e sair do país.

Em 31 de dezembro de 1991, a senhora Habbal solicitou a carta de cidadania ao Poder Judiciário da Nação Argentina. Em 24 de março de 1992, a senhora Habbal apresentou um documento adicional ao seu requerimento no qual afirmava que, embora ainda lhe faltassem três meses para completar os dois anos como residente para requerer a cidadania, substituiu o cumprimento desse requisito pelo artigo 3º, inciso 'c', da regulamentação da Lei 23.059. Em 4 de abril de 1992, o Juiz Federal de Mendoza decidiu conceder a cidadania à Sra. Habbal.

Contudo, em 11 de maio de 1992, o Diretor Nacional de População e Migrações da Argentina emitiu a Resolução nº 1.088, na qual declarou absolutamente nulos os pedidos concedidos à senhora Habbal e suas filhas. Consequentemente, declarou ilegal sua presença em território argentino, ordenou sua expulsão a seu país de origem ou procedência e determinou sua detenção cautelar. A ordem de expulsão e detenção não foi executada, mas permaneceu em vigor até 1º de junho de 2020, data em que foi revogada.

A Corte IDH pontuou que o art. 22 da CADH garante o direito de locomoção e residência e, a esse respeito, destacou que ainda que os Estados guardem margem de discricionariedade na determinação de suas políticas migratórias, os objetivos por eles perseguidos devem respeitar os direitos humanos dos migrantes.

Relativamente à nacionalidade e ao dever estatal de prevenir, evitar e reduzir a apatridia, a Corte IDH considerou que esse dever engloba não apenas a concessão da nacionalidade, mas também a sua privação, conforme o caso. Assim, o direito à nacionalidade do artigo 22 da CADH implica a obrigação do Estado fornecer um mínimo de proteção legal às pessoas contra a privação da nacionalidade e qualquer processo à sua privação deve ser compatível com a CADH.

A Corte estabeleceu como parâmetros para que a privação de nacionalidade não seja arbitrária todo ato administrativo ou judicial deve respeitar: i) o princípio da legalidade, de modo que a pessoa não seja sancionada por ações ou omissões não previstas em lei; ii) o direito à igualdade e a proibição da discriminação; iii) a prevenção da apatridia; iv) a proporcionalidade, o que exige verificação quanto à legitimidade dos fins perseguidos e dos meios utilizados pela autoridade; e, v) as garantias do devido processo, conferindo garantias especiais de proteção às crianças.

Quanto à arbitrariedade, a Corte reiterou seu entendimento de que a privação de liberdade de uma criança migrante em situação irregular, decretada exclusivamente por esta circunstância, é arbitrária e excede o requisito da necessidade, desde que tal medida não seja absolutamente imprescindível para assegurar o seu comparecimento no processo migratório ou para garantir a aplicação de uma ordem de deportação.

Acerca do devido processo legal, a Corte IDH continuou firme em seu posicionamento de que no caso das crianças migrantes este deverá ser exercido em consonância com as condições especiais em que se encontram. Quanto ao direito de notificação, este também se estende às crianças em todos os tipos de processos que as envolvam, inclusive no direito de recorrer da decisão eventualmente desfavorável – obedecido o dever de motivação da decisão, sob pena de arbitrariedade.

Ao final, a Corte IDH considerou que não havia elementos aptos a demonstrar que a Resolução 1088, embora tenha vigorado de 1992 a 2020, tenha interferido de alguma forma

na possibilidade das vítimas permanecerem ou ingressarem no território argentino, ou que de alguma forma impedissem o exercício de sua liberdade pessoal. A esse respeito, a Corte observou que a senhora Habbal entrou na República Argentina em pelo menos quatro ocasiões após a emissão da Resolução 1088 entre 1994 e 1996, sem que houvesse indícios de que seu direito à liberdade de locomoção ou sua liberdade pessoal fosse restringido pelas autoridades de imigração ou qualquer outra autoridade. A este respeito, a Corte considerou pertinente recordar que a ausência de participação das supostas vítimas no processo impossibilitou saber se, além dos aspectos das provas apresentadas no processo, a senhora Habbal e seus filhos sofreram danos específicos devido à ordem das autoridades de expulsão e prisão preventiva.

Logo, a Corte IDH determinou que a Argentina não era internacionalmente responsável pela violação, entre outros, dos direitos à nacionalidade, à infância, à igualdade perante a lei, às garantias judiciais e à proteção judicial, em prejuízo das vítimas.

■ CONCLUSÃO

O SIPDH protege as pessoas em situação de mobilidade internacional com o seu *corpus iuris* interamericano relativo à matéria, com a atuação da CIDH em todos os seus âmbitos e com a atuação da Corte IDH em sua competência contenciosa e consultiva, de modo que deste conjunto originam-se os *standards* ou parâmetros interamericanos.

Tais *standards* são de observância obrigatória por parte dos Estados da região, sob pena de responsabilização internacional e, conforme a atuação dos organismos internacionais, vão sendo desenvolvidos e robustecidos.

Relativamente à proteção das pessoas em situação de mobilidade internacional, resumidamente, o SIPDH já consolidou os seguintes *standards*: direito à notificação, de ser levado à autoridade judicial sem demora, a ser ouvido e assistido por defesa técnica, a tradutor e/ou intérprete livre, à decisão fundamentada, a recorrer, à informação e à assistência consular.

Ao analisar os *standards* extraídos do Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua e do Caso Habbal y Otros Vs. Argentina, restou confirmado o promissor avanço do SIPDH no assunto estudado, na medida em que reforça os *standards* supracitados e nutrem outros, como o direito das vítimas participarem no processo e os requisitos para que a privação de liberdade não ocorra arbitrariamente, respectivamente.

Logo, o SIPDH exerce indubitavelmente um papel de grande importância na América Latina, sobretudo diante da crise humanitária complexa advinda do fenômeno obrigatório, posto que fomenta e incrementa *standards* comuns de proteção e garantia dos direitos das pessoas em situação de mobilidade internacional aos Estados latino-americanos.

REFERÊNCIAS

BUCCI, Daniela. Implicações das Migrações Fronteiriças e a Necessidade da Criação de um Espaço de Direitos e de Acolhimento: parâmetros fornecidos pelo sistema interamericano de direitos humanos. *In.*: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (coords.). *Migrações Fronteiriças*. São Paulo: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (Nepo) - Unicamp, 2018, p. 271 – 280.

CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de Direitos Humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CERA, Silvana Insignares. Los derechos de los trabajadores migrantes y refugiados en Colombia a la luz de los estándares internacionales. In: BOGDANDY, Armin von; GÓNGORA MERA, Manuel; MORALES ANTONIAZZI, Mariela (ed.). *Ius Commune en Migración y Constitucionalismo Transformador en Colombia*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2022. p. 369-412.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del sistema interamericano de derechos humanos*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos nº 2: personas em situación de migración o refugio*. San José: Corte IDH y Cooperación Alemana (GIZ), 2022. Disponível em: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/adjunto/38872>. Acesso em: 27 jan. 2023.

DA SILVA, Tony Robson. *A (necessária) convencionalização da regulamentação migratória brasileira: um estudo à luz do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

GARCIA, Lila. Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina? *Colombia Internacional*, Bogotá, n. 88, 2016, p. 107-133. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n88/n88a06.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint88.2016.05>.

HITTERS, Juan Carlos. ¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad). *Revista Ibero-Americana de Direito Processual Constitucional*, n. 10, p. 131-156, julho-dezembro de 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25295.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Orçamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direitos humanos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

MORALES SÁNCHEZ, Julieta. *Derechos de los migrantes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. México: CNDH, 2015.

MOREIRA, Thiago Oliveira. *A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira*. 1. ed. Curitiba: Instituto Memória, 2019.

MOREIRA, Thiago Oliveira; OLIVEIRA, Caio José Arruda Amarante de. As Garantias Processuais dos Imigrantes Presos Provisoriamente: uma Análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal do Brasil à Luz do Direito Internacional. *Revista Electrónica Cordobesa de Derecho Internacional Público*, Córdoba, n. 1, p. 246–275, 2022. Disponível em: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/view/39735>. Acesso em: 22 jun. 2023..

PALACIOS SANABRIA, María Teresa. Los Derechos de los Extranjeros como Límite a la Soberanía de los Estados. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá, v. 11, n. 23, p. 319 – 352, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/ilrldi/n23/n23a10.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

PIOVESAN, Flávia. Introdução ao Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos: A Convenção Americana de Direitos Humanos. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia (Coord.). *O Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

REIS, Ulisses Levy Silvério dos; PETERKE, Sven. A JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À NACIONALIDADE: UM DESAFIO PARA O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. *Revista Jurídica da UFERSA*, Mossoró, v. 1, n. 1, p. 89-110, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufersa.edu.br/rejur/article/view/6941/pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023. DOI: <https://doi.org/10.21708/issn2526-9488.v1.n1.p89-110.2017>.

REIS, Ulisses Levy Silvério dos. *O Brasil e o Combate à Apatridia no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

REIS, Ulisses Levy Silvério dos; LAMERA GIESTA CABRAL, Rafael; MORAIS, Anderson Medeiros de. Trabalhador migrante indocumentado: condição jurídica no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (Undocumented Migrant Workers: Legal Status in the Inter-American Human Rights System). *Conhecer: debate entre o público e o privado*, Fortaleza, v. 9, n. 22, p. 79-107, 2019. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1024/1219>. Acesso em: 22 jun. 2023.

XAVIER, Fernando César Costa. TJ de Roraima reconhece caráter vinculante de opinião consultiva da Corte IDH. *Consultor Jurídico*. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-01/fernando-xavier-rr-admite-carater-vinculante-opiniao-corte-idh>. Acesso em: 22 jun. 2023.



RELAÇÃO DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE: REVISÃO INTEGRATIVA DA LITERATURA DE 1944 A 2019

DEMOCRACY AND ENVIRONMENT RELATIONSHIP: INTEGRATIVE REVIEW OF THE LITERATURE FROM 1944 TO 2019

LUCAS ANDRADE DE MORAIS* | LÚCIA SANTANA DE FREITAS**

RESUMO

O objetivo deste artigo é compreender as construções discursivas da relação democracia e meio ambiente na literatura científica, por meio das denominações democracia verde, ecológica, sustentável e ambiental. O método de pesquisa utilizado foi a revisão integrativa, de artigos publicados, disponíveis na íntegra nas bases da Web of Science – WoS (da Clarivate Analytics) e Scopus® (da Elsevier), publicados entre 1944 e 2019, com o emprego dos descritores: environmental democracy, ecological democracy, green democracy e sustainable democracy. Foram encontrados 118 artigos, sendo destes selecionados e analisados 61 estudos, sendo a maioria estudos teóricos. Observou-se que as pesquisas sobre democracia verde, ecológica, sustentável e ambiental podem ser vistas como parte de uma constelação maior de pesquisas que conectam valores ambientais e democráticos, incluindo trabalhos teóricos e empíricos sobre participação, justiça ambiental, transparência, responsabilidade e legitimidade na governança ambiental. Cada uma dessas denominações segue discursos científicos com percurso teórico-metodológico que se complementam e explica-os.

Palavras-chave: Democracia verde; Democracia ecológica; Democracia sustentável; Democracia ambiental; Revisão integrativa.

ABSTRACT

The objective of this article is to understand the discursive constructions of the relationship between democracy and environment in scientific literature, through the denominations green, ecological, sustainable and environmental democracy. The research method used was an integrative review of published articles, available in full in the Web of Science - WoS (from Clarivate Analytics) and Scopus® (from Elsevier), published between 1944 and 2019, using the descriptors: environmental democracy, ecological democracy, green democracy and sustainable democracy. A total of 118 articles were found, of which 61 studies were selected and analyzed, most of them being theoretical studies. It was observed that research on green, ecological, sustainable, and environmental democracy can be seen as part of a larger constellation of research that connects environmental and democratic values, including theoretical and empirical work on participation, environmental justice, transparency, accountability, and legitimacy in environmental governance. Each of these denominations follows scientific discourses with theoretical-methodological paths that complement and explain each other.

Keywords: Green democracy; Green democracy; Sustainable democracy; Environmental democracy; Integrative review.

* Doutor em Letras pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB) e Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).
lucasmorais7@gmail.com

** Doutora em Administração pela Universidade de Valladolid-Espanha (2001). Professora Titular da Universidade Federal de Campina Grande e Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Engenharia dos Recursos Naturais (UFCG) e no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UFCG).
lucia.sdefreitas@gmail.com

Recebido em 5-1-2023 | Aprovado em 30-3-2023



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 REVISÃO INTEGRATIVA DA LITERATURA: CAMINHOS METODOLÓGICOS; 2 DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE: RESULTADOS E DISCUSSÕES SOBRE OS CONSTRUCTOS; 2.1 DEMOCRACIA VERDE; 2.2 DEMOCRACIA ECOLÓGICA; 2.3 DEMOCRACIA SUSTENTÁVEL; 2.4 DEMOCRACIA AMBIENTAL; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

Embora a internacionalização do debate ambiental tenha acontecido nos finais dos anos 60, a complexa relação homem-natureza e homem-sociedade tem registros pré-históricos¹ de explorações dos recursos naturais. Portanto, os impactos humanos atuais derivam das inúmeras tomadas de decisões, (ausência) da ética ecológica, de pensamentos e teorias que pairam sobre as relações política, econômica e meio ambiente, baseado no entendimento de que o problema ecológico torna-se um mal necessário².

Surgindo como uma possibilidade promissora de enfrentamento dos problemas decorrentes da degradação ambiental, que tem sido campo de debate há pelo menos seis décadas³, a promessa de democracia em um contexto ambiental vem assumindo nos discursos acadêmicos denominações como democracia verde, democracia ecológica, democracia sustentável e democracia ambiental⁴.

Essa relação democracia e meio ambiente pauta-se na busca de soluções às ameaças ambientais atuais, como mudanças climáticas, esgotamento de recursos energéticos, poluição de águas e atmosfera, extinção de espécies, aumento da pobreza e a forma de desenvolvimento econômico insustentável são problemas que, em meados do século XX, passaram a ser encarados como temas de responsabilidade universal, tendo a produção de discursos políticos, educacionais, sociais e científicos que abordam os elementos dos modelos democráticos como um caminho para alcançar a sustentabilidade e o surgimento de estados verdes.

Partindo-se dos discursos científicos⁵, materializados pelo gênero textual do artigo científico, se buscará a compreensão e o aprofundamento do estado da arte da relação democracia e meio ambiente, por se tratarem de discursos de uma importante comunidade que tem alertado e estudado os ações e efeitos das questões ambientais, assim como apontando com precisão caminhos para superação e solução dos problemas ecológicos. Por isso, tem-se a seguinte questão norteadora: Que construções de sentidos compõem as quatro denominações da relação democracia e meio ambiente nos discursos científicos?

¹ ARIAS-MALDONADO, M. Rethinking Sustainability in the Anthropocene. *Environmental Politics*. Londres, v. 22, n. 3, p. 428-446, 2013.

² POTT, C. M.; ESTRELA, C. C. Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 31, n. 89, p. 271-283, 2017.

³ POTT; ESTRELA, *op. cit.*

⁴ MORAIS, L. A.; FREITAS, L. S. Democracy and the environment: a bibliometric study of scientific production. *Research, Society and Development*. Vargem Grande Paulista, v. 9, n. 7, 2020.

⁵ GLUSHKOVA, M. Uma análise comparativa do discurso científico-político-empresarial no Brasil e na Rússia. *Alfa: Revista de Linguística*. São José do Rio Preto, v. 62, n. 3, p. 447-468, 2018.

Para tanto, o objetivo deste trabalho é compreender as construções discursivas da relação democracia e meio ambiente na literatura científica, por meio das denominações democracia verde, ecológica, sustentável e ambiental.

1 REVISÃO INTEGRATIVA DA LITERATURA: CAMINHOS METODOLÓGICOS

A revisão integrativa nos estudos organizacionais “tem origem na integração de opiniões, conceitos ou ideias provenientes das pesquisas utilizadas no método (...) [o que] evidencia o potencial para se construir a ciência”⁶. Portanto, esse tipo de revisão apresenta-se como “Um sumário da literatura, num conceito específico ou numa área de conteúdo, em que a pesquisa é sumariada (resumida), analisada, e as conclusões totais são extraídas”⁷.

Neste estudo a revisão integrativa foi realizada por meio de seis etapas:

1ª Etapa - Identificação do tema e seleção da questão de pesquisa: O tema escolhido foi a relação democracia e meio ambiente, por meio das denominações democracia verde, ecológica, sustentável e ambiental;

2ª Etapa - Estabelecimento dos critérios de inclusão e exclusão: Identificação da pesquisa pela seleção dos termos de buscas *environmental democracy*, *ecological democracy*, *green democracy* e *sustainable democracy*; Bancos de dados para se buscar artigos em jornais/revistas acadêmicas, foram, então, escolhidas *Web of Science – WoS* (da *Clarivate Analytics*) e *Scopus®* (da *Elsevier*) por se constituírem como os maiores bancos de dados de resumos e citações da literatura com revisão por pares de várias áreas do conhecimento; Utilizou-se como critério de inclusão (refinado) apenas artigos de avaliação *blind review* por pares (*peer review*), em qualquer idioma, das áreas das ciências sociais, humanas e as ligadas às ciências ambientais (*Social Sciences; Environmental Science; Arts and Humanities; Business, Management and Accounting; Energy; Economics, Econometrics and Finance; Engineering; Decision Sciences; e Earth and Planetary Sciences*), publicados entre os anos de 1944 (ano limite de busca das bases) a 2019 (a data limite de encerramento de busca foi de 03 de dezembro de 2019).

3ª Etapa - Identificação dos estudos pré-selecionados e selecionados: A coleta da pesquisa resultou em um total de 169 artigos, distribuídos em 118 artigos científicos em periódicos na base *Scopus* e 51 artigos científicos em periódicos na base *Web of Science*. Foi feito um cruzamento dos artigos das duas bases, sendo então detectada a repetição de 38 artigos nas duas bases. Considerando que mais de 70% dos artigos da base da *WoS* estarem contidos na *Scopus*, optou-se por adotar apenas os dados da *Scopus* por apresentar maior quantidade, viabilidade de análise em *software* e maior aderência ao escopo central da pesquisa. O *corpus* pré-selecionado da pesquisa foi constituído por 118 artigos científicos identificados e possivelmente relevantes.

4ª Etapa - Categorização dos estudos selecionado: Embora o procedimento de revisão integrativa sugira que seja feita uma leitura de tópicos específicos dos artigos (resumo, título, palavras-chave, etc.) para fazer o descarte dos artigos que não tenha relação com o tema, nessa pesquisa adotou-se a leitura integral dos documentos do *corpus* por consistir em um estudo de identificação de abordagens em discurso, que somente se torna possível ao conhecer o contexto discursivo em sua integralidade.

⁶ BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. A.; MACEDO, M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. *Gestão e Sociedade*. Belo Horizonte, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011, p. 127.

⁷ *Ibidem*, p. 125.

Os 118 artigos pré-selecionados foram agrupados de acordo com o conteúdo da denominação de democracia verde (7 estudos), ecológica (46 estudos), sustentável (37 estudos) e ambiental (35 estudos) nos estudos. Cabe ressaltar que sete estudos se repetiram em mais de uma das denominações.

Os estudos foram avaliados em uma primeira fase em relação ao critério de exclusão de acesso, ou seja, ser um documento *open-access journal*, nesta fase foram eliminados 3 (três) artigos. Na segunda fase foram lidos integralmente e detalhadamente os 115 artigos, utilizando os seguintes critérios para exclusão: 1) pertinência temática; 2) utilização da denominação apenas no título e no resumo, sem fazer discussão no corpo do trabalho; 3) Não aborda a temática e sem conexão com outros autores que trabalha com a denominação, os mais citados de cada termo; 4) artigos que não fazem relação teórico-prático com as denominações da pesquisa e autores relevantes. Após a segunda fase (leitura integral dos estudos) 54 artigos foram eliminados.

Assim sendo, 61 artigos foram selecionados como potencialmente apropriados para serem incluídos na revisão sistemática integrativa. O conteúdo desses artigos selecionados foi fichado, categorizado por denominação e sistematizado em uma matriz com autores, anos, objetos de estudos, perspectivas teóricas, metodologia adotada e resultados encontrados.

5ª Etapa - Análise e interpretação dos resultados: Os artigos foram agrupados de acordo com as denominações de democracia verde, ecológica, sustentável e ambiental. A análise e tratamento dos dados (discursos científicos) foi realizada pela análise textual, temática e interpretativa⁸.

A análise textual (primeira etapa) foi feita uma leitura de visão de conjunto com o intuito de esclarecimento sobre os produtores dos discursos, terminologias empregadas e referencial adotado que auxiliem na compreensão dos discursos. A análise temática (segunda etapa) foi feita uma compreensão das mensagens dos discursos lidos, evidenciando e esquematizando a estrutura lógica do texto e das ideias dos autores, com ênfase no tema-problema, ideia central e ideias secundárias. Por fim, a análise interpretativa (terceira etapa) foi feita a interpretação dos discursos, a partir dos contextos (cultural, social e histórico) de produção dos textos, também levando em consideração os pressupostos teóricos, filosóficos e ideológicos que justifiquem as posturas dos produtores daqueles discursos⁹.

6ª Etapa - Apresentação da revisão/síntese do conhecimento – Nesta etapa foi feita uma elaboração descritiva-textual dos achados nos discursos científicos sobre a relação entre democracia e meio ambiente, na qual o levantamento e discussões sobre a democracia verde, ecológica, sustentável e ambiental são problematizados com o debate de questões explícitas ou implícitas nos discursos, agrupadas de acordo com a categoria terminológica, pertinência temática (relação de assunto entre autores), espacial (local de pesquisa empírica) e temporal (ano de publicação) dos assuntos tratados, resultando no desenvolvimento de mensagem mediante retomada pessoal do texto e raciocínio personalizado, e posteriormente sendo elaborado um novo texto, com redação própria, discussões e reflexões pessoais que são necessárias compreensão das construções discursivas das denominações estabelecidas.

⁸ SEVERINO, A. J. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Cortez, 2018.

⁹ MORAIS, L. A.; SIQUEIRA, E. S., SIQUEIRA FILHO, V., NEPOMUCENO, L. H. Dinâmica de participação social em Conselho Municipal de Meio Ambiente do Território Açú-Mossoró (RN): a realidade sob o prisma documental. *Research, Society and Development*. Vargem Grande Paulista, v. 10, n. 5, 2021.

2 DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE: RESULTADOS E DISCUSSÕES SOBRE OS CONSTRUCTOS

O Quadro 1 demonstra a aplicação dos critérios de classificação e apresenta uma síntese dos 61 artigos sobre a relação democracia e meio ambiente incluídos e descritos na revisão sistemática integrativa por autoria, ano, tipo de estudo e denominação usual.

Quadro 1. Levantamento da literatura

Autores	Ano	Tipo de estudo	Denominação usual
Bangura	1992	Teórico	Democracia Ecológica
Millett	1993	Teórico	Democracia Sustentável
Qadir, Clapham & Gills	1993	Teórico	Democracia Sustentável
Lynn & Kartez	1994	Empírico	Democracia Ambiental
Dryzek	1995	Teórico	Democracia Verde e Ecológica
Jeong	1998	Teórico	Democracia Sustentável
Arias-Maldonado	2000	Teórico	Democracia Verde
Faber & McCarthy	2001	Teórico	Democracia Ecológica
Gaard	2001	Empírico	Democracia Ecológica
Hoggett	2001	Teórico	Democracia Verde
Lee	2002	Empírico	Democracia Ecológica
Rodenhoff	2002	Teórico	Democracia Ambiental
van den Burg	2004	Empírico	Democracia Ambiental
Hunold	2005	Teórico	Democracia Ecológica
Eckersley	2006	Teórico	Democracia Ecológica
Lawrence, Paudel, Barnes & Malla	2006	Empírico	Democracia Ambiental
Mitchell	2006a	Empírico	Democracia Ecológica
Mitchell	2006b	Empírico	Democracia Ecológica
Wilson	2006	Teórico	Democracia Ambiental
Arias-Maldonado	2007	Teórico	Democracia Verde
Crossen & Niessen	2007	Teórico	Democracia Ambiental
Sneddon & Fox	2008	Empírico	Democracia Ecológica
Houser	2009	Teórico	Democracia Ecológica
Kothari	2009	Teórico	Democracia Ecológica
Lenzi	2009	Teórico	Democracia Ambiental
Gbadamosi & Adewoye	2010	Teórico	Democracia Sustentável
Ramlogan	2010	Teórico	Democracia Ambiental
Whiteside, Boy & Bourg	2010	Teórico	Democracia Ecológica
Aly & Amer	2011	Empírico	Democracia Ambiental
Dryzek & Stevenson	2011	Teórico	Democracia Ecológica
Armiero & D'Alisa	2012	Empírico	Democracia Ecológica
Escrhuela	2013	Teórico	Democracia Ecológica
Gbervbie & Oviasogie	2013	Empírico	Democracia Sustentável
Hysing	2013	Empírico	Democracia Verde
Naples	2013	Teórico	Democracia Sustentável
Whiteside	2013	Teórico	Democracia Ecológica
Kiss	2014	Teórico	Democracia Ambiental
Kothari	2014a	Empírico	Democracia Ecológica
Kothari	2014b	Teórico	Democracia Ecológica
Kothari, Demaria & Acosta	2014	Teórico	Democracia Ecológica
Lues	2014	Empírico	Democracia Sustentável
Antal	2015	Teórico	Democracia Ambiental
Escrhuela	2015	Teórico	Democracia Ecológica
Wong	2015	Teórico	Democracia Verde
Zhu, Zhang, Ran & Mol	2015	Empírico	Democracia Ambiental

<i>Etemire</i>	2016	Teórico	Democracia Ambiental
<i>Arora-Jonsson</i>	2017	Teórico	Democracia Ambiental
<i>Tadaki, Sinner & Chan</i>	2017	Teórico	Democracia Ambiental
<i>Castro-Buitrago & Valencia</i>	2018	Teórico	Democracia Ambiental
<i>Gellers & Jeffords</i>	2018	Empírico	Democracia Ambiental
<i>Huh, Kim & Kim</i>	2018	Empírico	Democracia Ecológica
<i>Szulecki</i>	2018	Teórico	Democracia Ambiental
<i>Vanhala</i>	2018	Estudo de caso	Democracia Ambiental
<i>Eckersley</i>	2019	Teórico	Democracia Ecológica e Ambiental
<i>Giupponi</i>	2019	Teórico	Democracia Ambiental
<i>Hammond</i>	2019	Teórico	Democracia Ecológica
<i>Lepori</i>	2019	Teórico	Democracia Ecológica
<i>Niemeyer</i>	2019	Teórico	Democracia Ecológica
<i>Pickering & Persson</i>	2019	Teórico	Democracia Ecológica
<i>Takacs</i>	2019	Empírico	Democracia Ecológica e Ambiental
<i>White</i>	2019	Teórico	Democracia Ecológica

Fonte: Elaborado pelos autores

A partir desta base, percebe-se que a maioria dos estudos são oriundos de pesquisas de cunho essencialmente teórico e utilizam mais as denominações ecológica e ambiental. Para aprofundamento e compreensão dos sentidos por trás dos discursos científicos sobre a relação entre democracia e meio ambiente, foram desenvolvidas análises descritivas a partir dos agrupamentos dos artigos nas quatro denominações verde, ecológica, sustentável e ambiental utilizadas na literatura, observando as convergências, divergências, controvérsias e dificuldades conceituais¹⁰ que poderão ter implicações na praticabilidade dessas denominações.

2.1 DEMOCRACIA VERDE

O ponto em comum nos discursos científicos sobre a denominação democracia verde remota dos anos 70, atrelando a ideia do termo a Teoria Política Verde¹¹ e aos conceitos de “verdes” e política verde/partido verde¹², cuja ênfase encontra-se na relação humana e dos partidos verdes em face ao desenvolvimento das práticas e ideias capitalistas que põe em risco o ambiente ecológico. Assim, essa visão posta pela teoria política verde influencia os discursos sobre os efeitos positivos que a democracia tem para o meio ambiente¹³.

O discurso de Dryzek afirma que a busca pela democracia verde “[...] pode de fato envolver a busca por formas políticas progressivamente menos antropocêntricas.”¹⁴, ou seja, “[...] buscar um intercâmbio mais igualitário na fronteira homem/natural; um intercâmbio que envolva cada vez menos no caminho do autismo humano. Em suma, a democratização ecológica aqui é uma questão de integração mais efetiva da comunicação política e ecológica”¹⁵.

¹⁰ GOODIN, R. *Green Political Theory*. Cambridge: Polity Press, 1992.

WONG, J. K. A dilemma of green democracy. *Political Studies*. [S.l.], v. 64, n. 1, p. 136-155, 2015.

¹¹ GOODIN, *op. cit.*

¹² DRYZEK, J. S. Political and Ecological Communication. *Environmental Politics*. Londres, v. 4, n. 4, p. 13-30, 1995. ARIAS-MALDONADO, M. An imaginary solution? the green defence of deliberative democracy. *Environmental Values*. [S.l.], v. 16, n. 2, p. 233-252, 2007.

HOGGETT, P. Democracy, Social Relations and Ecowelfare. *Social Policy and Administration*. [S.l.] v. 35, n. 5, p. 608–626, 2002.

¹³ WONG, *op. cit.*

¹⁴ DRYZEK, 1995, p. 18.

¹⁵ DRYZEK, 1995, p. 19.

O constructo da democracia verde parte de muitas dimensões conceituais, porém, duas são centrais em sua formação que são os princípios da sustentabilidade e da democratização da democracia, por isso “[...] esse modelo seria consistente com os diferentes componentes da política verde. Muitos deles decorrem de suas críticas à democracia liberal; outros, ao contrário, vêm da tentativa de expressar a política verde e de dotar a democracia verde de uma forma institucional”¹⁶.

Em outra linha, Hoggett¹⁷ defende a democracia verde como um instrumento que reconheça a complexidade real da sociedade e que promova a máxima diversidade de formas democráticas, por isso, ainda que reconheça a origem do conceito no pensamento dos “Verdes”, critica algumas visões sobre os limites de autonomia dos cidadãos (autoritarismo) e as variantes de pensamento do modelo de democracia direta próxima de uma ideia e rede de comunidade homogêneas (*Gemeinschaft*), ou seja, desconsiderando a ausência de complexidade das relações sociais e políticas. Por isso, sua ideia é que a Democracia Verde seja pautada na perspectiva relacional das capacidades humanas (relacional, expressivo, prático-intelectual e espiritual), havendo uma auto dependência entre os homens e a natureza para realização de ambos, assim, qualidade das relações sociais e ambientais levam a democratização da vida cotidiana, e isso levará para uma sociedade política verdadeiramente democrática, o que Hoggett nomeia de *ecowelfare*, pelas lutas por mudanças qualitativas nas relações sociais pelo (a) respeito a natureza e em nós e nos outros, (b) democracias das emoções, (c) práticas de bem-estar emancipatório e (d) convivialização da vida comunitária.

Dentro da perspectiva antropocentrista (Tecnocentrista/Ambientalismo Moderado) e da corrente científica, os discursos de Hysing¹⁸ e de Wong¹⁹ apoiam-se nos conhecimentos científicos ambientais como base prática e teórica para solucionar o processo de tomada de decisões ambientais e o dilema da democracia verde.

O discurso científico de Hysing²⁰ aponta a relação entre o fortalecimento do papel dos especialistas (profissionais ou autoridades verdes) e da participação e influência dos cidadãos em um governo democrático verde, destacando que a democracia representativa deve ser completada pela democracia participativa, sua pesquisa destaca a necessidade dos especialistas ganharem influência sobre as tomadas de decisões ambientais, como uma potencial alternativa “verde”, ao contrário da Teoria Política Verde que defende uma maior influência dos cidadãos como meio de lidar com os problemas ambientais, entendendo que conceder um maior poder (ou influência) político aos especialistas poderia resultar em um eco-autoritarismo²¹.

Por fim, o desenvolvimento da democracia verde, segundo o discurso de Wong²², consiste em uma ideia normativa que procurar estabelecer a relação entre preocupações e valores verdes com a democracia, proporcionando, ao final, resultados verdes. Por isso, seu discurso apoia-se em bases teóricas que solucionem o dilema da democracia verde (ou trilema democrático) proposta por Saward²³, que entende a existência de uma democracia verde com

¹⁶ ARIAS-MALDONADO, 2000, p. 47.

¹⁷ HOGGETT, *Op. cit.*

¹⁸ HYSING, E. Representative democracy, empowered experts, and citizen participation: Visions of green governing. *Environmental Politics*. Londres, v. 22, n. 6, p. 955-974, 2013.

¹⁹ WONG, *Op. cit.*

²⁰ HYSING, *Op. cit.*

²¹ OPHULS, W. *Ecology and the Politics of Scarcity*. São Francisco: W. H. Freeman, 1977.

²² WONG, *Op. cit.*

²³ SAWARD, M. 'Green Democracy?'. In: DOBSON, A.; LUCARDIE, P. (ed.). *The Politics of Nature: explorations in green political theory*. Londres: Routledge, 1993. p. 63-80.

três requisitos mínimos: robustez ao pluralismo, preservação do consenso e resultados verdes.

O problema é que em um processo de decisão não tem como atender, de uma só vez, aos três requisitos. Por isso, propõe que a solução para esse dilema da democracia verde é o relaxamento da: 1) robustez ao pluralismo com a eco-filtragem, eco-transformação ou congruência contextual; 2) preservação do consenso pela restrição do poder de decisão dos indivíduos (eco-autoritarismo, eco-tecnocracia, eco-libertarianismo) ou de decisões admissíveis (direitos ambientais substantivos ou procedurais), e, por fim, 3) dos resultados ecológicos ao abandonar a exigência (democracia pragmática) ou enfraquecendo a exigência (democracia verde-probabilística)²⁴.

O ponto divergente no discurso dos autores é sobre qual o modelo teórico democrático ideal para a praticabilidade da democracia verde, sendo apontado a democracia deliberativa²⁵ por ser o modelo mais adequado para lidar com os processos de comunicação (política e ecológica), preocupações verdes, caráter inclusivo ao incorporar vozes tradicionalmente excluídas no processo democrático e por associar julgamento especializado e a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões mais justas e racionais. Ou pela democracia direta e participativa por entender que “é preciso ter uma cultura democrática, enraizada nas atividades da vida cotidiana”²⁶, de encontro à democracia representativa complementada pela participativa²⁷.

2.2 DEMOCRACIA ECOLÓGICA

As discussões pioneiras sobre o nexos democracia e resultados verdes foram elaboradas por Dryzek²⁸. Com um discurso apoiado nas teorias da racionalidade comunicativa e ecológica entende que a democracia ecológica “é uma questão de integração mais efetiva da comunicação política e ecológica”²⁹ que deve transcender as fronteiras do mundo humano, ou seja, é uma “democracia sem fronteiras” que vai além dos limites jurisdicionais e conceituais entre humanos e não humanos, uma vez que os problemas ecológicos transfronteiriços, a exemplo das mudanças climáticas, afetam comunidade para além da cidadania do Estado-nação. Assim, Dryzek e Stevenson³⁰ emprega as teorias democráticas deliberativas que pensar em uma democracia ecológica (ou modos democráticos) para se governar o sistema terrestre, buscando estabelecer a viabilidade da democratização das fronteiras planetárias em um processo dialógico entre especialistas, formuladores de políticas e sociedade civil³¹.

Esse processo de ampliação da governança para sistemas globais é defendido por Niemeyer³² por uma reflexividade sistêmica ecológica por meio do aumento de dois mecanismos,

²⁴ WONG, *Op. cit.*

²⁵ DRYZEK, 1995; ARIAS-MALDONADO, 2000,2007; WONG, 2015.

²⁶ HOGGETT, *Op. cit.*, p. 617.

²⁷ HYSING, *Op. cit.*

²⁸ DRYZEK, *Op. cit.*

²⁹ DRYZEK, 1995, p. 18-19.

³⁰ DRYZEK, J. S.; STEVENSON, H. Global democracy and earth system governance. *Ecological Economics*. Boston, v. 70, n. 11, p. 1865-1874, 2011.

³¹ PICKERING, J.; PERSSON, Å. Democratising planetary boundaries: experts, social values and deliberative risk evaluation in Earth system governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*. [S.l.], v. 22, n. 1, p. 59-71, 2019.

³² NIEMEYER, S. Deliberation and ecological democracy: from citizen to global system. *Journal of Environmental Policy & Planning*. [S.l.], v. 22, n. 1, p. 16-29, 2019.

primeiro pela ativação das capacidades deliberativas dos cidadãos através da criação de contexto deliberativo (deliberação minipúblicos). Segundo criando um metaconsenso pela remodelagem do discurso público e a descontaminação de componentes anti-reflexivos via deliberação cidadã (institucionalização do discurso global centrado no cidadão).

A democracia ecológica foi comumente empregada como um sistema democrático com dois principais atores: sociedade civil e o Estado. Os discursos que privilegiam a sociedade civil³³, toma argumentos a inclusão de formas participativas por atores sociais não institucionalizados, pelos movimentos sociais, ativismo ambiental, justiça ambiental e comunidade afetadas pelos riscos ecológicos. E os discursos que privilegia o Estado o coloca em uma posição de promotor de instrumentos e espaços democráticos deliberativos, orientando a sociedade para a sustentabilidade ambiental, que moldarão o sistema social, econômico e ambiental.

O discurso de Faber e McCarthy³⁴ argumenta a relação da democracia ecológica em associação aos movimentos sócias pela justiça ambiental, especificamente nos Estados Unidos, e essa (in)justiça ambiental emergem e atrelada a diversos outros movimentos (indígenas, direitos civis, saúde, anti-imigração, etc.), desta forma esse movimento apresentam três contribuições: ampliaram o eleitorado, capacitam e emponderam as comunidades.

Desse modo, os autores defendem que os movimentos sociais de justiça ambiental são importantes para resolverem os problemas sobre o meio ambiente, uma vez que os maiores prejudicados nas crises ambientais são as pessoas de cor, pobres, classes trabalhadoras, entre outros. Para os autores a modificação dessa realidade e o enfrentamento do racismo ecológico, da pobreza, da criminalidade e demais problemas associados, deve ser futuro da política verde nos estados unidos por meio do movimento por justiça ambiental, já que esse movimento contempla outros e superaria esses problemas pela cidadania ambiental ativa e pelos princípios da democracia ecológica, considerada como uma democracia de base e inclusiva, que garante a justiça social e econômica e a sustentabilidade e proteção ambiental.

Em corroboração ao discurso anterior, Armiero e D'Alisa³⁵ argumentam que a ênfase da democracia ecológica está no ativismo, nos movimentos sociais e nas lutas sociais por justiça ambiental, ilustrado a partir dos conflitos de justiça ambiental, estado de emergência e a questão das disposições de resíduos sólidos na região de Campania (Itália), defendem que a questão do estado de emergência gera uma despolitização da questão dos resíduos, que tem causado danos para as classes mais pobres da região, averso ao não envolvimento direto dos cidadãos no planejamento e gestão de resíduos, criando-se, assim, uma crise de democracia, por isso, os autores enxergam nesses conflitos como oportunidade para novas formas de participação.

Dentre esses atores sociais expostos aos riscos ecológicos, Gaard³⁶ pontua os movimentos do ecofeminismos como um caminho para democracia ecológica, ao entender que os problemas ambientais são oriundos das injustiças ambientais promovidos pelas instituições

³³ HUNOLD, C. Green political theory and the European Union: The case for a non-integrated civil society. *Environmental Politics*. Londres, v. 14, n. 3, p. 324-343, 2005.

³⁴ FABER, D.; MCCARTHY, D. The evolving structure of the environmental justice movement in the United States: New models for democratic decision-making. *Social Justice Research*. [S.l.], v. 14, n. 4, p. 405-421, 2001.

³⁵ ARMIERO, M.; D'ALISA, G. Rights of resistance: The garbage struggles for environmental justice in campania, Italy. *Capitalism, Nature, Socialism*. New Paltz, v. 23, n. 4, p. 52-68, 2012.

³⁶ GAARD, G. Women, water, energy: An ecofeminist approach. *Organization and Environment*. [S.l.], v. 14, n. 2, p. 157-172, 2001.

patriarcais, dominadas por interesses, preocupações e racionalidade masculina, assim a autora conecta injustiça ambientais com a injustiça de gênero (sexismo ambiental) e outras formas como de pessoas de cor (racismo ambiental), orientação sexual, colonialismo (índios) e as classes sociais (Classismo socioambiental), ilustrando o problema da poluição da água e da produção energética como um sistema cultural ocidental baseado na dominação (exploração da natureza, água, pessoas pobres, mulheres, etc.) para garantir recursos (energia e água potável).

No discurso que privilegia o Estado como o ator protagonista da democracia ecológica, Eckersley³⁷ apresenta uma tipologia ideal de três estados ambientais: estado ecológico, estado de bem-estar ambiental e o estado democrático verde. Defendendo, teoricamente, o estado democrático verde como o mais capaz de fornecer proteção ambiental, justiça ambiental e maximização da autonomia para as presentes e futuras gerações, objetivos considerados básicos para atingir a sustentabilidade. Nesse sentido, a democracia ecológica se configura como o modelo e fundamento democrático desse estado verde, bem como para facilitar a estratégia/discurso de sustentabilidade na era pós-Brundtland que é a modernização ecológica reflexiva.

Contrapondo o discurso de Eckersley³⁸ sobre a democracia ecológica ser requisito para implementação da modernização ecológica reflexiva e condição para surgimento do estado verde, e que todo esse processo deva ser alcançado pela cidadania ecológica, Escrihuela³⁹ defende que esse estado verde não seria o local mais propício para o exercício da cidadania ecológica, porque ainda existirá as barreiras de uma estrutura deliberativa (limitações de participação) e a modernização ecológica é uma forma de conciliação do capitalismo e crescimento econômico à proteção ambiental, por isso não existe garantia de que o estado verde garantiria mudanças rumo a um capitalismo mais ecológico.

Dentro desse processo, Eckersley⁴⁰ apresenta a evolução da democracia ecológica, no período de expansão e da retração democrática, distinguindo dois momentos: a democracia ecológica 1.0 e a 2.0. A democracia ecológica 1.0 apresenta-se como uma crítica/provocação à democracia liberal, e uma defesa das virtudes ecológicas da democracia deliberativa, apresentando-a como ideal regulador cosmopolita, ampliando o conceito de comunidade para além da cidadania do Estado-nação, chamando de patriotismo ambiental, em que "todos aqueles potencialmente afetados pelos riscos ecológicos devem ter alguma oportunidade significativa de participar ou de outra forma ser representados na formulação das políticas ou decisões que geram tais riscos"⁴¹. A democracia ecológica 2.0 ou chamada de novo materialismo, tem como preocupação a conexão ecologia e democracia na vida cotidiana, para isso

³⁷ ECKERSLEY, R. From the liberal to the green democratic state: Upholding autonomy and sustainability. *International Journal of Innovation and Sustainable Development*. Genebra, v. 1, n. 4, p. 266-283, 2007.

³⁸ ECKERSLEY, R. From the liberal to the green democratic state: Upholding autonomy and sustainability. *International Journal of Innovation and Sustainable Development*. Genebra, v. 1, n. 4, p. 266-283, 2007.

³⁹ ESCRHUELA, C. M. Should ecological citizenship advocates praise the green state?. *Environmental Values*. [S.l.], v. 24, n. 3, p. 321-344, 2015.

⁴⁰ ECKERSLEY, R. Ecological democracy and the rise and decline of liberal democracy: Looking back, looking forward. *Environmental Politics*. Londres, v. 29, n. 2, p. 214-234, 2020.

⁴¹ ECKERSLEY, R. *The green state: rethinking democracy and sovereignty*. Cambridge: MIT Press, 2004, p. 111.

busca redirecionar as práticas materiais para criar contrafluxos de poder democrático e sistemas mais sustentáveis (fluxos de alimentos, energia, água, etc.) por meio de comunidades e ambientes locais⁴².

A inclusão de vozes nos processos decisórios, na perspectiva do Estado, é discutida por Whiteside⁴³ a partir da representação ecológica e seus problemas na França. O *Grenelle de l'environnement* “inventa” uma democracia ecológica (*à la française*) tomando como base os modelos mesocorporatistas e deliberativos de governança participativa, ao procurar “utilizar modos de tomada de decisão baseados na liberdade de informação, participação, deliberação, parcerias, gestão integrada e responsabilidade dos tomadores de decisão”⁴⁴, incluindo vozes nos assuntos ambientais, ao dar status legal as “organizações representativas de proteção ambiental como interlocutores das autoridades públicas e das empresas”⁴⁵.

Por outro lado, em defesa de uma democracia ecológica em que busque a deliberação longe dos grandes sistemas e instituições, ou seja, em vez do Estado e das corporações, colocar o público e comunidades locais (sociedade civil) no centro dos processos decisórios⁴⁶, é possível visualizar esses preceitos nos discursos, com marcas Biorregionalistas, do autor Kothari⁴⁷, pontuando como as crises econômicas e ambientais afetam o estilo de vida das pessoas e o ‘desenvolvimento’ indiano, o autor argumenta como estratégia de superação a Democracia Ecológica Radical (RED) ou *Ecological Swaraj* (Eco-Swaraj), teoria democrática que contempla vários arranjos políticos, econômicos e sociocultural, com foco em economias localizadas e estilos de vida éticos, esse modelo focaliza sua ação no aumento do poder decisório local (descentralizando), assim todas as pessoas e comunidades teriam a oportunidade de participação da tomada de decisões e serem incorporadas no centro da governança e da economia, estando estruturada no bem-estar humano (e não humano) com base nos pilares da sustentabilidade ecológica e da equidade humana.

Outros modelos democráticos ecológicos ou alternativas de bem-estar emergente (ou reemergente), com marcas biorregionalistas, que se assemelham ao Eco-Sawraj indiano são *Buen Vivir* (América Latina) e *Degrowth* ou decrescimento (Europa), que se apresentam como uma possível resposta a (in)sustentabilidade e desigualdade ocasionada pelos modelos de 'desenvolvimento' atual⁴⁸.

⁴² LENZI, C. L. A política democrática da sustentabilidade: Os modelos deliberativo e associativo de democracia ambiental. *Ambiente e Sociedade*. Campinas, v. 12, n. 1, p. 19-36, 2009.

WHITE, Damian F. Ecological Democracy, Just Transitions and a Political Ecology of Design. *Environmental Values*. [S.l.], v. 28, n. 1, p. 31-53, 2019.

⁴³ WHITESIDE, K. H. The impasses of ecological representation. *Environmental Values*. [S.l.], v. 22, n. 3, p. 339-358, 2013.

WHITESIDE, K. H.; BOY, D.; BOURG, D. France's 'Grenelle de l'environnement': Openings and closures in ecological democracy. *Environmental Politics*. Londres, v. 19, n. 3, p. 449-467, 2010.

⁴⁴ WHITESIDE et. al., 2010, p. 457.

⁴⁵ WHITESIDE et. al., 2010, p. 458.

⁴⁶ LEPORI, Op. cit.

⁴⁷ KOTHARI, A. Radical ecological democracy: Escaping India's globalization trap. *Development*. [S.l.], v. 52, n. 3, p. 401-409, 2009.

KOTHARI, A. India 2100: Towards Radical Ecological Democracy. *Futures*. Amsterdã, v. 56, p. 62-72, 2014a.

KOTHARI, A. Radical Ecological Democracy: A path forward for India and beyond. *Development*. [S.l.], v. 57, n. 1, p. 36-45, 2014b.

⁴⁸ KOTHARI, A.; DEMARIA, F.; ACOSTA, A. Buen Vivir, Degrowth and Ecological Swaraj: Alternatives to sustainable development and the Green Economy. *Development*. [S.l.], v. 57, n. 3, p. 362-375, 2014.

Diferente dos discursos sobre a democracia ecológica pontuados com ênfase na sociedade civil e no Estado, no discurso da abordagem eco-ecológica, Houser⁴⁹ entende a democracia ecológica como uma abordagem da educação para cidadania, partindo do espectro das cidadanias democráticas (liberal, participativa, associativa e multicultural), integraria e ampliaria a taxonomia democrática de Parker⁵⁰, reconheceria as relações organismo-ambiente entre o ser humano e a vida não-humana, abrangendo, apreciando e defendendo toda a teia da vida, tendo como pretensão ensinar aos alunos a “identificar condições sociais e ambientais injustas em suas próprias vidas e nas vidas de outros, a analisar causas estruturais e conexões sistêmicas subjacentes a essas condições, e a trabalhar em colaboração para abordar esses fatores a fim de criar uma sociedade e um mundo mais justos e sustentáveis”⁵¹.

Embora as ideias da democracia ecológica sejam uma possibilidade de existência um estado democrático verde. Existe uma dificuldade de se estabelecer uma aplicabilidade das discussões teóricas da democracia ecológica na esfera empírica com indicadores, variáveis ou características mensuráveis, pelo pluralismo conceitual dos termos e complexidade das questões ambientais e dos processos democráticos. Porém existem tentativas de pesquisas empíricas ou aplicadas (ou pelo menos evidências empíricas) em Lee⁵², Mitchell⁵³, Sneddon & Fox⁵⁴ e Huh, Kim & Kim⁵⁵ demonstrando ou apoiando a compreensão do constructo e sua materialização ou de seus resultados ambientais positivos.

A democracia ecológica aparece aplicada como resoluções ou modelo de governança nos problemas envolvendo as políticas hídricas, nas argumentações de Lee⁵⁶, com as análises dos discursos ambientais em relação aos conflitos sobre as águas na bacia hidrográfica do rio Nakdong (Coreia do Sul) e em Sneddon e Fox⁵⁷ é apresentado o processos de democratização a partir do contexto de conflitos sobre o projeto de desenvolvimento das bacias hidrográficas do Mekong (sudeste Asiático) e da Zambeze (sul da África), refletindo preocupações ecológicas e esforços para trazer entidades ecológicas que compõe a bacia do rio (humanos e não humanos) para esfera política. Os movimentos e redes sociais (transnacionais) reconhecem a necessidade de um espaço democrático (transnacional) para a apropriação dos espaços de discussão, por isso ambos os autores entendem que para as políticas das bacias hidrográficas “a democracia ecológica é talvez melhor vista como decorrente de esforços para aprimorar,

⁴⁹ HOUSER, N. O. Ecological democracy: An environmental approach to citizenship education. *Theory and Research in Social Education*. Silver Spring, v. 37, n. 2, p. 192-214, 2009.

⁵⁰ PARKER, W. C. Curriculum for democracy. In: SODOR, R. (ed.). *Democracy, education, and the schools*. São Francisco: Jossey-Bass, 1996. p. 182-210.

PARKER, W. C. (Ed). *Education for democracy: Contexts, curricula, assessments*. Greenwich: Information Age, 2002.

⁵¹ HOUSER, *Op. cit.*, p. 209.

⁵² LEE, S. H. The discursive politics of water: Interurban struggles in the Nakdong river catchment in South Korea. *Urban Policy and Research*. [S.l.], v. 20, n. 3, p. 281-298, 2002.

⁵³ MITCHELL, R. E. Environmental governance in Mexico: Two case studies of Oaxaca's community forest sector. *Journal of Latin American Studies*. Cambridge, v. 38, n. 3, p. 519-548, 2006a.

MITCHELL, R. E. Green politics or environmental blues? Analyzing ecological democracy. *Public Understanding of Science*. [S.l.], v. 15, n. 4, p. 459-480, 2006b.

⁵⁴ SNEDDON, C.; FOX, C. River-basin politics and the rise of ecological and transnational democracy in Southeast Asia and Southern Africa. *Water Alternatives*. Montpellier, v. 1, n. 1, p. 66-88, 2008.

⁵⁵ HUH, T.; KIM, Y., KIM, J. H. Towards a green state: A comparative study on OECD countries through fuzzy-set analysis. *Sustainability*. Basel, v. 10, n. 9, 2018.

⁵⁶ LEE, *Op. cit.*

⁵⁷ SNEDDON; FOX, *Op. cit.*

de forma mais ampla, a democracia participativa e a democratização da tomada de decisões de desenvolvimento.”⁵⁸.

Mitchell⁵⁹ em seus estudos apresenta uma definição funcional da democracia ecológica, como um modelo democrático alternativo que procura incorporar os cidadãos dentro da tomada de decisão e que essa democracia está implícita nos modelos de movimentos sociais. O autor cria um cenário ideal com quatro estados que possa existir a democracia ecológica fazendo uma comparação classificando o sistema democrático como aberto (democracia) ou fechado (autocrática) *versus* o sistema ecológico como verde (sustentável) ou marrom (não sustentável) criando quatro cenários: A – Otimista, seria o mais alto estado de democracia ecológica onde todo mundo ganha e as decisões são tomadas de forma participativa e inclusiva; B – Ecocrata, cenário de perda e ganho, dentro de uma economia fechada com um ecologia verde; C – Democrata, um lado ganha e outro perde, os cidadãos tem acesso a tomada de decisões, porém a questão ecológica não é prioridade; D – *Status quo*, cenário de perda, as tomadas de decisão são totalmente voltadas para o mercado. O autor então traz a aplicação desses cenários, com fatos de impedimento e facilitadores da democracia ecológica, exemplos do México com o cenário D de *status quo* na questão da região de fronteiras (MEX-EUA) com significativas poluição ambiental, e o cenário A otimista na ilustração da silvicultura comunitária da região de Oaxaca.

De modo prático, Huh, Kim & Kim⁶⁰ realizaram um estudo de medição empírica de estado verde, com base na ideias de Eckersley⁶¹ e Dryzek *et al.*⁶², desenvolveram variáveis empíricas para cada uma das quatro categorias (tipo) de estado verde: “estado ecológico autoritário”, “estado ecológico moderno”, “estado ecológico democrático” e “estado de bem-estar ecológico”. Utilizando a análise *Fuzzy-Set* em um estudo comparativo entre os vinte e quatro países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) encontra a Noruega (0,515) como um “Estado Verde Forte” em que as quatro características do tipo de estado verde são proeminentes.

E, por fim, a pesquisa de Takacs⁶³ que problematiza o papel que os atores “locais” desempenham na tomada de decisão e quais valores e vozes devem ser priorizados no desempenho da democracia ecológica quando a preservação da biodiversidade, a partir das dimensões legais, epistemológicas, axiológicas e normativa, dentro do contexto da Compensação de Biodiversidade, REDD + (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal) e do movimento de reconstrução.

É possível observar que os discursos sobre a democracia ecológica assumem uma feição pluralista por coexistir discursos de vários grupos e movimentos, levando a existência de conflitos de valores, ideologias e argumentos sobre a materialização da democracia ecológica.

⁵⁸ SNEDDON; FOX, *Op. cit.*, p. 72-73.

⁵⁹ MITCHELL, *Op. cit.*

⁶⁰ HUH; KIM; KIM, *Op. cit.*

⁶¹ ECKERSLEY, 2006, *Op. cit.*

⁶² DRYZEK, J.S.; DOWNES, D.; HUNOLD, C.; SCHLOSBERG, D.; HERNES, H. K. *Green States and Social Movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany and Norway*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

⁶³ TAKACS, D. Whose voices count in biodiversity conservation? Ecological democracy in biodiversity offsetting, REDD+, and rewilding. *Journal of Environmental Policy & Planning*. [S.l.], v. 22, n. 1, p. 43-58, 2019.

Os pontos mais convergentes nos discursos científicos na constituição do constructo democracia ecológica foi considerá-lo como um modelo democrático alternativo⁶⁴, fundamentalmente deliberativo⁶⁵ e transnacional⁶⁶, com duas dimensões (normativa e a processual)⁶⁷, dentro da racionalidade comunicativa⁶⁸, com inclusão das futuras gerações, os não humanos⁶⁹, das comunidades afetadas ou em risco⁷⁰ e dos movimentos sociais de justiça ambiental⁷¹ que devem ter maior participação nos processos de tomada de decisão, com objetivos de implementar a modernização ecológica (reflexiva)⁷² e de alcançar o “Estado Verde”⁷³.

O ponto divergente dentro da teoria da democracia ecológica é a adoção do modelo deliberativo como o de maior legitimidade para se alcançar os resultados verdes. As teorias de Eckersley e Dryzek se destacam nesse conflito, pois o primeiro recorre à democracia deliberativa para justificar a participação do cidadão, confiando ao Estado e à Constituição a promoção da democracia ecológica, o que torna suscetível à assimilação dessa modelo democrático pela liberal e a economia capitalista. O segundo entende que essas discussões devem ser realizadas em espaços autônomos, evitando que os discursos sejam cooptados pelo Estado, ou seja, a atividade política (deliberativa) na sociedade civil deve ser como o exercício do poder sobre o Estado, e não a inclusão da sociedade civil dentro do Estado⁷⁴.

Por fim, o ponto divergente é que não existe garantia ou provas suficientes que a adoção do modelo deliberativo de democracia garantirá a produção de decisões e políticas sustentáveis⁷⁵. Primeiro, porque os procedimentos democráticos por serem abertos não podem garantir um determinado resultado (verde ou não), segundo, que os processos ecológicos são demasiadamente complexos, imprevisíveis e intrincados, não possuindo uma via única/certa/fixa de solução. Por isso, Hammond⁷⁶ defende a solução para esse quebra cabeça da ligação entre democracia e ecologia, é com o surgimento de um *ethos* e transformação cultural como uma meta-condição de sustentabilidade.

2.3 DEMOCRACIA SUSTENTÁVEL

A denominação democracia sustentável é compreendida por Qadir, Clapham e Gills⁷⁷ dentro da perspectiva da sustentabilidade das ondas de democratizações e redemocratizações ocorridas na política mundial, com ênfase nas fases de democratização do Terceiro Mundo (países do sul global, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento). Para os autores a democratização é um processo e a democracia é um estado final ou forma ideal de estado, por isso consideram que a democracia é um conceito que desafia a precisão, mas que suas

⁶⁴ MITCHELL, *Op. cit.*

⁶⁵ DRYZEK, 1995; ECKERSLEY, 2006, 2019; PICKERING e PERSSON, 2019; LEPORI, 2019, *Op. cit.*

⁶⁶ DRYZEK, 1995; SNEDDON e FOX, 2008; ECKERSLEY, 2019; ESCRHUELA, 2013, 2015, *Op. cit.*

⁶⁷ ESCRHUELA, 2013, *Op. cit.*

⁶⁸ DRYZEK, 1995, *Op. cit.*

⁶⁹ DRYZEK, 1995; WHITESIDE, 2010; ECKERSLEY, 2019; LEPORI, 2019, *Op. cit.*

⁷⁰ ECKERSLEY, 2006; ESCRHUELA, 2015, *Op. cit.*

⁷¹ FABER e MCCARTHY, 2001; ARMIERO e D'ALISA, 2012; MITCHELL, 2006ab, *Op. cit.*

⁷² ECKERSLEY, 2006, *Op. cit.*

⁷³ ECKERSLEY, 2006; HUH, KIM e KIM, 2018, *Op. cit.*

⁷⁴ ESCRHUELA, 2013, *Op. cit.*

⁷⁵ ESCRHUELA, 2014, 2015; SNEDDON e FOX, 2008, *Op. cit.*

⁷⁶ HAMMOND, M. A cultural account of ecological democracy. *Environmental Values*. [S.l.], v. 28, n. 1, p. 55-74, 2019.

⁷⁷ QADIR, S.; CLAPHAM, C.; GILLS, B. Sustainable democracy: Formalism vs substance. *Third World Quarterly*. [S.l.], v. 14, n. 3, p. 415-422, 1993.

práticas políticas podem surgir, florescer e serem interpretadas em uma variedade de contextos culturais.

Nessa visão, os autores defendem que a democratização implica uma mudança na base do poder do Estado, porém tem como óbice o colonialismo e suas implicações, por isso entendem que esse processo de democratização começou e continua ocorrendo de forma desigual em sua consolidação e estabilidade no Terceiro Mundo, a exemplo da América Latina (anos 80), Ásia Oriental (anos 80), Oriente Médio e grande parte da África (anos 90), que tem evidências de processos democráticos e redemocráticos, oriundos de regimes autoritários ou militares ilegítimos, com múltiplos perigos de estagnação, instabilidade, reversão, anarquia, comunalismo e separatismo. E nesse contexto os autores afirmam que a democratização (e a democracia) não está enraizada, pois não é irreversível e está sempre em ameaça contínua, aliado aos processos de mudança econômica, tem um efeito importante na sustentabilidade (a longo prazo) da democracia no terceiro mundo⁷⁸.

Especificamente sobre a América Latina, os períodos militares deixaram heranças históricas que fragilizaram o processo democrático nos países latinos, pois visão que as realizações de eleições, instalações de governos civis e prevenção de golpes militares não são elementos que garante a criação e a manutenção da democracia (sustentável). Millett⁷⁹ argumenta que os problemas como a própria história e tradição da região, divisão de classe e castas, corrupção, proliferação de partidos (impasse executivo-legislativo), crise econômica e a crise sociais, além do crescimento populacional e a urbanização que têm “contribuído para a crescente crise ecológica nas regiões (...) [e] coloca mais um fardo sobre os governos democráticos, tentando conciliar as necessidades urgentes da população com a necessidade de preservar o meio ambiente para as gerações futuras”⁸⁰, esses problemas são apontados como as maiores ameaças e obstáculos à consolidação e sobrevivência da democracia nos países latino-americanos.

A terminologia democracia sustentável é apresentada nos estudos sobre países do continente africano no discurso de Bangura⁸¹ como uma discussão sobre as raízes do autoritarismo e seu impacto nos caminhos da democratização estável e sustentável em alguns países do continente, a ênfase é dada na experiência nigeriana, que diante dos problemas de legitimação de regimes militares e de partido único, que era o contrato social que assegurava os modelos de desenvolvimento pós-coloniais, criou-se uma tensão entre a liberalização econômica e o autoritarismo político (ligado a formas particulares de acumulação e estruturas sociais) que tem provocado dificuldades a grupos desfavorecidos. Assim, a democratização estável/sustentável, segundo o autor, pressupõe mudanças nessas estruturas sociais e nas formas de acumulação, para isso é necessário melhoria na participação democrática de grupos populares na governança econômica, sendo assim, é preciso o empoderamento desses grupos socialmente carentes, provisão de bem-estar popular e a redução das desigualdades.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ MILLETT, R. L. Sustainable democracy in Latin America: Prospects and problems. *Small Wars & Insurgencies*. Largo, v. 4, n. 3, p. 87–97, 1993.

⁸⁰ MILLETT, R. L. Sustainable democracy in Latin America: Prospects and problems. *Small Wars & Insurgencies*. Largo, v. 4, n. 3, p. 87–97, 1993, p. 89.

⁸¹ BANGURA, Y. Authoritarian rule and democracy in Africa: a theoretical discourse Authoritarianism, democracy, and adjustment, *UNRISD*, p. 39-82, 1992.

Em outro ponto os discursos de Gberevbie e Oviasogie⁸² apresentam um dos problemas que a Nigéria possui para o estabelecimento da democracia sustentável ligado a participação das mulheres na governança, assim os autores defendem que o colonialismo, as práticas culturais e religiosas, violência, intimidação, síndrome de não-ingerência e os altos custos de nomeação de partidos tem provocado uma “quase exclusão” das mulheres no cenário político nigeriano, e essa baixa participação vai de encontro aos preceitos democráticos e de desenvolvimento sustentável que abomina a discriminação/segregação e prega a igualdade de gênero nas sociedades.

Nessa mesma vertente da teoria feminista, o discurso de Naples⁸³ defende o valor da *práxis* feminista interseccional por proporcionar estratégias para a prática democrática sustentável. A autora visionando a democracia sustentável “como uma abordagem que permanece aberta à diversidade, promove o bem-estar para todos os atores sociais e avança a justiça social”⁸⁴, entendendo para isso, em um primeiro plano, a adoção de estratégia prática diária e participativa, com um olhar prognóstico economicamente mais equitativo, pacífico, inclusivo e socialmente justo.

Porém, para a ocorrência esse prognóstico é preciso o estabelecimento de uma articulação epistemológica que informe a prática política, sendo então a *práxis* feminista interseccional, por meio da estratégias de inclusão, métodos de empoderamento, combate aos desequilíbrios de poder, organização através das diferenças e processos de reflexividade, o caminho epistemológico-prático para sustentar a prática democrática e garantir espaços democráticos alternativos, como os “Contrapúblicos subalternos” (*Subaltern counterpublics*), ao oportunizar que os grupos subalternos ou marginalizados possam desenvolver “contra-discursos” que contestem os discursos públicos, hegemônicos ou tradicionais⁸⁵.

Ao examina a relação entre a reforma econômica e transição democrática em Gana, Jeong⁸⁶ (1998) argumenta que as perspectivas e fatores de ameaças de uma democracia sustentável exige “a partilha do poder de decisão sobre a alocação de recursos econômicos para construir um amplo consenso social”⁸⁷, deste modo entende que os governos devem reduzir as desigualdades econômicas entre os grupos sociais, pois “As condições para uma democracia sustentável serão baseadas no aumento da expectativa de vida e no controle sobre a vida mais do que no crescimento do PIB”⁸⁸.

Já para Gbadamosi e Adewoye⁸⁹, na Nigéria, a democracia sustentável é catalisada pelo Estado de direito, pois é o pilar de sustentação das estruturas democráticas (liberdades fundamentais, igualdade, soberania e dignidade humana) e o desenvolvimento sustentável, para tanto o autor enfatiza que o fortalecimento do acesso à justiça, governança constitucional, reformas eleitorais e do setor de justiça, questões de segurança e estruturas democráticas totalmente institucionalizadas podem garantir o desenvolvimento sustentável no país.

⁸² GBEREVBIE, D. E.; OVIASOGIE, F. O. Women in governance and sustainable democracy in Nigeria, 1999-2012. *Economics and Sociology*. Szczecin, v. 6, n. 1, p. 89-107, 2013.

⁸³ NAPLES, N. A. Sustaining Democracy: Localization, Globalization, and Feminist Praxis. *Sociological Forum*. Nova Iorque, v. 28, n. 4, p. 657-681, 2013.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 658.

⁸⁵ NAPLES, *Op. cit.*

⁸⁶ JEONG, H. W. Economic reform and democratic transition in Ghana. *World Affairs*. Nova Delhi, v. 160, n. 4, p. 218-230, 1998.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 228.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 228.

⁸⁹ GBADAMOSI, O.; ADEWOYE, O. I. The rule of law as a catalyst for sustainable democracy in Nigeria. *Commonwealth Law Bulletin*. [S.l.], v. 36, n. 2, p. 343-355, 2010.

Entendendo a visão dos estudantes, Lues⁹⁰ apresenta como esses aferem o papel do governo e da participação cidadã como elementos para a criação e o fortalecimento da democracia sustentável da África do Sul, defende que ambos os atores além de precisarem ter seus papéis interligados para garantia da responsabilidade, transparência, eficácia, qualidade na prestação dos serviços aos cidadãos, era preciso educação aos cidadãos sobre/para a democracia, monitoramento do comportamento políticos, monitoramento e respeito às leis e a proteção do meio ambiente como requisitos fundamentais para o desenvolvimento de uma democracia sustentável.

Os pontos convergentes nos discursos científicos sobre a constituição do constructo democracia sustentável, tem-se sua utilização no sentido de sistema e processo político-eleitoral e partidário (pluralismo político), uma questão da supremacia da autoridade governamental civil sobre os regimes autoritários e militares (forças armadas), frente ao colonialismo, autoritarismo e do Estado monopartidário e questão das desigualdades sociais e de gêneros, sendo um estágio para se atingir a estabilidade democrática.

2.4 DEMOCRACIA AMBIENTAL

O constructo democracia ambiental surge no conflito das concepções procedimentais e substantivas de democracia. Para Wilson⁹¹ “as noções de valores substantivos e intrínsecos da democracia ambiental pressupõem que os públicos democráticos que atuam dentro ou fora do estado aceitem as normas de sustentabilidade, ou pelo menos podem ser educados para fazê-lo”⁹², assim “os limites à democracia ambiental substantiva também são impostos pela necessidade da burocracia estatal como meio de fazer cumprir as regulamentações ambientais e pelos requisitos legais ligados aos princípios básicos dos direitos”⁹³.

Nesse sentido, a democracia ambiental está compreendida pelo enfoque procedimental, essencialmente quando refere-se à existência desse modelo democrático ambiental a inserção de elementos de democracias deliberativas e participativas e aos direitos ambientais processuais com instrumentos e mecanismos processuais garantidores da proteção ambiental e da participação de atores não estatais.

A Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) ou Rio-92, realizada no Rio de Janeiro (Brasil), em 1992, foi o evento que contribuiu com a ideia da implementação de elementos para concretização da democracia ambiental. A Declaração do Rio apresentou 27 princípios do desenvolvimento sustentável que tem guiado os Estados e a sociedade para a gestão de recursos do planeta.

O Princípio 10⁹⁴ da Declaração do Rio dissemina o direito ao acesso ambiental com o processo inclusivo dos cidadãos no tratamento das questões ambientais, por meio do acesso

⁹⁰ LUES, L. Citizen participation as a contributor to sustainable democracy in South Africa. *International Review of Administrative Sciences*. Exeter, v. 80, n. 4, p. 789-807, 2014.

⁹¹ WILSON, H. Environmental democracy and the green state. *Polity*. Chicago, v. 38, n. 2, p. 276-294, 2006.

⁹² WILSON, H. Environmental democracy and the green state. *Polity*. Chicago, v. 38, n. 2, p. 276-294, 2006, p. 277.

⁹³ *Ibidem*, p. 277.

⁹⁴ Princípio 10. O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.

às informações, a participação do público nas tomadas de decisões e aos procedimentos judiciais e administrativos.

A implementação desse princípio, em uma norma, foi feita em 30 de outubro de 2001 pela Convenção de Aarhus da Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa (UNECE) sobre acesso à informação, a participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça em matéria ambiental. Compreendida como o “empreendimento mais ambicioso em democracia ambiental” por Kofi Annan (2000), então Secretário-Geral das Nações Unidas⁹⁵, a Convenção e os três pilares se configuram como catalisadores da construção e transição para uma democracia ambiental⁹⁶ na Europa e em outras regiões.

Rondenhoff⁹⁷, apresentando as implicações da Convenção de Aarhus para as instituições da Comunidade Europeia, destaca que o documento eleva o público e os seus membros como titulares dos direitos consagrados nos três pilares, distinguindo dois tipos de “público”, o primeiro, todos os sujeito nacionalista, compreendido como “uma ou mais pessoas singulares ou coletivas e, de acordo com a legislação ou prática nacional, as suas associações, organizações ou grupos”⁹⁸ e o segundo, todos os afetados cosmopolita, é o público interessado, definido como o “público afetado ou com probabilidade de ser afetado por, ou com interesse na tomada de decisão ambiental”⁹⁹, contemplando os problemas ambientais transfronteiriços e entendendo como ‘interessadas’ as organizações não governamentais (ONG) que promovem proteção ao meio ambiente.

O pilar do acesso à informação constitui um mecanismo para o exercício democrático e para governança ambiental, pois os efeitos desse instrumento “pode levar atores privados e públicos a escolher opções menos prejudiciais ao meio ambiente e ir além dos padrões mínimos legais”¹⁰⁰, de modo que o acesso se dar a “qualquer informação escrita, visual, sonora, eletrônica ou gravada de qualquer outra forma, a respeito do estado do meio ambiente e seus elementos e recursos naturais”¹⁰¹, incluindo riscos e impactos ambientais que possam afetar o ambiente e a saúde, esses instrumentos podem partir de forma ativa, pelas divulgações das autoridades públicas, ou de forma passiva, a requerimento do público.

No âmbito do acesso à informação, Lynn e Kartez¹⁰² apresenta um estudo empírico sobre o *Toxics Release Inventory* (TRI) em 1987, nos Estados Unidos, que deu origem a questão da divulgação de informações¹⁰³, ao exigir que as indústrias fornecessem informações sobre os locais e usos de emissões de produtos químicos tóxicos. Esse processo de tornar acessível as informações ao público geral, o direito de saber, se constituiu como meio de ferramenta política de estímulo à fiscalização e a autorregulação privada, proteção do meio ambiente e promover a democracia ambiental.

⁹⁵ RODENHOFF, V. The Aarhus Convention and its implications for the 'institutions' of the European Community. *Review of European Community and International Environmental Law*. Los Angeles, v. 11, n. 3, p. 343-357, 2002.

⁹⁶ ECKERSLEY, 2019, *Op. cit.*

⁹⁷ RONDENHOFF, *Op. cit.*

⁹⁸ ECKERSLEY, 2019, *Op. cit.*, p. 344.

⁹⁹ ECKERSLEY, 2019, *Op. cit.*, p. 345.

¹⁰⁰ RONDENHOFF, 2004, *Op. cit.*, p. 345.

¹⁰¹ GIUPPONI, B. O. Fostering environmental democracy in latin america and the caribbean: An analysis of the regional agreement on environmental access rights. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*. [S.l.], v. 28, n. 2, p. 136-151, 2019.

¹⁰² LYNN, F. M.; KARTEZ, J. D. Environmental democracy in action: The Toxics Release Inventory. *Environmental Management*. [S.l.], v. 18, n. 4, p. 511-521, 1994.

¹⁰³ VAN DEN BURG, S. Informing or empowering? Disclosure in the United States and the Netherlands. *Local Environment*. [S.l.], v. 9, n. 4, p. 367-381, 2004.

Por outro lado, a questão da divulgação de informações, ficam diante do problema das barreiras educacionais e sociais e das limitações em equipamentos e recursos para se fazerem o uso dessas informações. Na pesquisa de campo as agências estaduais utilizam o TRI para comparações de dados com licenças, os grupos de interesse público e ambiental para pressionar diretamente as instalações para mudança e educar os cidadãos, e pôr fim a indústria utiliza para redução de fontes e educação de cidadãos¹⁰⁴.

Inspirado no instrumento de divulgação norteamericano, Van den Burg¹⁰⁵ faz uma análise e avaliação comparativa das práticas de divulgação de dados de emissão e poluição na política ambiental entre os EUA e a Holanda. Para o autor as experiências nos EUA mostra que a divulgação contribui para os processos de reforma ambiental, autorreflexividade e *benchmarking* interno, na Holanda, a lei *openbaarheid van bestuur* (garante aos cidadãos o acesso aos documentos do governo) não é compatível com a legislação norteamericana de direito de saber, pois o modelo holandês parte o processo de divulgação parte da racionalidade administrativa, na qual o entendimento das autoridades é que a cultura do país não funcionaria no modelo do TRI dos EUA, pois as próprias autoridades ambientais tem redes e meios de inspeção fortes para o cumprimento da legislação, estando o governo menos inclinado a deixar as decisões nas mãos da sociedade civil, portanto, a “ênfase [da divulgação holandesa] está em melhores procedimentos, melhor modelagem e melhor formulação de políticas, ao invés de divulgação, direito de saber ou participação e empoderamento do cidadão”¹⁰⁶.

O pilar do acesso à participação pública melhora qualidade, introduz o elemento subjetivo (contexto) e aceitação nas tomadas de decisões ambientais, além de contar com múltiplos conhecimentos, experiências, expertise e inovação advinda de todos os atores envolvidos, como público geral, grupos de interesse público e comunidade científica¹⁰⁷, além da inclusão e proteção defensores ambientais consideradas “aquelas pessoas ou grupos que enfrentam dificuldades particulares em se exercitar plenamente os direitos de acesso (...) por causa de circunstâncias ou condições identificadas dentro do contexto nacional de cada [Estado] parte”¹⁰⁸.

O processo de participação pública pode ocorrer nas decisões sobre atividades, preparação de instrumentos normativos/regulamentares e na construção de planos, programas, políticas e ações ambientais.

No âmbito da construção da democracia ambiental dentro do pilar do acesso participativo, Lawrence, Paudel, Barnes e Malla¹⁰⁹, em uma pesquisa-ação qualitativa realizada no distrito de Baglung (Nepal) com Grupos de Usuários Florestais (FUGs), silvicultores e partes interessadas, defende a indissociabilidade dos conhecimentos sociais e técnicos, ao percebem que o manejo florestal mais democrático e o monitoramento participativo, contribuem para o processo decisório, aprendizado e comunicação de valores de biodiversidade de atores sociais para estimular a conservação das florestas.

¹⁰⁴ LYNN, F. M.; KARTEZ, 1994, *Op. cit.*

¹⁰⁵ VAN DEN BURG, *Op. cit.*

¹⁰⁶ VAN DEN BURG, *Op. cit.*, p. 377

¹⁰⁷ RONDENHOFF, *Op. cit.*

¹⁰⁸ GIUPPONI, *Op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁹ LAWRENCE, A.; PAUDEL, K.; BARNES, R.; MALLA, Y. Adaptive value of participatory biodiversity monitoring in community forestry. *Environmental Conservation*. Cambridge, v. 33, n. 4, p. 325-334, 2006.

Ramlogan¹¹⁰ apresenta o uso da lei para alcançar a democracia ambiental e o desenvolvimento sustentável em Trinidad e Tobago. Sendo a institucionalização da participação pública feita pelo Regime Legal Ambiental – Lei de Gestão Ambiental nº 3 de 1995 e 2000, a qual prevê a participação na Concessão de Licenças; Certificado de Liberação Ambiental; Termo de Referência; Comentário Público por escrito e Audiência Pública. O autor aponta o Estado de Trinidad e Tobago como um ator econômico ativo, o papel das corporações multinacionais na contribuição para os baixos padrões ambientais e a ausência de uma cultura de democracia ambiental como os principais fatores que dificultam a participação pública no processo de tomada de decisão ambiental.

No discurso sobre o processo de participação pública no projeto de desenvolvimento da estação ferroviária de Sidi Gaber, Alexandria-Egito, os autores Aly e Amer¹¹¹ identifica que atual legislação, burocracias, contextos culturais, econômicos e políticos acabam restringindo a introdução da participação pública em nível nacional. Enquanto Kiss¹¹² argumenta quais as justificativas, a partir das abordagens teóricas da democracia, comunicação (Habermas), sustentabilidade, democracia ambiental, pesquisa de risco e a economia comportamental, explicam o porquê do público participar na tomada de decisões ambientais. Os argumentos verdes justificam a participação pública partindo dos conceitos de democracia ambiental, desenvolvimento sustentável e justiça ambiental, em que esse processo deve ser feito pela deliberação, pois nesse modelo proporciona decisões ambientalmente mais vantajosa (ou menos prejudiciais) e a comunicação pode expandir para além das relações humanas, dando “lugar à consideração do impacto da tomada de decisão sobre seres não humanos, e a possibilidade de políticas ecológicas serem ouvidas”¹¹³, funcionando também como ferramenta de conciliação entre sociedade e o meio ambiente e promotor de justiça social por ser um critério contido para o alcance do desenvolvimento sustentável.

Arora-Jonson¹¹⁴ aborda a questão das políticas de escala suas implicações na formulação de políticas ambientais que moldaram as políticas florestais em uma análise relacional entre Índia e Suécia, especialmente como a possibilidade de participação das pessoas e de igualdade de gênero no manejo florestal proporcionaram histórias de democracia ambiental. Nos grupos florestais comunitários indianos os espaços e as questões ambientais são redimensionados por redes e ativismos, e a criação de novas escalas estão sempre em tensão com as questões de gêneros. Na Suécia, mesmo na periferia da nação, o estado de bem-estar mantém e abriu oportunidade para inclusão de gêneros. Para autora, nos discursos sobre as mudanças climáticas as vozes preponderantes são as masculinas, as mulheres são relegadas posições de vulneráveis ou cuidadora do meio ambiente.

¹¹⁰ RAMLOGAN, R. Using the law to achieve environmental democracy and sustainable development: An elusive dream for Trinidad and Tobago. *Electronic Green Journal*. Los Angeles, v. 1, n. 30, p. 1-13, 2010.

¹¹¹ ALY, S. S. A.; AMER, M. S. E. Public involvement in sustainable development: A public participation process in the sidi gaber railway station development project, Alexandria, Egypt. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*. Southampton, v. 150, p. 537-552, 2011.

¹¹² KISS, G. Why should the public participate in environmental decision-making?: Theoretical arguments for public participation. *Periodica Polytechnica Social and Management Sciences*. Budapeste, v. 22, n. 1, p. 13-20, 2014.

¹¹³ KISS, G. Why should the public participate in environmental decision-making?: Theoretical arguments for public participation. *Periodica Polytechnica Social and Management Sciences*. Budapeste, v. 22, n. 1, p. 13-20, 2014, p. 19.

¹¹⁴ ARORA-JONSSON, S. Policy discourses and marginal places: Histories of environmental democracy in India and Swedev. *Social Sciences*. Basel, v. 6, v. 1, p. 1-14, 2017.

Tadaki, Sinner e Chan¹¹⁵ apresentam um estudo que elucida o termo Democracia Ambiental pelo reconhecimento das aplicações de valores (ou valorização) ambientais, mediante uma tipologia de aspectos conceituais e metodológicos de quatro conceitos de valores (magnitude de preferência, contribuição para uma meta, prioridades individuais ou relações) como uma "tecnologia de participação" para o exercício das tomadas de decisões nas gestões ambientais. Nessa mesma linha Takacs¹¹⁶ problematiza o papel que os atores "locais" desempenham na tomada de decisão e quais valores e vozes devem ser priorizados no desempenho da democracia ambiental quando a preservação da biodiversidade.

O pilar do acesso à justiça, refere-se à possibilidade de existência nas instituições dos procedimentos e mecanismos de revisão judicial e administrativa, de forma eficaz, oportuna e menos onerosa, em garantia de igualdade de condições para as partes litigantes¹¹⁷, esse pilar assegura principalmente os direitos de acesso à informação e à participação na tomada de decisões, ao salvaguardar o devido exercício desses direitos.

No pilar do acesso à justiça, Crossen e Niessen¹¹⁸ avaliam como esse pilar é proporcionado as organizações não governamentais (ONG), em conformidade a Convenção de Aarhus, pelas instituições e organismos da Comunidade Europeia. Para os autores existe incerteza quanto à redação do documento de Aarhus na concessão dos direitos processuais para ONG.

A resposta para incerteza desse discurso de Crossen e Niessen¹¹⁹ é tida no discurso de Vanhala¹²⁰, ao estudar o caso das ONGs ambientais na mobilização de direitos procedimentais da Convenção de Aarhus, face as violações sistemáticas pelo Reino Unido nos dispositivos da convenção sobre acesso à justiça ao impor altos custos do litígio (Sistema "loser-pays"), tornando a justiça inacessível ao dificultar a mobilização dos atores em desafiar as decisões governamentais. Identificou-se que os grupos ambientais, na utilização desses direitos, mobilizaram-se de diferentes maneiras e instancias judiciais, mostrando a não passividade dentro das estruturas de oportunidades legais dos agentes da sociedade civil, mas o contrário, pois esses atores se mostraram estratégicos no processo de desenvolvimento e moldura do pilar do acesso à justiça, de baixo para cima, ao se valerem do empreendedorismo político e do litígio.

O princípio 10 da Declaração do Rio impulsionou o fortalecimento da democracia ambiental ao propor instrumentos ambientais internacionais no direito do público de participar das questões ambientais, porém a linguagem desse documento é de caráter vaga e abstrata, deixando múltiplas margem de interpretações para operacionalização ou implementação prática do direito à participação. As lacunas deixadas por esse documento têm sido supridas, ao menos em nível regional, pelas soluções oferecidas pela Convenção de Aarhus para implantação prática desses três pilares.

¹¹⁵ TADAKI, M.; SINNER, J.; CHAN, K. M. A. *Making sense of environmental values: A typology of concepts*. Ecology and Society. Dedham, v. 22, n. 1, 2017.

¹¹⁶ TAKACS, *Op. cit.*

¹¹⁷ RONDENHOFF, 2004; GIUPPONI, 2019.

¹¹⁸ CROSSEN, T.; NIESSEN, V. NGO standing in the European Court of Justice - Does the Aarhus Regulation open the door?. *Review of European Community and International Environmental Law*. Los Angeles, v. 16, n. 3, p. 332-340, 2007.

¹¹⁹ CROSSEN; NIESSEN, *Op. cit.*

¹²⁰ VANHALA, L. Shaping the Structure of Legal Opportunities: Environmental NGOs Bringing International Environmental Procedural Rights Back Home. *Law and Policy*. Denver, v. 40, n. 1, p. 110-127, 2018.

Para Etemire¹²¹ a falta de um instrumento para o fortalecimento dos direitos democráticos ambientais em nível internacional é suprida em 2010, com a adoção das Diretrizes para o Desenvolvimento da Legislação Nacional sobre Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em matéria ambiental pelo Programa Nacional das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), as Diretrizes de Bali (2010), é o primeiro regime ambiental voluntário de *soft law* internacional, inspiradas e informadas pelo Princípio 10 e a Convenção de Aarhus, com 26 diretrizes divididas em três seções, o documento busca ajudar a esclarecer, operacionalizar e cristalizar os pilares da democracia ambiental, seja em tratados globais ou regionais, com potencial de preenchimento das lacunas deixadas pelos dois documentos em nível internacional.

Um efeito/conquista colateral tangível impulsionado por esses documentos, principalmente das Diretrizes de Bali, foi o surgimento do *Environmental Democracy Index* (EDI)¹²² desenvolvido pelo *The Access Initiative* (TAI) e o *World Resources Institute* (WRI), a primeira ferramenta projetada para medir a qualidade, escopo e a implementação dos direitos ambientais processuais, identificando e comparando o desempenho de acordo com os indicadores de participação, transparência (acesso à informação) e acesso à justiça em matéria ambiental de Estados-nações globais¹²³.

No âmbito da América Latina e do Caribe, Castro-Buitrago e Valencia¹²⁴, fazem um relato analítico-crítico da construção do direito ambiental democrático identificando historicamente duas etapas que surgem dos eventos Rio 92 (planejamento) e do Rio+20 (concretização). Na etapa de concretização (2012-2017) a Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10 (DP10) incentivou os estados latino-americanos e do Caribe a buscarem a redução das lacunas do princípio na região, de modo que os Estados se comprometeram (à época) a dar início ao processo do Acordo Regional sobre o Princípio 10 (ARP10) para implementar a participação aberta, transparente e inclusiva do público latinoamericano.

A concretização das discussões de Castro-Buitrago e Valencia ocorreu com o Acordo Regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), aberto a 33 países da região, foi adotado em Escazú, Costa Rica, em 4 de março de 2018, também chamado de Acordo de Escazú¹²⁵, entrou em vigor em 22 de abril de 2021 com a assinatura de 24 países da região e a ratificação 12 Estados Partes do tratado¹²⁶. O acordo se constitui um marco importante para consolidação das instituições democráticas nacionais e supranacionais por ser o primeiro tratado ambiental da região, assim como a Convenção de Aarhus para comunidade europeia, este acordo apresenta grande reconhecimento e possibilidades de implementação dos direitos de acessos fundamentais para a democracia ambiental.

¹²¹ ETEMIRE, U. Insights on the UNEP Bali Guidelines and the development of environmental democratic rights. *Journal of Environmental Law*. Oxford, v. 28, n. 3, p. 393-413, 2016.

¹²² <https://www.environmentaldemocracyindex.org/>

¹²³ ETEMIRE, 2016; ECKERSLEY, 2019, *Op. cit.*

SZULECKI, K. *Conceptualizing energy democracy*. *Environmental Politics*. Londres, v. 27, n. 1, p. 21-41, 2017.

¹²⁴ CASTRO-BUITRAGO, E.; VALENCIA, F. C. Um direito ambiental democrático para a América Latina e o Caribe: Os desafios da negociação do acordo regional sobre o princípio 10 do rio 92. *ACDI Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, Medellín, v. 11, p. 163-190, 2018.

¹²⁵ GIUPPONI, 2019, *Op. cit.*

¹²⁶ Ver: <https://observatoriop10.cepal.org/es>

Gellers e Jeffords¹²⁷ fazem uma avaliação sistemática quantitativa com base em dados empíricos sobre a relação entre *Procedural Environmental Rights* (PERs) - direitos ambientais processuais – e justiça ambiental. Observando os dados de 198 países em um período de 2009-2010, demonstrando a correlação condicionais entre as variáveis selecionadas as evidências sugeriam que o PERs para participação e justiça foram fracos, sendo mais fortes dentro da estrutura de PER para informação. Para os autores Estados que possuem direitos ambientais processuais, especialmente ao acesso à informação, são mais propensos a facilitar o alcance da justiça ambiental, em relação aos que não possuem, posto que “os PERs podem oferecer uma ferramenta útil para promover a justiça ambiental e alcançar a sustentabilidade, condições necessárias para alcançar a democracia ambiental”¹²⁸.

Outras abordagens da democracia ambiental são vistas em Lenzi¹²⁹ ao examinar os possíveis elementos construtores de uma política democrática da sustentabilidade, defende dois modelos de democracia ambiental: o deliberativo (ou discursivo) e o associativo. A democracia deliberativa, para o autor, se assenta no pluralismo de valores, racionalidade comunicativa e bens públicos, propondo substituir os métodos econômicos (custo-benefício) dos valores ambientais, podendo a sustentabilidade ser vista como um produto discursivamente criado. Já a democracia associativa se preocupa com a construção da sustentabilidade por meio do associativismo, como um entendimento comum de valores e sentidos ambientais. Estabelecendo uma relação entre a sustentabilidade ambiental e a democracia em cada um desses modelos o autor identifica que esses dois modelos democráticos poderiam constituir-se em diretrizes e bases de uma agenda ambiental democrática, ao tentar criar no contexto da cultura democrática convergência de percepções e valores relacionados a sustentabilidade por dizer respeito ao bem-estar de outros (gerações futuras e entidades não-humanas), não excursando das limitações provenientes de cada um desse modelos.

Zhu *et. al.*¹³⁰ discute os efeitos da estratégia utilizado pelo Ministério de Proteção Ambiental da China (MEP) ao lidar com os problemas de qualidade ambiental, congelando a aprovação da avaliação de impacto ambiental das regiões administrativas que não cumpriram a meta de qualidade ambiental, chamado de *Environmental Impact Assessment Restriction Targeting Regions* (EIARTR). Para os autores, essa medida reflete um exemplo de autoritarismo ambiental, e analisando a EIARTR em termos de legitimidade e eficácia ambiental, tiveram como resultado que a medida se mostrou, até certo ponto, ambientalmente eficaz quanto a melhoria ou recuperação da qualidade do ambiente, porém carecia de legitimidade, com efeitos contrários aos fundamentos jurídicos, a legalidade, a transparência e a maior participação pública, que são pontos essenciais para eficácia ao longo prazo dessa política e de servir como uma boa prática a ser transferida para outros países.

A democracia ambiental também é relacionada a democracia energética¹³¹. Antal¹³² apresenta a questão relativa a energia nuclear com o projeto de extensão da Central Nuclear

¹²⁷ GELLERS, J. C.; JEFFORDS, C. Toward environmental democracy? Procedural environmental rights and environmental justice. *Global Environmental Politics*. Massachusetts, v. 18, n. 1, p. 99-121, 2018.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 116.

¹²⁹ LENZI, C. L. A política democrática da sustentabilidade: Os modelos deliberativo e associativo de democracia ambiental. *Ambiente e Sociedade*. Campinas, v. 12, n. 1, p. 19-36, 2009.

¹³⁰ ZHU, X.; ZHANG, L.; RAN, R.; MOL, A.P.J. Regional restrictions on environmental impact assessment approval in China: The legitimacy of environmental authoritarianism. *Journal of Cleaner Production*. [S.l.], v. 92, p. 100-108, 2015.

¹³¹ SZULECKI, *Op. cit.*

¹³² ANTAL, A. The impact of U.S.A. and E.U. on environmental and energy democracy in Hungary. *Online Journal Modelling the New Europe*. Cluj-Napoca, n. 17, p. 13-27, 2015.

Paks (NPP) na Hungria e identifica que os pilares da Convenção de Aarhus no campo da política energética possui um impacto na democracia ambiental, pois no processo de negociações do projeto, foi tomado de decisões sem qualquer participação popular e havendo também uma ruptura com os direitos ambientais processuais de Aarhus ao restringir a participação e acesso as informações sobre as questões energéticas do NPP. Szulecki entende que a democracia energética vai além do aumento da participação pública na formulação de políticas energéticas, é “um objetivo político ideal, em que os cidadãos são os destinatários, os atores (consumidores/produtores) [prosumidor] e correntistas de toda a política do setor energético”¹³³ e como ferramenta analítica e de tomada de decisão tem as dimensões da soberania popular, governança participativa e propriedade cívica como indicadores.

Os pontos convergentes nos discursos sobre democracia ambiental são centrados nos seus efeitos e procedimentos, por meio dos instrumentos discursivos do direito ao acesso à participação do público, interessados e possíveis afetados, assim como os mecanismos para garantir a disponibilidade de informações que gerem riscos ecológicos e o acesso à justiça ambiental.

■ CONCLUSÃO

Neste estudo a relação democracia e meio ambiente assumiu quatro denominações: democracia verde, democracia ecológica, democracia sustentável e democracia ambiental. Essas denominações não são aleatórias, vários são os conceitos com focos e origens variados se fazem presentes no panorama dessa união, em que as considerações éticas, normativas e políticas se sobrepõem aos problemas de sustentabilidade, proteção ambiental e justiça social contidas nas discussões desses constructos.

As pesquisas sobre democracia verde, ecológica, sustentável e ambiental podem ser vistas como parte de uma constelação maior de pesquisas que conectam valores ambientais e democráticos, incluindo trabalhos teóricos e empíricos sobre participação, justiça ambiental, transparência, responsabilidade e legitimidade na governança ambiental. Cada uma dessas denominações segue discursos científicos com percurso teórico-metodológico que se complementam e explica-os.

A democracia verde está focada mais nas discussões políticas, teorias política verde, partidos verdes e a defesa da racionalidade comunicativa no processo deliberativo. A democracia ecológica centra-se nos atores, entre o Estado e a sociedade civil, como caminhos para se alcançar um estado verde, por isso há uma forte presença de discussões sobre movimentos sociais por justiça ambiental, cidadania ambiental e modelos de estados democráticos verde, buscando a inclusão participativa de seres humanos, não humanos e todos aqueles potencialmente afetados por um determinado risco ecológico.

A democracia ambiental e sua institucionalização parte das bases constitucionalistas dos direitos ambientais procedimentais, centrado nas políticas de comando e controle, desenvolvida sob três pilares: participação popular, acesso à informação e acesso à justiça, por isso essa denominação “não é teoria ambientalista ecocêntrica”, mas um modelo pertencente às

¹³³ SZULECKI, *Op. cit.*, p. 15.

“teorias empíricas-normativas da democracia”¹³⁴, com a ideia de “comunicar as condições ecológicas e sociais para autodeterminação cívica, bem como autorrealização individual”¹³⁵.

Já o constructo da democracia sustentável, talvez seja o que possui uma tendência explicativa mais dissonante das outras três denominações. Isso porque são discursos que centram-se em questões econômicas, sociais e políticas como pontos centrais para estruturação política e sustentação dos sistemas democráticos de países do sul global, como países africanos e latino-americanos. Regiões onde as democracias não estão consolidadas, apresentando-se como democracias falhas, regimes híbridos (semidemocracias) ou autoritários, que tem como problemas os baixos níveis de participação, alta corrupção, ausência de pluralismo político e eleições livres e justas, além de outros problemas que afetam a consolidação das instituições democráticas e das liberdades civis e políticas dos cidadãos. Por isso nesses países estão discutindo mais as questões procedimentais da democracia, do que as substanciais das questões ecológicas.

Diferente dos países do norte global (desenvolvidos) em que as democracias estão consolidadas com liberdades políticas e civis respeitadas e instituições democráticas que funcionam, já são discutidos outros modelos, políticas, ferramentas e instrumentos para implementar os modelos de democracia verde, ecológica ou ambiental.

As limitações dessa pesquisa, são as típicas de estudos de revisão integrativa, decorrem das opções de critérios metodológicos adotadas, como exemplo a escolha da base de dados, o que poderá deixar de fora artigos não incluídos na base. Essas limitações não comprometem as contribuições do trabalho, sugerindo-se pesquisas futuras, estudos com a ampliação dessas bases, e também o aprofundamento nas questões conceituais das denominações sobre democracia e meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ALY, S. S. A.; AMER, M. S. E. Public involvement in sustainable development: A public participation process in the sidi gaber railway station development project, Alexandria, Egypt. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*. Southampton, v. 150, p. 537-552, 2011.

ANTAL, A. The impact of U.S.A. and E.U. on environmental and energy democracy in Hungary. *Online Journal Modelling the New Europe*. Cluj-Napoca, n. 17, p. 13-27, 2015.

ARIAS-MALDONADO, M. An imaginary solution? the green defence of deliberative democracy. *Environmental Values*. [S.l.], v. 16, n. 2, p. 233-252, 2007.

ARIAS-MALDONADO, M. Rethinking Sustainability in the Anthropocene. *Environmental Politics*. Londres, v. 22, n. 3, p. 428-446, 2013.

ARIAS-MALDONADO, M. The democratisation of sustainability: The search for a green democratic model. *Environmental Politics*, Londres, v. 9, n. 4, p. 43-58, 2000.

¹³⁴ ANTAL, *Op. cit.*

¹³⁵ MASON, M. *Environmental democracy*. Londres: Earthscan, 1999, p. 47.



ARMIERO, M.; D'ALISA, G. Rights of resistance: The garbage struggles for environmental justice in campania, Italy. *Capitalism, Nature, Socialism*. New Paltz, v. 23, n. 4, p. 52-68, 2012.

ARORA-JONSSON, S. Policy discourses and marginal places: Histories of environmental democracy in India and Swedev. *Social Sciences*. Basel, v. 6, v. 1, p. 1-14, 2017.

BANGURA, Y. Authoritarian rule and democracy in Africa: a theoretical discourse Authoritarianism, democracy, and adjustment, *UNRISD*, p. 39-82, 1992.

BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. A.; MACEDO, M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. *Gestão e Sociedade*. Belo Horizonte, v.5, n. 11, p. 121-136, 2011.

CASTRO-BUITRAGO, E.; VALENCIA, F. C. Um direito ambiental democrático para a América Latina e o Caribe: Os desafios da negociação do acordo regional sobre o princípio 10 do rio 92. *ACDI Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, Medellín, v. 11, p. 163-190, 2018.

CROSSEN, T.; NIESSEN, V. NGO standing in the European Court of Justice - Does the Aarhus Regulation open the door?. *Review of European Community and International Environmental Law*. Los Angeles, v. 16, n. 3, p. 332-340, 2007.

DRYZEK, J. S. Political and Ecological Communication. *Environmental Politics*. Londres, v. 4, n. 4, p. 13-30, 1995.

DRYZEK, J. S.; STEVENSON, H. Global democracy and earth system governance. *Ecological Economics*. Boston, v. 70, n. 11, p. 1865-1874, 2011.

DRYZEK, J.S.; DOWNES, D.; HUNOLD, C.; SCHLOSBERG, D.; HERNES, H. K. *Green States and Social Movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany and Norway*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

ECKERSLEY, R. Ecological democracy and the rise and decline of liberal democracy: Looking back, looking forward. *Environmental Politics*. Londres, v. 29, n. 2, p. 214-234, 2020.

ECKERSLEY, R. From the liberal to the green democratic state: Upholding autonomy and sustainability. *International Journal of Innovation and Sustainable Development*. Genebra, v. 1, n. 4, p. 266-283, 2007.

ECKERSLEY, R. *The green state: rethinking democracy and sovereignty*. Cambridge: MIT Press, 2004.

ESCRIHUELA, C. M. Should ecological citizenship advocates praise the green state?. *Environmental Values*. [S.l.], v. 24, n. 3, p. 321-344, 2015.

ETEMIRE, U. Insights on the UNEP Bali Guidelines and the development of environmental democratic rights. *Journal of Environmental Law*. Oxford, v. 28, n. 3, p. 393-413, 2016.

- FABER, D.; MCCARTHY, D. The evolving structure of the environmental justice movement in the United States: New models for democratic decision-making. *Social Justice Research*. [S.l.], v. 14, n. 4, p. 405-421, 2001.
- GAARD, G. Women, water, energy: An ecofeminist approach. *Organization and Environment*. [S.l.], v. 14, n. 2, p. 157-172, 2001.
- GBADAMOSI, O.; ADEWOYE, O. I. The rule of law as a catalyst for sustainable democracy in Nigeria. *Commonwealth Law Bulletin*. [S.l.], v. 36, n. 2, p. 343-355, 2010.
- GBEREVBIE, D. E.; OVIASOGIE, F. O. Women in governance and sustainable democracy in Nigeria, 1999-2012. *Economics and Sociology*. Szczecin, v. 6, n. 1, p. 89-107, 2013.
- GELLERS, J. C.; JEFFORDS, C. Toward environmental democracy? Procedural environmental rights and environmental justice. *Global Environmental Politics*. Massachusetts, v. 18, n. 1, p. 99-121, 2018.
- GIUPPONI, B. O. Fostering environmental democracy in latin america and the caribbean: An analysis of the regional agreement on environmental access rights. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*. [S.l.], v. 28, n. 2, p. 136-151, 2019.
- GLUSHKOVA, M. Uma análise comparativa do discurso científico-político-empresarial no Brasil e na Rússia. *Alfa: Revista de Linguística*. São José do Rio Preto, v. 62, n. 3, p. 447-468, 2018.
- GOODIN, R. *Green Political Theory*. Cambridge: Polity Press, 1992.
- HAMMOND, M. A cultural account of ecological democracy. *Environmental Values*. [S.l.], v. 28, n. 1, p. 55-74, 2019.
- HOGGETT, P. Democracy, Social Relations and Ecowelfare. *Social Policy and Administration*. [S.l.] v. 35, n. 5, p. 608-626, 2002.
- HOUSER, N. O. Ecological democracy: An environmental approach to citizenship education. *Theory and Research in Social Education*. Silver Spring, v. 37, n. 2, p. 192-214, 2009.
- HUH, T.; KIM, Y., KIM, J. H. Towards a green state: A comparative study on OECD countries through fuzzy-set analysis. *Sustainability*. Basel, v. 10, n. 9, 2018.
- HUNOLD, C. Green political theory and the European Union: The case for a non-integrated civil society. *Environmental Politics*. Londres, v. 14, n. 3, p. 324-343, 2005.
- HYSING, E. Representative democracy, empowered experts, and citizen participation: Visions of green governing. *Environmental Politics*. Londres, v. 22, n. 6, p. 955-974, 2013.
- JEONG, H. W. Economic reform and democratic transition in Ghana. *World Affairs*. Nova Delhi, v. 160, n. 4, p. 218-230, 1998.

KISS, G. Why should the public participate in environmental decision-making?: Theoretical arguments for public participation. *Periodica Polytechnica Social and Management Sciences*. Budapeste, v. 22, n. 1, p. 13-20, 2014.

KOTHARI, A. India 2100: Towards Radical Ecological Democracy. *Futures*. Amsterdã, v. 56, p. 62-72, 2014a.

KOTHARI, A. Radical Ecological Democracy: A path forward for India and beyond. *Development*. [S.l.], v. 57, n. 1, p. 36-45, 2014b.

KOTHARI, A. Radical ecological democracy: Escaping India's globalization trap. *Development*. [S.l.], v. 52, n. 3, p. 401-409, 2009.

KOTHARI, A.; DEMARIA, F.; ACOSTA, A. Buen Vivir, Degrowth and Ecological Swaraj: Alternatives to sustainable development and the Green Economy. *Development*. [S.l.], v. 57, n. 3, p. 362-375, 2014.

LAWRENCE, A.; PAUDEL, K.; BARNES, R.; MALLA, Y. Adaptive value of participatory biodiversity monitoring in community forestry. *Environmental Conservation*. Cambridge, v. 33, n. 4, p. 325-334, 2006.

LEE, S. H. The discursive politics of water: Interurban struggles in the Nakdong river catchment in South Korea. *Urban Policy and Research*. [S.l.], v. 20, n. 3, p. 281-298, 2002.

LENZI, C. L. A política democrática da sustentabilidade: Os modelos deliberativo e associativo de democracia ambiental. *Ambiente e Sociedade*. Campinas, v. 12, n. 1, p. 19-36, 2009.

LEPORI, M. Towards a new ecological democracy: A critical evaluation of the deliberation paradigm within green political theory. *Environmental Values*. [S.l.], v. 28, n. 1, p. 75-99, 2019.

LUES, L. Citizen participation as a contributor to sustainable democracy in South Africa. *International Review of Administrative Sciences*. Exeter, v. 80, n. 4, p. 789-807, 2014.

LYNN, F. M.; KARTEZ, J. D. Environmental democracy in action: The Toxics Release Inventory. *Environmental Management*. [S.l.], v. 18, n. 4, p. 511-521, 1994.

MASON, M. *Environmental democracy*. Londres: Earthscan, 1999.

MILLETT, R. L. Sustainable democracy in Latin America: Prospects and problems. *Small Wars & Insurgencies*. Largo, v. 4, n. 3, p. 87-97, 1993.

MITCHELL, R. E. Environmental governance in Mexico: Two case studies of Oaxaca's community forest sector. *Journal of Latin American Studies*. Cambridge, v. 38, n. 3, p. 519-548, 2006a.

MITCHELL, R. E. Green politics or environmental blues? Analyzing ecological democracy. *Public Understanding of Science*. [S.l.], v. 15, n. 4, p. 459-480, 2006b.

MORAIS, L. A.; FREITAS, L. S. Democracy and the environment: a bibliometric study of scientific production. *Research, Society and Development*. Vargem Grande Paulista, v. 9, n. 7, 2020.

MORAIS, L. A.; SIQUEIRA, E. S., SIQUEIRA FILHO, V., NEPOMUCENO, L. H. Dinâmica de participação social em Conselho Municipal de Meio Ambiente do Território Açu-Mossoró (RN): a realidade sob o prisma documental. *Research, Society and Development*. Vargem Grande Paulista, v. 10, n. 5, 2021.

NAPLES, N. A. Sustaining Democracy: Localization, Globalization, and Feminist Praxis. *Sociological Forum*. Nova Iorque, v. 28, n. 4, p. 657-681, 2013.

NIEMEYER, S. Deliberation and ecological democracy: from citizen to global system. *Journal of Environmental Policy & Planning*. [S.l.], v. 22, n. 1, p. 16-29, 2019.

OPHULS, W. *Ecology and the Politics of Scarcity*. São Francisco: W. H. Freeman, 1977.

PARKER, W. C. (Ed). *Education for democracy: Contexts, curricula, assessments*. Greenwich: Information Age, 2002.

PARKER, W. C. Curriculum for democracy. In: SODOR, R. (ed.). *Democracy, education, and the schools*. São Francisco: Jossey-Bass, 1996.

PICKERING, J.; PERSSON, Å. Democratising planetary boundaries: experts, social values and deliberative risk evaluation in Earth system governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*. [S.l.], v. 22, n. 1, p. 59-71, 2019.

POTT, C. M.; ESTRELA, C. C. Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 31, n. 89, p. 271-283, 2017.

QADIR, S.; CLAPHAM, C.; GILLS, B. Sustainable democracy: Formalism vs substance. *Third World Quarterly*. [S.l.], v. 14, n. 3, p. 415-422, 1993.

RAMLOGAN, R. Using the law to achieve environmental democracy and sustainable development: An elusive dream for Trinidad and Tobago. *Electronic Green Journal*. Los Angeles, v. 1, n. 30, p. 1-13, 2010.

RODENHOFF, V. The Aarhus Convention and its implications for the 'institutions' of the European Community. *Review of European Community and International Environmental Law*. Los Angeles, v. 11, n. 3, p. 343-357, 2002.

SAWARD, M. 'Green Democracy?'. In: DOBSON, A.; LUCARDIE, P. (ed.). *The Politics of Nature: explorations in green political theory*. Londres: Routledge, 1993. p. 63-80.

SEVERINO, A. J. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Cortez, 2018.

SNEDDON, C.; FOX, C. River-basin politics and the rise of ecological and transnational democracy in Southeast Asia and Southern Africa. *Water Alternatives*. Montpellier, v. 1, n. 1, p. 66-88, 2008.

SZULECKI, K. Conceptualizing energy democracy. *Environmental Politics*. Londres, v. 27, n. 1, p. 21-41, 2017.

TADAKI, M.; SINNER, J.; CHAN, K. M. A. Making sense of environmental values: A typology of concepts. *Ecology and Society*. Dedham, v. 22, n. 1, 2017.

TAKACS, D. Whose voices count in biodiversity conservation? Ecological democracy in biodiversity offsetting, REDD+, and rewilding. *Journal of Environmental Policy & Planning*. [S.l.], v. 22, n. 1, p. 43-58, 2019.

VAN DEN BURG, S. Informing or empowering? Disclosure in the United States and the Netherlands. *Local Environment*. [S.l.], v. 9, n. 4, p. 367-381, 2004.

VANHALA, L. Shaping the Structure of Legal Opportunities: Environmental NGOs Bringing International Environmental Procedural Rights Back Home. *Law and Policy*. Denver, v. 40, n. 1, p. 110-127, 2018.

WHITE, Damian F. Ecological Democracy, Just Transitions and a Political Ecology of Design. *Environmental Values*. [S.l.], v. 28, n. 1, p. 31-53, 2019.

WHITESIDE, K. H. The impasses of ecological representation. *Environmental Values*. [S.l.], v. 22, n. 3, p. 339-358, 2013.

WHITESIDE, K. H.; BOY, D.; BOURG, D. France's 'Grenelle de l'environnement': Openings and closures in ecological democracy. *Environmental Politics*. Londres, v. 19, n. 3, p. 449-467, 2010.

WILSON, H. Environmental democracy and the green state. *Polity*. Chicago, v. 38, n. 2, p. 276-294, 2006.

WONG, J. K. A dilemma of green democracy. *Political Studies*. [S.l.], v. 64, n. 1, p. 136-155, 2015.

ZHU, X.; ZHANG, L.; RAN, R.; MOL, A.P.J. Regional restrictions on environmental impact assessment approval in China: The legitimacy of environmental authoritarianism. *Journal of Cleaner Production*. [S.l.], v. 92, p. 100-108, 2015.



CONVENÇÃO RAMSAR E PANTANAL MATO-GROSSENSE: ASPECTOS DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO JURÍDICA AMBIENTAL

RAMSAR CONVENTION AND MATO-GROSS PANTANAL: ASPECTS OF ENVIRONMENTAL LEGAL PROTECTION POLICY

CINTYA LEOCÁDIO D. CUNHA* | FELIPE BRAGA ALBUQUERQUE** | WALESKA M. P. MARTINAZZO***

RESUMO

O presente trabalho trata de uma análise acerca dos aspectos jurídicos ambientais da Convenção de Ramsar no Pantanal Mato-grossense. Com suporte nessa problemática, isto é, em que medida a proteção conferida pela Convenção às áreas úmidas (Sítios Ramsar) tem contribuído normativamente para a proteção do bioma, lança-se como objetivo inicialmente identificar a Convenção de Ramsar como marco normativo de proteção das áreas úmidas e sua incorporação pelo Brasil, e, em momento posterior, reconhecer os aspectos jurídicos afetos ao Pantanal Mato-grossense como um meio ambiente natural e cultural e, em seguida, verificar quais são as implicações jurídicas decorrentes do status de Sítio Ramsar conferido a algumas áreas do Pantanal Mato-grossense. O presente trabalho utiliza-se da pesquisa bibliográfica, analisando o posicionamento doutrinário sobre o assunto, assim como observando o entendimento jurisprudencial. Verificou-se que o Pantanal abriga quatro Sítios Ramsar e seu regime jurídico-normativo ultrapassa o já definido na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, na Lei Estadual nº. 8.830/2008 do Estado do Mato Grosso (que não contempla todas as áreas úmidas do bioma), se fortalecendo com novos objetivos definidos na Convenção Ramsar, que são estratégicos no combate aos processos de degradação ambiental, mas ainda assim não contempla o Pantanal como um todo.

Palavras-chave: Pantanal Mato-grossense; Convenção de Ramsar; Sítios Ramsar; proteção ambiental.

ABSTRACT

The present work deals with an analysis of the environmental legal aspects of the Ramsar Convention in the Pantanal of Mato Grosso. Based on this problem, that is, to what extent the protection conferred by the Convention to wetlands (Ramsar Sites) has normatively contributed to the protection of the biome, the initial objective is to identify the Ramsar Convention as a normative framework for the protection of areas wetlands and their incorporation by Brazil, and, at a later moment, recognize the legal aspects related to the Mato Grosso Pantanal as a natural and cultural environment and, then, verify what are the legal implications arising from the Ramsar Site status conferred to some areas of the Mato Grosso Pantanal. The present work uses bibliographical research, analyzing the doctrinal position on the subject, as well as observing the jurisprudential understanding. It was found that the Pantanal is home to four Ramsar Sites and its legal and normative regime exceeds that already defined in the Law of the National System of Conservation Units, in State Law nº. 8,830/2008 of the State of Mato Grosso (which does not include all the wetlands of the biome), strengthening itself with new objectives defined in the Ramsar Convention, which are strategic in combating the processes of environmental degradation, but even so it does not contemplate the Pantanal as an all.

Keywords: Pantanal Mato-grossense; Ramsar Convention; Ramsar Sites; environmental protection.

* Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará.

Professora do Curso de Direito da Universidade do Estado de Mato Grosso. Advogada.
cintya.leocadio@unemat.br

** Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza.
Professor Assistente da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará.
felipe_direito@hotmail.com

*** Doutora em Direito pela Universidade Estadual de Maringá.
Professora do Curso de Direito da Universidade do Estado de Mato Grosso. Advogada.
wmpmartinazzo@gmail.com

Recebido em 31-3-2023 | Aprovado em 19-6-2023



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 CONVENÇÃO RAMSAR COMO MARCO NORMATIVO DAS ÁREAS ÚMIDAS E SUA INCORPORAÇÃO NO BRASIL; 2 O MEIO AMBIENTE PANTANAL MATO-GROSSENSE; 3 A PROTEÇÃO AMBIENTAL DO PANTANAL MATO-GROSSENSE SOB A PERSPECTIVA DA CONVENÇÃO DE RAMSAR; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

No Brasil, a política ambiental tem sido um dos aspectos protagonistas na relação do país em âmbito nacional e internacional. Nos últimos anos, inúmeras polêmicas¹ envolvendo a preservação da floresta amazônica, o apoio desenfreado ao agronegócio, a liberação muitas vezes questionada do uso de fertilizantes, entre outras, atrapalham a defesa do projeto político fincado na Constituição de 1988, de defesa do meio ambiente, voltado às apresents e futuras gerações. Desse modo, importa à comunidade nacional e internacional a proteção dos biomas que possuem características especiais na biodiversidade.

Nesta pesquisa, que não pode ignorar que há contextos de políticas e defesa do meio ambiente, discute inovação internacional protetiva do meio ambiente (que ainda está sendo absorvida na academia, pelos órgãos governamentais e população) denominada Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, mais conhecida como Convenção de Ramsar, que tem como finalidade promover a conservação e o uso racional de zonas úmidas no mundo. Esse tratado governamental preconiza que os países signatários reconheçam a importância do valor social, econômico, cultural, científico e recreativo das áreas úmidas, estabelecendo marcos para ações nacionais e cooperação internacional.²

Ainda há poucos estudos sobre tal convenção e, inclusive sobre como compatibilizar uma legislação protetiva de um bioma especial (áreas úmidas) com outra complexa legislação que também traz proteção ambiental especial (como a referente as unidades de conservação). Então, ajudar a montar esse quebra-cabeça normativo é algo que precisa ser abordado no estudo do direito ambiental.

Nesse contexto protetivo de áreas úmidas se encontra o Pantanal Mato-grossense, lugar com peculiaridades ambientais excepcionais, que percorre o território nacional e internacional e por sua riqueza biológica, internacionalmente é reconhecido pela Convenção de Ramsar e, nacionalmente, é considerado patrimônio nacional.

Assim, o desafio do presente artigo é avançar sobre o estudo dos aspectos jurídicos ambientais da Convenção Ramsar no Pantanal Mato-grossense. Com suporte nessa problemática, isto é, em que medida a proteção das áreas úmidas (previstas na Convenção) têm ou não contribuído para a proteção normativa do Pantanal Mato-grossense, lança-se

¹ Apontando de forma exemplificativa algumas polêmicas citadas no Brasil e exterior veja: 1) O avanço do agronegócio sob o governo (disponível em: <https://thetricontinental.org/pt-pt/brasil/o-avanco-do-agronegocio-sob-o-governo-bolsonaro/> acesso em: 20 maio 2023); 2) *Deforestation of Brazil's Amazon Has Reached a Record High. What's Being Done?* (Disponível em: <https://www.cfr.org/in-brief/deforestation-brazils-amazon-has-reached-record-high-whats-being-done>, acesso em 20 maio 2023).

² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *A Convenção Ramsar*. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/areas-umidas/a-convencao-de-ramsar-1>. Acesso em: 20 fev. 2023.

como objetivo estudar para que se divulgue a Convenção de Ramsar a fim de que tal normativa seja reconhecida (pela sociedade e órgãos públicos) como marco normativo de proteção das áreas úmidas no mundo e, em momento posterior, identificar aspectos jurídicos ambientais de proteção ambiental do Pantanal face ao mosaico brasileiro que já protege áreas especiais.

Para tanto, o objeto do trabalho será a Convenção Ramsar e demais documentos diretamente ligados à proteção ambiental do bioma. Na consecução do trabalho pretendido, a metodologia utilizada estará pautada no levantamento bibliográfico sobre tal convenção no Brasil e de áreas especialmente protegidas, além de análise documental acerca de legislação local protetiva nos estados em que se localizam o Pantanal. Observar-se-á bibliografias de autores de diferentes áreas (não se limitando a juristas). Assim, será utilizado o método dedutivo e o indutivo.

Para conseguir melhor visualizar esses objetivos e consubstanciar a reflexão abstrata, o trabalho será dividido em três partes. No primeiro tópico será realizada uma reflexão sobre os aspectos normativos da Convenção de Ramsar, no segundo tópico, buscar-se-á conhecer os aspectos jurídicos ambientais de proteção do meio ambiente Pantanal. Por fim, no último tópico, será instigada uma reflexão sobre qual a importância sob o viés de proteção normativa ambiental dos Sítios Ramsar localizados no Pantanal.

Desse modo, é sempre um desafio aprender e estudar os aspectos jurídicos de um bioma de vasta extensão úmida, que abriga vasta fauna e flora catalogada (algumas com vigoroso potencial medicinal), mas é bastante impactado pela atividade humana, sobretudo agropecuária, merecendo atenção e proteção de todos.

Ao final serão apresentadas as conclusões sobre a proteção normativa dos Sítios Ramsar e o Pantanal como um todo.

1 CONVENÇÃO RAMSAR COMO MARCO NORMATIVO DAS ÁREAS ÚMIDAS E SUA INCORPORAÇÃO NO BRASIL

Anteriormente ao Século XX, havia uma falta de consciência e sensibilização³ mundial quanto ao dever de proteção ambiental. Acreditava-se que a natureza possuía elevado grau de regeneração e que por isso o ser humano poderia explorá-la como melhor lhe conviesse.⁴ Soares afirma que *era vigente a concepção não declarada de que haveria forças na natureza, que nem sequer necessitariam ser explicadas, responsáveis por um equilíbrio de certa maneira mágico, na referida natureza.*⁵

A tutela do meio ambiente decorria, inicialmente, de interesses meramente econômicos ou utilitários,⁶ ligados à propriedade ou às relações comerciais, desconsiderando a relação de tais fatores e o meio ambiente como um todo. Inclusive as convenções internacionais sobre proteção ao meio ambiente também eram utilitárias, pois a preservação de algumas espécies animais estava ligada exclusivamente para fins de exploração econômica,

³ Sobre o tema, em que a consciência traz um despertar individual, diferentemente do sensibilizar, que é comover, que leva ao agir consciente: MARCZWSKI, M. *Avaliação da percepção ambiental em uma população de estudantes do ensino fundamental de uma escola municipal rural: um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado em Ecologia) – Programa de Pós-Graduação em Ecologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre-RS, 2006.

⁴ JAQUES, M. D. A tutela internacional do meio ambiente: um contexto histórico. *Veredas do direito*, Belo Horizonte. v. 11. n. 22. p. 299-315. Julho/dezembro de 2014. p. 301.

⁵ SOARES, G. F. S. *A proteção internacional do meio ambiente*. Barueri: Manole, 2003. p.15.

⁶ Neste sentido, pode-se citar: a Convenção de Paris de 1911 para a proteção das aves úteis à agricultura; e a Convenção para a regulamentação da pesca da baleia, adotada em Genebra, em 1931.

exemplo claro, trata-se da Convenção para a proteção das focas do Mar de Behring, de 1883, assinada em Paris.⁷

As primeiras regras de proteção internacional ambiental, expressamente proibiam as atividades danosas aos seres humanos, para depois incluírem a preocupação com os demais seres vivos, e com a inter-relação existente entre estes seres e o ambiente no qual coexistiam.⁸

A preocupação ambiental internacional ocorreu quando a sociedade internacional se deparou com situações emergenciais ou catastróficas, relativas à deterioração do ambiente humano devido as poluições de toda natureza.⁹

Surge a necessidade da elaboração de documentos internacionais voltados à proteção do meio ambiente, os Estados em conjunto desenvolveram *normas* e documentos internacionais tendentes a impedir catástrofes ambientais que acarretassem efeitos prejudiciais em todo o planeta.¹⁰

No âmbito internacional, vários tratados e convenções internacionais tendem a adotar uma abordagem de proteção jurídica aos recursos ambientais.¹¹ Os Estados assumiram compromissos internacionais de proteção da natureza através da assinatura de uma série de convenções, dentre elas, a Convenção de Ramsar sobre a conservação das zonas húmidas (1971).¹²

As áreas úmidas caracterizam-se por um período de inundação longo capaz de estabelecer solos hídricos e o desenvolvimento de organismo adaptados as condições desses lugares¹³. Essas áreas, historicamente, eram associadas a terras improdutivas¹⁴ e com alto índice de proliferação de insetos transmissores de doenças.

Com o passar do tempo, percebeu-se que as áreas úmidas são os habitats das aves aquáticas.¹⁵ Representam um papel significativo para a manutenção da biodiversidade do planeta ao promover¹⁶ *o controle de sedimentação e da erosão, o controle de enchentes, a manutenção da qualidade da água, a purificação da poluição, a renovação das águas superficiais e subterrâneas, bem como para a conservação dos recursos pesqueiros*.¹⁷

⁷ SOARES, G. F. S. *Direito Internacional do Meio Ambiente: emergências, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 43.

⁸ JAQUES, M. D., op. cit. p. 302.

⁹ BORGES, L. E. Direito Ambiental Internacional e terrorismo: os impactos no meio ambiente. *Boletim Científico*, Brasília, n. 9, p. 75-94, out-dez. 2003.

¹⁰ DINIZ, L. S. A influência internacional do meio ambiente na construção de uma nova soberania dos Estados. In: SILVA, Vladimir Oliveira da. (org.). *Revista de direito brasileira*. n. 2., v. 3. julho-dezembro/2012. P. 96-125. p. 97.

¹¹ KISHI, S. A. S. Política nacional do meio ambiente e o desenvolvimento sustentado, a intervenção obrigatória do estado e o acesso ao bem ambiental. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho (org.). *Política Nacional do meio ambiente, 25 anos da Le 6.938/1981*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 39-63. p. 40.

¹² COMISSÃO EUROPEIA. A União Europeia e a Proteção da Natureza. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2002. Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/others/focus_pt.pdf. Acesso em: 12 de nov. 2022.

¹³ MALTCHIK, L. *Biodiversidade e conservação das áreas úmidas da bacia do rio dos Sinos*. São Leopoldo: Unisinos, 2003. p. 14.

¹⁴ MATTHEWS, G. V. T. *The Ramsar Convention on Wetlands: its History and Development* (1993). Ramsar Convention Bureau, Gland, Switserland, 2013.

¹⁵ BOWMAN, M. J. The Ramsar Convention Comes of Age. *The Ramsar Convention in International Law*. Netherlands International Law Review. 1995

¹⁶ ANZEVINO, M. *Processi di sostegno degli strumenti europei in favore di alcuni territori di particolare valenza ambientale e naturalistica: aree umide*. Tesi di stage. Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici. APAT. Dipartimento Difesa della Natura. Febbraio, 2004. p. 6.

¹⁷ SADELEER, N.; BORN, C. H. *Droit international et communautaire de la biodiversité*. Thèmes Commentaires. Paris, Dalloz, 2004. p. 163.

A importância dessas áreas promoveu o primeiro encontro europeu de aves aquáticas realizado em St. Andrews em 1963, mais preocupado com as medidas de conservação das aves do que com seus habitats em si mesmo. Em 1966, nos Países Baixos foi realizado outro encontro europeu de aves aquáticas¹⁸ e devido a relevância econômica e ecológica foi elaborado o primeiro acordo global a tratar da conservação das zonas úmidas para o ambiente global¹⁹.

A Convenção de Ramsar celebrada em 1971, na cidade iraniana de Ramsar, e em vigor desde 21 de dezembro de 1975, que normatiza a proteção das áreas úmidas. Inicialmente esta Convenção objetivava por meio do esforço conjunto dos governos dos países membros apenas a conservação de áreas essenciais para a sobrevivência de aves migratórias aquáticas²⁰. Em seguida, passou a normatizar a importância da manutenção das áreas úmidas para a diversidade das espécies que nelas habitam, ou seja, a proteção das zonas úmidas deve levar em consideração seu valor econômico, cultural, científico e recreativo.²¹

Na 5ª Conferência das Partes Contratantes - COP 5,²² realizada em 1993, na cidade de Kushiro (Japão), a Convenção teve solidificado seu enfoque ecossistêmico e socioambiental e em momento posterior, os países contratantes da Convenção de Ramsar reconheceram a importância da utilização do desenvolvimento sustentável para a conservação das zonas úmidas, definindo como missão da Convenção a conservação e o uso racional por meio de ação local, regional e nacional e de cooperação internacional visando alcançar o desenvolvimento sustentável das zonas úmidas de todo o mundo.²³

A Convenção de Ramsar, segundo Milaré²⁴ envolve quatro obrigações para as partes contratantes: primeiro cada Parte deve designar ao menos uma zona úmida para fazer parte da Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional, com base em sua importância ecológica, botânica, zoológica, limnológica e hidrológica, e preservar suas características ecológicas; segundo promover o uso adequado das zonas úmidas, para tanto é necessário um planejamento para o uso racional; terceiro estabelecer reservas naturais nas zonas úmidas e promover o treinamento de pessoal habilitado nos campos de pesquisa de zonas úmidas, manejo e administração de unidades de conservação e por fim promover a cooperação internacional como o compartilhamento de pesquisas e projetos.

No Brasil, para a promulgação de um tratado é necessário a união de vontades do Poder Executivo e do Poder Legislativo, conforme artigos 84 e 49, da Constituição Federal de 1988, exigindo-se em regra, um Decreto do Executivo como um ato introdutório do tratado no

¹⁸ ANTUNES, P. B. Regime jurídico dos Sítios Ramsar no Brasil. *Revista Eco* 21. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/11/29/regime-juridico-sitios-ramsar-brasil/>. Acesso em: 10 jan.2023.

¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Judicial Handbook on Environmental Law*, Londres: United Nations Environment Programme 2005, p. 100.

²⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Áreas úmidas – Convenção de Ramsar*. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zonas-umidas-convencao-de-ramsar.html>. Acesso em: 10 de jun. de 2022.

²¹ KISHI, S. A. S. op. cit., p. 40.

²² BRASIL. Ministério do Meio. *A Convenção de Ramsar*. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/areas-umidas/a-convencao-de-ramsar-1>. Acesso em: 15 nov. 2022.

²³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Cuidar das zonas úmidas, uma resposta às mudanças climáticas*. Disponível em: <https://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/pdf/cuidar-das-zonas-umidas-uma-resposta-as-mudancas-climaticas.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2023.

²⁴ MILARÉ, É. *Direito do ambiente: Doutrina - prática - jurisprudência – glossário*. São Paulo: RT, 2012. p. 1004.

ordenamento interno.²⁵ A Convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional em 16 de junho de 1992, por meio do Decreto Legislativo nº 33, o depósito da ratificação foi realizado um ano depois, em setembro de 1993. Posteriormente, o texto da Convenção foi promulgado pelo presidente da República por meio do Decreto nº 1.905, de 16 de maio de 1996.

A Convenção de Ramsar, da qual o Brasil é signatário tem por objeto o *uso racional* das zonas úmidas – armazéns naturais da diversidade ecológica - especialmente como habitat de aves aquáticas ecologicamente dependentes delas²⁶ e para tanto vários documentos da COP incentivam os países contratantes a criarem e manterem Comitês Nacionais para as Zonas Úmidas – CNZU e, em respeito à soberania de cada Estado, a constituição dos comitês fica a cargo de cada país contratante.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente - MMA, no Brasil, o CNZU foi instituído em outubro de 2003,²⁷ era formado por representantes dos setores governamentais, representantes científicos da sociedade civil e sob a presidência do Secretário de Biodiversidade e Florestas do MMA, de caráter meramente consultivo, com o objetivo de cumprir os compromissos internacionais,²⁸ mas o Decreto nº 9.759/2019 extinguiu o CNZU e o Decreto nº 10.141/2019 novamente instituiu o CNZU, sob a presidência de um representante da Secretaria de Biodiversidade do MMA, ainda como órgão consultivo, a quem compete, dentre outras atividades, propor ao MMA diretrizes para à gestão das áreas incluídas na Lista de Zonas Úmidas. O CNZU por meio de recomendações e estratégias pode definir objetivos para a implementação da Convenção no seu país.²⁹

O Brasil tem responsabilidade política sobre a implementação da Convenção no país e deve providenciar os recursos e os meios destinados à efetiva implantação da Convenção.

Designar áreas adequadas para integrar a Lista de Ramsar é o principal instrumento adotado pela Convenção para que seus objetivos sejam alcançados. A Lista Ramsar é formada por áreas úmidas indicadas pelos países (Partes Contratantes) e aprovadas pela Convenção, recebendo o título de Sítio Ramsar.³⁰

A inserção dessas áreas na Lista Ramsar faz com que os países contratantes assumam compromissos voltados a preservação da área; proporciona a obtenção de benefícios financeiros para financiar a implementação de projetos de conservação e uso sustentável em zonas úmidas.³¹

²⁵ PIOVESAN, F. A Incorporação, a Hierarquia e o Impacto dos Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia (Coord.) *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 158.

²⁶ GRANZIERA, M. L. M.; ADAME, Alcione; GALLO, Gabriela Neves. DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL. CONSERVAÇÃO DOS ESPAÇOS E DA BIODIVERSIDADE. CONVENÇÃO RAMSAR. In: XV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UEA, 2006, Manaus. *Anais [...]*. Manaus: Publica Direito, 2007. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_ambiental_maria_luiza_m_granziera_e_outros.pdf. Acesso em: 5 jan. 2023.

²⁷ BRASIL. Ministério do Meio. *A Convenção de Ramsar*. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/areas-umidas/a-convencao-de-ramsar-1>. Acesso em: 15 nov. 2022.

²⁸ Ministério do Meio Ambiente. *Portaria nº 274, de 22.09.2005*, que dispõe sobre o Regimento Interno do Comitê Nacional das Zonas Úmidas no Brasil (Art. 2º) Diário Oficial da União, n. 185, segunda-feira, 26.09.2005, p.88.

²⁹ BONELLS, M.; ZAVAGLI, M. *National Ramsar/Wetlands Committees across the six Ramsar regions: diversity and benefits*. Gland: Ramsar, 2011. 30 p. Disponível em: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/strp/NRC_final_en.pdf. Acesso em: 22 dez. 2022.

³⁰ Art. 2º, da convenção de Ramsar.

³¹ CUNHA, C. L. D. Direito, políticas públicas e meio ambiente: gestão sustentável do pantanal mato-grossense. In: ALBUQUERQUE, F. B. (org.). *Direito e política: eleições, tecnologia e políticas públicas em debate*. São Paulo: Editora Dialética, 2022, pag. 159-183, p. 172.

O título de Sítio Ramsar conferido as áreas úmidas no Brasil não restringe direitos exclusivos de soberania sobre estas áreas, mas confere prioridade na implementação de políticas governamentais e reconhecimento público, tanto por parte da sociedade nacional como por parte da comunidade internacional, fortalece a proteção dessas zonas úmidas.

A Convenção prevê que o Brasil, enquanto signatário, deve formar o seu Sítio Ramsar, indicando áreas úmidas de importância nacional e internacional.³² A área úmida indicada para Sítio Ramsar será avaliada pela Convenção e caso seja aprovada a indicação, passa a compor a Lista Ramsar, que é o rol dos Sítios Ramsar no mundo. O país ao incluir unidades de conservação à Lista Ramsar assume a responsabilidade de elaboração de legislação e políticas públicas voltadas para o uso racional e sustentável dessas áreas úmidas. Atualmente o Brasil possui 27 Sítios Ramsar³³.

Figura 1 - Sítios Ramsar brasileiros



Fonte: Ministério do Meio Ambiente

O trabalho analisará em momento posterior, a repercussão da Convenção Ramsar no Pantanal Mato-grossense, considerado área úmida, para tanto, faz se necessário primeiramente conhecer, mesmo que sucintamente sobre esse meio ambiente.

2 O MEIO AMBIENTE PANTANAL MATO-GROSSENSE

A área geográfica, conhecida como Pantanal, está localizado na Bacia do Alto Paraguai, possui características naturais e culturais específicas, é um espaço geográfico representado por um tipo característico uniforme de ambiente, o meio ambiente pantaneiro, possui uma área de aproximadamente 150.000 Km², localizado na Bolívia, no Paraguai e no Brasil (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul).³⁴

³² Art. 2º, §1º, da Convenção de Ramsar.

³³ O Brasil possui 27 áreas úmidas reconhecidas pela Convenção como Sítios Ramsar. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Sítios Ramsar brasileiros. 2021. 1 fotografia. 1380x812 pixels. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/areas-umidas/sitios-ramsar-brasileiros>. Acesso em: 23 maio de 2023.

³⁴ PANDAVONI, C. R. *Dinâmica espaço-temporal das inundações do pantanal*. 2010. 174 f. Tese (Doutorado em Ecologia Aplicada), Centro de Energia Nuclear na Agricultura, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2010.

Figura 2 - Mapa de Biomas do Brasil.³⁵



Fonte: IBGE.

Sobre a fauna e flora do Pantanal, Fernandes, Signor e Penha defendem sua exuberância e especificidades, ao afirmar que: *dentro da planície pantaneira ocorrem cerca de 1.863 espécies de plantas superiores, 269 de peixes, 41 espécies de anfíbios, 177 de répteis, 470 espécies de aves e 124 espécies de mamíferos.*³⁶

Conforme Valeriano e Abdon,³⁷ a vegetação no Pantanal obedece a sua capacidade de suportar por muito ou pouco tempo um ambiente alagável; a vegetação arbórea ocupa regiões mais altas, atingidas eventualmente e por pequenos períodos pela inundação, já a região que permanece por mais tempo alagado é ocupado pela vegetação gramíneo-lenhosa.

Quanto aos elementos abióticos do Pantanal, o MMA³⁸ ressalta que o clima é caracterizado por uma estação seca e fria entre maio e setembro e uma estação chuvosa e quente entre outubro e abril e a precipitação varia durante o ano, com um ciclo regular de cheia e seca, que faz do Pantanal um ecossistema único.³⁹

O solo pantaneiro possui uma qualidade variada, pois há solos mais pobres em nutrientes, solos orgânicos (histossolos) das ilhas flutuantes (batume) e os solos de conchas (calcimórficos petrocálcicos) de capões, em sítios arqueológicos, nos quais são encontradas algumas espécies pantropicais de uso medicinal, possivelmente disseminadas por povos

Disponível em: <https://www.embrapa.br/pantanal/busca-de-publicacoes/-/publicacao/879766/dinamica-espaco-temporal-das-inundacoes-do-pantanal>. Acesso em: 10 out. 2022.

³⁵ Nos termos do Mapa de Biomas do Brasil, produzido pelo IBGE, o Pantanal constitui-se como um dos biomas que integram o território nacional. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Biomas. 2019. 1 fotografia. 410x396 pixels. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/arquivo/noticias/images/169_230_463146.gif. Acesso em: 22 maio 2023.

³⁶ FERNANDES, I. M.; SIGNOR, C. A.; PENHA, J. *Biodiversidade no pantanal de Poconé*. Cuiabá: Centro de Pesquisa do Pantanal, 2010. p. 15.

³⁷ VALERIANO, M. M.; ABDON, M. M. Aplicação de dados SRTM a estudos do Pantanal. In: 1º SIMPÓSIO DE GEOTECNOLOGIAS NO PANTANAL, 2006, Campo Grande. *Anais [...]*. Campo Grande: Inpe/Embrapa Informática Agropecuária, 2006. p. 395-404. Disponível em: <http://mtc-m16b.sid.inpe.br/col/sid.inpe.br/mtc-m17@80/2006/12.08.13.41.29/doc/p152.pdf>. Acesso em: 02 out. 2022.

³⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai (Pantanal). PCBAP. Brasília, DF, 1997. 369p.

³⁹ CADAVID-GARCIA, E. A. *O clima no Pantanal Mato-grossense*. Corumbá: EMBRAPA/UEPAE de Corumbá, 1984. p. 36.

indígenas⁴⁰.

Os costumes, as tradições, as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver dos habitantes da região do Pantanal constituem o patrimônio cultural do Pantanal. O patrimônio cultural, representado pelos conhecimentos específicos das comunidades tradicionais que se localizam no Pantanal, constitui a cidadania, a identidade do povo.⁴¹

Encontra-se inscrito em âmbito federal, no Livro de Registro dos Saberes,⁴² desde 2005, o Modo de Fazer da Viola-de-Cocho. A Viola de Cocho,⁴³ é um instrumento musical já reconhecido como patrimônio imaterial, típico do Pantanal Mato-grossense nos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, intrinsecamente ligado ao siriri e cururu.⁴⁴ O patrimônio cultural imaterial do Pantanal está embasado na cultura da população que habita o território pantaneiro e, como tal, deve ser protegido por intermédio de instrumentos jurídicos.

A conceituação do Pantanal, não é pacífica na comunidade acadêmica, mas não se pode negar que suas riquezas naturais o caracterizam como um bioma, uma área úmida, logo, quando oportuno, tutelado pela Convenção de Ramsar.

A reflexão acerca das normativas para proteção do pantanal mato-grossense depende do conhecimento das características dessa região.

Conforme a doutrina e a jurisprudência, o título constitucional de patrimônio nacional conferido ao Pantanal permite entender que o Pantanal é um bem da Nação, não admite internacionalização⁴⁵ e deve gozar de uma proteção jurídica excepcionalíssima, isto é, a utilização da área úmida deve estar limitada às condições que assegurem sua preservação. Ayala preleciona que:

Embora a norma constitucional não proponha como efeito da proteção assegurada, a proibição de uso econômico e de apropriação privada sobre esses biomas [listados no § 4º do art. 225], ela define por meio de um dever dirigido ao legislador, um conteúdo mínimo para a normação. Nessa perspectiva, a *interpositio legislatoris* não pode se desvincular da necessidade de que sejam atingidos padrões de sustentabilidade por meio do uso econômico em tais espaços. Não se trata de simples reafirmação da função socioambiental da propriedade privada nos biomas enumerados na regra constitucional, senão de um imperativo de proteção reforçada que deve ser concretizado pela norma jurídica que implemente o art. 225, § 4º, do texto constitucional.⁴⁶

⁴⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai (Pantanal). PCBAP. Brasília, DF, 1997. 369p.

⁴¹ FERNANDES, H. D. *A (re)territorialização do patrimônio cultural tombado do Porto Geral de Corumbá-MS no contexto do desenvolvimento Local*. 2008. 148 f. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Local. Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2009. p. 20-21.

⁴² A Viola-de-Cocho instrumento musical encontrado nos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, recebe esse nome por ser confeccionada em tronco de madeira inteiriço, foi reconhecida como patrimônio nacional, registrada no Livro dos Saberes do patrimônio imaterial brasileiro. (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Parque nacional do Pantanal Mato-grossense*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnapantanalmatogrossense/guia-do-visitante.html>. Acesso em: 25 nov. 2022.).

⁴³ DIAS, L. M.; VIANNA, L. *Viola-de-cocho pantaneira*. Rio de Janeiro: FUNARTE, CNFCP, 2003. p. 16.

⁴⁴ CÔRREA, A.; BORGES, Clóvis. *Viola-de-cocho: da tradição pantaneira a patrimônio imaterial brasileiro*. In: Da Pesquisa, v. 7, 2010, p. 328-329.

⁴⁵ SILVA, J. A. *Comentário contextual à constituição*. 2. ed. de acordo com a Emenda Constitucional 52 de 8.3.2006 (DOU 9.3.2006). São Paulo: Malheiros, 2006. p. 843.

⁴⁶ AYALA, P. A. Capítulo 3. Art. 10. In: MILARÉ, É.; LEME MACHADO, P. A. (Coord.) *Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012*. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 190.

O status de patrimônio nacional impõe ao Estado-legislador a edição de leis que disciplinem a correta utilização dos recursos naturais, objetivando a proteção do meio ambiente Pantanal respeitando seus aspectos sociais, culturais e ambientais. Diferente da mata atlântica não há uma legislação federal que o tutele enquanto patrimônio nacional, o que seria mais viável, pois está localizado em dois Estados da Federação.⁴⁷

A lei mais indicada para preservar o Pantanal seria uma lei federal de competência da União, já que a Constituição Federal de 1988, ressalta que compete a União legislar sobre normas gerais e a doutrina⁴⁸ afirma que não é preciso que a norma geral, de competência da União, abarque todo o território brasileiro, podendo abranger apenas um único ecossistema, uma única Bacia Hidrográfica ou uma única espécie de animal ou vegetal, isto é, a norma geral não precisa se dirigir a todo território do país e sim apenas a uma parcela significativa do país, desde que tenha importância ambiental.

Diante da carência de lei federal específica para o Pantanal e da competência legislativa em matéria ambiental ser concorrente, no Estado de Mato Grosso, desde 2008, está em vigência a Lei Estadual nº. 8.830/2008, que dispõe sobre a Política Estadual de Gestão e Proteção à Bacia do Alto Paraguai no Estado de Mato Grosso e dá outras providências e no Estado do Mato Grosso do Sul em matéria legislativa, está vigente o Decreto nº. 14.273/2015 que dispõe sobre a Área de Uso Restrito da planície inundável do Pantanal no Estado de Mato Grosso do Sul. O Decreto Estadual está fundamentado no artigo 10 da Lei Federal nº. 12.651/2012.

A nível federal, o Código Florestal representa uma referência legal para a tutela do Pantanal e demais áreas úmidas. A Lei nº. 12.651/2012 define em seu artigo 3º inciso XXV como áreas úmidas *os pantanais e superfícies terrestres cobertas de forma periódica por águas, cobertas originalmente por florestas ou outras formas de vegetação adaptadas à inundação* e elenca três modalidades de áreas protegidas: área de uso restrito, área de preservação permanente e reserva legal.

Ao interpretar a Lei nº. 12.651/2012 entende-se que as faixas marginais da planície alagável da BAP que não se enquadrarem como área de preservação permanente,⁴⁹ serão consideradas áreas de uso restrito e podem ser exploradas nos termos do artigo 10, da Lei nº. 12.651/2012. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, enfatiza que a Lei nº. 12.651/2012 reconhece duas categorias de áreas de uso restrito, uma delas se refere aos pantanais e planícies pantaneiras onde é permitida *a exploração ecologicamente sustentável, devendo-se considerar as recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa, ficando novas supressões de vegetação nativa para uso alternativo do solo condicionadas à autorização do órgão estadual do meio ambiente, com base nas recomendações mencionadas neste artigo.*

A redação do artigo 10, retro, suscita indagações sobre a sua forma de aplicação, primeiramente sobre a definição de exploração ecologicamente sustentável e segundo sobre

⁴⁷ As Constituições dos Estado do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul fazem referência ao Pantanal. A Constituição do Mato Grosso do Sul o define como uma área especial de proteção ambiental e a Constituição do Mato Grosso como polo prioritário de proteção ambiental, as duas normativas mencionam que é necessário ações conjuntas dos dois Estados para a preservação do bioma.

⁴⁸ Nesse sentido MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. 14ª. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 82 e MORAES, L. C. S. *Curso de Direito Ambiental*. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 58.

⁴⁹ O Superior Tribunal de Justiça reconheceu que as zonas úmidas também devem ser consideradas como áreas de preservação permanente, por serem consideradas esponjas de água, com função de caixa d'água e rim da natureza, áreas ecologicamente estratégicas. Em consonância com a Convenção de Ramsar que reconhece as funções ecológicas das áreas úmidas enquanto reguladoras do regime de águas e como habitat de flora e fauna.

o processo de elaboração das recomendações técnicas pelos órgãos oficiais.

Hermeneuticamente, a exploração ecologicamente sustentável não deve abarcar uma interpretação reducionista do meio ambiente, levando em conta apenas os elementos naturais. É juridicamente adequada uma interpretação de interdependência entre preservação do bem natural e a conservação das culturas tradicionais associadas para se manter o equilíbrio ecológico.

O artigo 10 da Lei Federal nº. 12.651/2012 prescreve que a utilização do Pantanal deve considerar as recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa. Estas recomendações devem estabelecer critérios delimitadores da exploração permitida nesta área, isto é, ecologicamente sustentável, observando sempre as peculiaridades do Pantanal.

Como área de preservação permanente, reserva legal ou como área de uso restrito a área úmida Pantanal deve ser preservada, pois trata-se de uma área geográfica com importância ambiental nacional e internacional.

3 A PROTEÇÃO AMBIENTAL DO PANTANAL MATO-GROSSENSE SOB A PERSPECTIVA DA CONVENÇÃO DE RAMSAR

A proteção das zonas úmidas tem respaldo normativo-ambiental em nível nacional e internacional. Segundo o Ministério do Meio Ambiente o Brasil como o maior país em extensão em áreas úmidas do mundo, possui 27 Sítios Ramsar dos quais 04 estão situados no Pantanal Mato-grossense; ao tornar-se signatário da Convenção, assume o compromisso de dar cumprimento ao Tratado criando e incentivando ações legislativas, políticas necessárias para a implementação da Convenção no país,⁵⁰ mas não possui uma normativa que trate especificamente das zonas úmidas.

A Constituição Federal de 1988 enfatiza a importância do meio ambiente, preceitua no seu artigo 225, § 4º que o Pantanal Mato-grossense é um patrimônio nacional e que sua proteção requer legislação especial, a Constituição também preceitua que o poder público tem a obrigação de definir Espaços Territoriais Especialmente Protegidos – ETEPs.

A área do Pantanal, a depender das suas características e localização, se enquadra tanto nas especificações dos ETEP's em sentido amplo, que são criados por vontade do legislador ou como em ETEP's em sentido estrito que corresponde às Unidades de Conservação previstas na Lei n. 9.985/2000 - Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC.⁵¹ O artigo 7º do SNUC afirma que as unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas. São eles: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável.

A Convenção determina que os países signatários devem indicar áreas úmidas para compor a Lista Ramsar, a indicação é analisada pela Convenção, se a indicação for aprovada a área úmida recebe o título de Sítio Ramsar. No Pantanal quatro áreas úmidas reconhecidas

⁵⁰ CAMPELLO, L. G. B. *Mecanismo de controle e promoção do cumprimento dos tratados multilaterais ambientais no marco da solidariedade internacional*. Tese (Doutorado em Direito das Relações Econômicas e Internacionais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUCSP, 2013. p.146.

⁵¹ ARAÚJO, J. A.; PEREIRA MATOS, A. C. B.; ALVES PEREIRA, M. P. K. A judicialização das questões ambientais e seus impactos do meio ambiente ecologicamente equilibrado: Um estudo de caso da aplicação da Lei nº 9.985/2000. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*. 2017. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/5>. Acesso em: 10 jan. 2022. DOI: <https://doi.org/10.54275/raesmpce.v9i1.5>, p. 96

como unidades de conservação (ETEP's em sentido estrito) foram indicadas pelo país e aprovadas pela Convenção a compor a Lista Ramsar, recebendo a titulação de Sítios Ramsar.

Os Sítios Ramsar situados no Pantanal Mato-grossense⁵² correspondem a duas Unidades de Conservação de Proteção Integral (Parque Nacional do Pantanal Mato-Grossense e Estação Ecológica Taiamã) e duas Unidades de Conservação de Uso Sustentável (Reserva Particular do Patrimônio Natural SESC Pantanal e a Reserva particular de patrimônio natural Fazenda Rio Negro).

Os quatro Sítios Ramsar pantaneiros estão protegidos pela Lei do SNUC, que estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação⁵³ e apesar de abrangerem uma pequena área do Pantanal, desempenham um importante papel na tentativa de conservação dos recursos naturais existentes.

Segundo o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio,⁵⁴ o Parque Nacional do Pantanal Mato-grossense foi criado pelo Decreto nº 86.392, de 24 de setembro de 1981, e, designado como o 1º Sítio Ramsar brasileiro (n. 602/468), em 24/05/1.993. Está situado no município de Poconé-MT, possui uma área de 135.00 ha., faz fronteira com o estado de Mato Grosso do Sul e com a Bolívia, constitui a mais extensa área úmida contínua do Planeta.

Os Parques são Unidades de Conservação de Proteção Integral que têm seu regime jurídico definido no art. 11, §§ 1º a 4º da Lei SNUC. Ainda segundo a Lei do SNUC, a pesquisa científica no Parque depende de autorização prévia, sua posse e domínio são públicos e as áreas particulares nele eventualmente incluídas, quando de sua criação, devem ser desapropriadas. A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no plano de manejo da unidade.

Os Parques podem ser criados pela União, Estados ou Municípios, o Decreto n. 4.340/2022 estabelece que a elaboração e estudos técnicos a serem realizados e os demais procedimentos para a criação da unidade de conservação é de competência do órgão de execução da unidade de conservação.

O Ministério Público Federal defende que os ribeirinhos devem ter acesso ao Parque Nacional do Pantanal Mato-Grossense, o Plano de Manejo do Parque Nacional do Pantanal Mato-grossense *reconhece a ocupação da área pelos ribeirinhos e contém extenso estudo sobre as comunidades tradicionais que habitam a região, concluindo pela sustentabilidade das práticas desenvolvidas pelos moradores*. As principais ameaças para esse Sítio são a pesca recreativa, o turismo descontrolado e a caça e o contrabando de espécies ameaçadas de extinção.⁵⁵

O ICMBio informa que a Estação Ecológica de Taiamã foi criada pelo Decreto n. 86.061, de 02 de junho de 1981, é formada principalmente por campo inundável, marcada pela sazonalidade do rio Paraguai, está localizada no Pantanal de Cáceres, possui uma área total de

⁵² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Pantanal*. Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/biomas/pantanal>. Acesso em: 11 nov. 2022.

⁵³ GRANZIERA, M. L. M.; ADAME, A.; GALLO, G. N. DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL. CONSERVAÇÃO DOS ESPAÇOS E DA BIODIVERSIDADE. CONVENÇÃO RAMSAR. In: XV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UEA, 2006, Manaus. *Anais [...]*. Manaus: Publica Direito, 2007. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_ambiental_maria_luiza_m_granziera_e_outros.pdf. Acesso em: 5 jan. 2023.

⁵⁴ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Parque nacional do Pantanal Mato-grossense. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnapantanalmatogrossense/guia-do-visitante.html>. Acesso em: 25 nov. 2022.

⁵⁵ RAMSAR. *Parque nacional del pantanal matogrossense*. Disponível em: <https://rsis.ramsar.org/ris/602>. Acesso em: 25 fev. 2023.

aproximadamente 11.555 ha.⁵⁶

A Estação Ecológica possui altos níveis de biodiversidade, principalmente aves e peixes e está localizada no maior centro pantaneiro de concentração de onças pintadas e, recentemente, após a indicação pelo Brasil a integrar a Lista Ramsar, na COP 13^a, realizada em Dubai, nos Emirados Árabes foi reconhecida como mais um Sítio Ramsar localizado no Pantanal.⁵⁷ Esse Sítio proporciona grandes serviços ecossistêmicos e as queimadas representam uma ameaça potencial.⁵⁸

Dois RPPN's são inscritas na Lista Ramsar de Zonas Úmidas de Importância Internacional: a SESC Pantanal (MT) e a Fazenda Rio Negro (MS). As RPPN's têm como objetivo conservar a diversidade biológica, são instituídas em áreas privadas.⁵⁹

A Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN Sesc Pantanal, pertence ao Serviço Social do Comércio – SESC, está localizada no município de Barão de Melgaço- MT, considerada como o primeiro Sítio Ramsar brasileiro em área privada.⁶⁰ Segundo o site do SESC Pantanal, o manejo da região está em consonância com o estipulado na Convenção de Ramsar:

A RPPN tem como objetivos principais: preservar amostras de ecossistemas; preservar a biodiversidade; preservar as espécies raras, endêmicas ou ameaçadas de extinção; facultar a interpretação ambiental; propiciar pesquisas científicas; propiciar educação ambiental na Reserva e no seu entorno; promover a proteção de recursos hídricos.⁶¹

Após a sua designação como Sítio Ramsar as atividades de conservação ambiental obtiveram êxito, como por exemplo, o aumento da espécie arara azul, mas a pesca ilegal, as queimadas e a caça configuram ameaças para a preservação.⁶²

A RPPN Fazenda Rio Negro (RPPN/FN) localiza-se no município de Aquidauana (MS), no Pantanal da Nhecolândia, desde 2022 o Centro de Pesquisa para a Conservação da Biodiversidade se faz presente nessa unidade de conservação pertence à ONG ambientalista Conservação Internacional (CI-Brasil) possui as seguintes características:⁶³

Dentre os critérios considerados pela Convenção de Ramsar para conferir o título à RPPN, destacam-se: a presença de áreas úmidas únicas na região, representativas do Pantanal da Nhecolândia e marcadas por centenas de lagoas de água doce e alcalina, cordilheiras, salinas e baías; significativa amostra da biodiversidade do Pantanal, incluindo várias espécies ameaçadas de extinção; e a capacidade de abrigo e manu-

⁵⁶ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Histórias*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/eseetaiama/quem-somos/historia.html>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁵⁷ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Destaques*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/eseetaiama/destaques.html>. Acesso em: 01 fev. 2023.

⁵⁸ RAMSAR. *Taiamã Ecological Station*. Disponível em: <https://rsis.ramsar.org/ris/2363>. Acesso em: 25 fev. 2023.

⁵⁹ BENJAMIN, A. H. V. O regime brasileiro de Unidades de Conservação. *Revista de Direito Ambiental*, Revista dos Tribunais, 2001, p. 20. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16015846.pdf>. Acesso em 10 out. 2022.

⁶⁰ BRANDÃO, L. G. *Plano de Manejo da Reserva Particular do Patrimônio Natural do SESC Pantanal* 2. ed. Rio de Janeiro: SESC, Departamento Nacional, 2011, p. 14.

⁶¹ SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO. *RPPN Sesc Pantanal*. Disponível em: <http://www.sescpantanal.com.br/hotel.aspx?s=12>. Acesso em: 02 dez. 2022.

⁶² RAMSAR. *Private Reserve of Natural Heritage Sesc Pantanal*. Disponível em: <https://rsis.ramsar.org/ris/1270>. Acesso em: 25 fev. 2023.

⁶³ MACHADO, R. B. *et al.* *RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL FAZENDA RIO NEGRO*: plano de manejo. Campo Grande: Imasul, 2009. Disponível em: <http://www.imasul.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/74/2015/06/Plano-de-Manejo-RPPN-FRN-1.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2022.

tenção de espécies de flora e fauna em períodos críticos de seus ciclos de vida, oferecendo, com seus ambientes diversos, recursos benéficos como fontes de alimentos, temperaturas amenas, disponibilidade de água e pontos de parada e reprodução para espécies migratórias.⁶⁴

As principais ameaças a esse Sítio são as queimadas descontroladas e introdução de ervas exóticas nessa área.⁶⁵

O nível da qualidade de proteção varia de acordo com o tipo de unidade de conservação correspondente a cada Sítio Ramsar situado no Pantanal.

Serafini argumenta que as partes contratantes ao assinarem e ratificarem a Convenção, devem adotar medidas para a conservação das áreas úmidas existentes em seu território.

[...] seja indicando áreas para a Lista e promovendo sua adequada proteção como reservas protegidas, mas também desenvolvendo mecanismos e instrumentos de conservação e uso adequado para as demais zonas úmidas localizadas em seu território.⁶⁶

A gestão e proteção das zonas úmidas deve se pautar na realidade ambiental de cada uma, afinal, as consequências são transfronteiriças, para tanto, é necessário a máxima participação dos atores envolvidos (Estados Participantes, comunidades tradicionais); é inegável o desenvolvimento de políticas públicas, governança e um marco regulatório que promova o adequado uso do Pantanal e dos Sítios Ramsar localizados nesse bioma.

Ayala⁶⁷ defende que o Pantanal Mato-grossense, por ser considerado patrimônio nacional, merece um imperativo de proteção reforçada, que deve ser concretizado pela norma jurídica que implemente o art. 225, § 4º, do texto constitucional.

Apesar da atual Constituição reconhecer a necessidade de proteção do Pantanal, que se encontra situado em dois estados do Brasil (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul), não existe uma lei federal específica para tutelar esta área úmida.

Diante da carência de lei federal específica para o Pantanal, no Estado de Mato Grosso, desde 2008, está em vigência a Lei Estadual n. 8.830/2008, que dispõe sobre a Política Estadual de Gestão e Proteção à Bacia do Alto Paraguai no Estado de Mato Grosso e dá outras providências. O Princípio da proteção do Pantanal Mato-grossense como Sítio Ramsar, esculpido na Lei Estadual, reconhece a importância de manter preservadas as áreas do Pantanal que fazem parte da Lista Ramsar.

A normativa não protege todo Pantanal Brasileiro, tem vigência apenas no Estado do Mato Grosso, protegendo somente a área pantaneira localizada neste Estado, cerca de 35% do Pantanal, não produzindo efeito legal em 65% do Pantanal que está situado no Estado do Mato Grosso do Sul.

⁶⁴ INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Unidades de conservação no Brasil*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/noticia/fazenda-rio-negro-recebe-titulo-de-sitio-ramsar>. Acesso em: 05 jun. 2022.

⁶⁵ RAMSAR. *Reserva Particular del Patrimonio Natural Fazenda Rio Negro*. Disponível em: <https://rsis.ramsar.org/ris/1864>. Acesso em: 25 fev. 2023.

⁶⁶ SERAFINI, L. Z. *Proteção jurídica das áreas úmidas e os direitos Socioambientais*. 2007. 154 fl. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007. p. 66. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp024867.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

⁶⁷ AYALA, P. A. Capítulo 3. Art. 10. In: MILARÉ, É.; LEME MACHADO, P. A. (Coord.) *Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012*. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

Sobre uma Lei Federal para o bioma, pode-se citar o Projeto de Lei nº. 750/2011, de autoria do senador Blairo Maggi, que dispõe sobre a Política de Gestão e Proteção do Bioma Pantanal e dá outras providências, conhecida como a Lei do Pantanal e o Projeto de Lei nº. 9.950/2018, de autoria do deputado Alessandro Molon, que dispõe sobre a conservação e o uso sustentável do bioma pantanal e dá outras providências.

É possível afirmar, que a proteção jurídica do Pantanal se encontra estampada em diversos estatutos legais, todavia, os instrumentos legais de proteção ambiental em vigor no País não chegam a garantir a necessária proteção do Pantanal, unicamente pelo fato de ser o mesmo declarado “área úmida” ou por ter quatro Sítios Ramsar.

Estudos de diferentes áreas do conhecimento⁶⁸ já afirmam que os rios pantaneiros vêm sendo contaminados por agrotóxicos⁶⁹, que as hidrelétricas localizadas nos rios que formam o Pantanal estão alterando o pulso de inundação na planície ocasionando o desequilíbrio ecológico no Pantanal.

Calheiros e Oliveira afirmam que boa parte das atividades econômicas realizadas no Pantanal estão relacionadas a setores agrícolas, industriais, pesqueiros, mineradores, turísticos, hidrelétricos e hidroviários; a monocultura da soja, milho, algodão e da cana-de-açúcar — alicerçadas no desmatamento e na erosão — praticadas nos planaltos circunvizinhos, configuram um dramático conjunto de ameaças ao equilíbrio desta região⁷⁰.

As queimadas e o desmatamento também se destacam como atividades impactantes no Pantanal, muito recentemente, o Pantanal sofreu uma das maiores queimadas o que ocasionou prejuízos ambientais irreparáveis.⁷¹

Diante dessa realidade, o Comitê Nacional de Zonas Úmidas – CNZU, no uso de suas atribuições legais, dispõe desde a Recomendação CNZU nº. 02, de 13 de maio de 2010, sobre a necessidade da elaboração da Lei do Pantanal de forma a nortear o desenvolvimento da região e garantir a integridade dos processos eco-hidrológicos na Bacia do Alto Paraguai; também dispõe na Recomendação CNZU nº 06/2012 sobre a criação do Grupo de Trabalho Interministerial do Pantanal (GT Pantanal), para propor a “Lei do Pantanal”, para efetivar os programas e políticas públicas já existentes na BAP/Pantanal, com o objetivo de aplicar a gestão com enfoque ecossistêmico.

As Recomendações do Conselho Nacional de Zonas Úmidas - CNZU nº. 02/2010 e nº

⁶⁸ Neste sentido: CALHEIROS, D. F.; ARDNT, E.; ROCRIGUES, E. O.; SILVA, M. C. A. *Influências de usinas hidrelétricas no funcionamento hidro-ecológico do Pantanal Mato-grossense*. Corumbá: Embrapa Pantanal, 2009. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/812813/influencias-de-usinas-hidreletricas-no-funcionamento-hidro-ecologico-do-pantanal-mato-grossense---recomendacoes>. Acesso em: 19 jan. 2023. Também neste sentido os estudos realizados por: GIRARD, P. *Efeito cumulativo das barragens do Pantanal*. Campo Grande: Instituto cento vida, 2022. 28 p. Disponível em: <http://riosvivos.org.br/publicacoes/efeito-cumulativo-das-barragens-no-pantanal>. Acesso em: 30 nov. 2022.

⁶⁹ MIRANDA, K.; CUNHA, M. L.; DORES, E. F.; CALHEIROS, D. F. Pesticide residues in river sediments from the Pantanal Wetland, Brazil. *Journal of Environmental Science and Health Part B*. v. 43, n. 8, p. 717-722. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03601230802388843>. Acesso em: 02 jan. 2023. DOI: 10.1080/03601230802388843.

⁷⁰ CALHEIROS, D. F.; OLIVEIRA, M. D. O rio Paraguai e suas planícies de inundação: o pantanal mato-grossense. *Ciência & Ambiente*, v. 41, 2010. p. 113-130. Disponível em: <https://cienciaeambiente.com.br/shared-files/1965/?113-130.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022, p. 114.

⁷¹ SOS PANTANAL. Entenda como o sos pantanal apoia a fauna e comunidades afetadas pelos incêndios no pantanal. *SOS PANTANAL*. Disponível em: https://www.sospantanal.org.br/entenda-como-o-sos-pantanal-apoia-a-fauna-e-comunidades-afetadas-pelos-incendios-no-pantanal/?gclid=Cj0KCQiA2-2eBhCIARIsAGLQ2Rk9wHQsaBaYN4uZNuts-Eqv2Qa-y1SW0Ya6agd3300-c-c1DdTp0Q8aAsh2EALw_wcB. Acesso em: 20 nov. 2022.

06/2012, são posteriores a criação da Lei nº 8.830/2008. As referidas Recomendações expedidas pelo CNZU visam a elaboração de uma Lei que efetivamente proteja o Pantanal, mesmo estando em vigor a Lei nº. 8.830/2008, não é forçoso afirmar que a Lei Estadual nº. 8.830/2008 tem muitos defeitos, entre eles, delimitar o Pantanal à Planície Alagável da BAP e a falta de efetividade.

Consideráveis atividades com o escopo para a conservação dos recursos naturais têm sido desenvolvidas. Com o objetivo de criar uma agenda de cooperação para a conservação das áreas úmidas; em 2005 foram firmados o Programa de Sustentabilidade do Sistema de Áreas Úmidas da Bacia do Prata⁷² e a Declaração de Poconé; o primeiro foi aprovado durante a COP 9 em Kampala na Uganda e o segundo no Workshop sobre os Sistemas de Áreas úmidas do Paraná/ Paraguai em Poconé – MT e em 2015, na 12ª COP em Puta Del Este no Uruguai foi elaborado o Plano Estratégico 2016-2024 sobre a conservação das áreas úmidas fronteiriças.⁷³

O Programa GEF Pantanal busca o desenvolvimento sustentável da Bacia do Alto Paraguai impactando no setor de gestão hídrica do Brasil, Uruguai e Bolívia, o que reflete diretamente no tratamento conferido as áreas úmidas. Esses três países no 8º Fórum Mundial realizado em 2018 em Brasília, comprometeram-se com os Objetivos de Desenvolvimento da Agenda 2030 apoiando ações de cooperação transfronteiriças para a melhor gestão dos recursos hídricos.

Os Sítios Ramsar pantaneiros são Unidades de Conservação que além da proteção normativa da Convenção estão também protegidos pela Lei do SNUC, que define o regime jurídico das Unidades de Conservação. A qualidade de proteção e os critérios de gestão ambiental depende do tipo de Unidade de Conservação.

A Convenção em estudo, elenca que o país signatário deve promover o uso adequado das zonas úmidas baseado nos saberes tradicionais, o plano de manejo do Parque Nacional do Pantanal Mato-grossense ao prevê que o uso dos recursos naturais deve estar fundamentado nas práticas sustentáveis desenvolvidas pelos ribeirinhos que habitam essa área, está em consonância com a Convenção e as RPPNs que tem como objetivo a conservação da biodiversidade ao propiciar a preservação das espécies e as pesquisas científicas, especificamente a RPPN Fazenda Rio Negro que desenvolve um Centro de Pesquisa para a Conservação da Biodiversidade, está preservando as reservas naturais e incentivando a cooperação internacional ao desenvolver pesquisas e projetos de conservação, que podem ser compartilhados.

O reconhecimento internacional reforça a necessidade de proteção diferenciada dessas áreas, mas é preciso um olhar global sobre o meio ambiente, pois qualquer degradação ambiental no território do bioma terá consequências nas áreas que integram a Lista Ramsar.

A inundações como característica marcante destas áreas permite que a água seja purificada e a falta de conservação das áreas úmidas representaria um desastre ambiental.

As áreas úmidas devem efetivamente ser protegidas, pois são responsáveis pela manutenção das espécies da fauna e da flora da região, também proporcionam o bem-estar das populações tradicionais que as habitam; fornecem serviços ecológicos importantes para a

⁷² PASTORINO, L. F.; IRIGARAY, C. T. *Análisis del marco legal e institucional del Corredor Fluvial Paraná-Paraguay*. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires, Argentina, 2019. p. 95-96.

⁷³ MAZZUOLI, V. O.; LIMA, D. M. D. F. Direito e Política Internacional do Meio Ambiente para as áreas úmidas sul-americanas e proteção do Pantanal brasileiro e do Chaco Boliviano. *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, v. 3, n. 2, p. 217/8, 2016.

biodiversidade⁷⁴. A existência das áreas úmidas tem grande importância no processo de adaptação das mudanças climáticas⁷⁵, pois estas repercutem diretamente em seu sistema hidrológico, muito importante para a conservação do equilíbrio ambiental das regiões e dos países que as abrigam.⁷⁶

■ CONCLUSÃO

A preocupação com a preservação ambiental se deve a escassez e o mau uso dos recursos naturais, por isso a relevância de documentos internacionais para promover a conservação do meio ambiente, mais especificamente, de algumas áreas consideradas pelo seu valor ambiental. Esse é o fundamento da Convenção de Ramsar, que visa proteger áreas úmidas com elevado valor ecossistêmico localizadas em todo o mundo, atribuindo a essas áreas o título de Sítio Ramsar.

O trabalho buscou refletir sobre os aspectos jurídicos ambientais da Convenção de Ramsar no Pantanal Mato-grossense e em que medida a proteção das áreas úmidas tem ou não contribuído para proteção normativa do bioma, que é um meio ambiente com características diferenciadas, localizado nos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, além de se estender por outros países, que possui reconhecimento nacional e internacional e abriga quatro Sítios Ramsar.

O regime jurídico-normativo para a proteção dos Sítios Ramsar localizados no Pantanal Mato-grossense, está definido na Convenção Ramsar, na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação -SNUC, na Lei Estadual nº. 8.830/2008, dentre outras normativas gerais que se adequem.

Ainda quanto a proteção legislativa do Pantanal, cabe ressaltar que o bioma é reconhecido pela Constituição Federal de 1988 como patrimônio nacional, significa que deve gozar de uma proteção jurídica especial, diferenciada em relação aos demais bens ambientais, o status de patrimônio nacional impõe ao Estado-legislador a edição de leis que disciplinem a correta utilização dos recursos naturais, respeitando seus aspectos sociais, culturais e ambientais.

Como resultados da pesquisa, desta forma, tem-se que a Convenção de Ramsar trouxe outros fundamentos para a proteção do Pantanal como área úmida, aumentando os objetivos para a proteção da área se analisada em comparação com a Lei das Unidades de Conservação. Além disso, conferiu maior visibilidade internacional ao bioma. Mas percebe-se que é fundamental uma legislação federal que o tutele enquanto patrimônio nacional, o que seria mais viável, pois a expressão “mato-grossense” se refere ao Pantanal situado nos dois estados da Federação. Diante da falta de legislação federal específica, o bioma segue sendo tutelado, quando couber, por legislações gerais, como o Código Florestal e pelas normativas do Estado do Mato Grosso, onde desde 2008, está em vigência a Lei Estadual nº. 8.830/2008, que dispõe sobre a Política Estadual de Gestão e Proteção à Bacia do Alto Paraguai no Estado de Mato Grosso e dá outras providências e no Estado do Mato Grosso do Sul em matéria legislativa,

⁷⁴ IRIGARAY, C. T. J. H. Áreas úmidas especialmente “des” protegidas no direito brasileiro: o caso do pantanal mato-grossense e os desafios e perspectivas para sua conservação. *Revista de Estudos Sociais*, v. 17, n. 34, p. 203-225, 2005, p. 206.

⁷⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Cuidar das zonas úmidas, uma resposta às mudanças climáticas*. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/205/_publicacao/205_publicacao29112010033202.pdf. Acesso em: 09 jan. 2023.

⁷⁶ PETRY, P. et al. *Análise de Risco Ecológico da Bacia do Rio Paraguai: Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai*. Brasília: The Nature Conservancy do Brasil, 2011, p. 225.

está vigente o Decreto nº. 14.273/2015 que dispõe sobre a Área de Uso Restrito da planície inundável do Pantanal no Estado de Mato Grosso do Sul.

Revisitando os objetivos do presente artigo, destaque-se que a Convenção de Ramsar trouxe efetivo reconhecimento internacional e reforça a necessidade de garantia e valorização das características das áreas úmidas, promovendo a cooperação internacional no desenvolvimento de atividades que buscam o uso adequado e proteção eficiente do bioma. Essa Convenção foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em 1996, com o Decreto n. 1.905/1996.

Os Sítios Ramsar pantaneiros são Unidades de Conservação protegidos pela Lei do SNUC, o que favorece a adoção das medidas necessárias à implementação dos compromissos assumidos pelo país perante a Convenção de Ramsar. No Pantanal há quatro Sítios Ramsar, a saber: duas Unidades de Conservação de Proteção Integral (Parque Nacional do Pantanal Mato-Grossense e Estação Ecológica Taiamã) e duas Unidades de Conservação de Uso Sustentável (Reserva Particular do Patrimônio Natural SESC Pantanal e a Reserva particular de patrimônio natural Fazenda Rio Negro).

A implementação da Convenção pode ser observada no plano de manejo do Parque que utiliza técnicas das comunidades tradicionais para promover o uso racional dos recursos ambientais e no Centro de Pesquisa para a Conservação da Biodiversidade pertencente a RPPN Fazenda Rio Negro que desenvolve projetos e pesquisas ambientais.

Como outros marcos normativos, tem-se, além da Convenção já incorporada ao ordenamento brasileiro e a Lei do SNUC, também a Lei do Estado do Mato Grosso nº. 8.830/2008, que não abrange o Sítio Ramsar do Mato Grosso do Sul, deixando de fora a RPPN Fazenda Rio Negro.

Portanto, é inegável a relevância da Convenção de Ramsar na proteção do bioma pantaneiro, especialmente quanto à conscientização e sensibilização internacional e à ampliação dos objetivos já inseridos nas demais legislações. No entanto, uma legislação federal específica de proteção ao Pantanal como um todo e não apenas dos sítios ou das unidades de conservação é essencial para contribuir com o tratamento holístico e integral que o bioma precisa quanto a utilização dos seus recursos naturais.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. B. Regime jurídico dos Sítios Ramsar no Brasil. *Revista Eco* 21. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/11/29/regime-juridico-sitios-ramsar-brasil/>. Acesso em: 10 jan.2023.

ANZEVINO, M. *Processi di sostegno degli strumenti europei in favore di alcuni territori di particolare valenza ambientale e naturalistica: aree umide*. Tesi di stage. Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici. APAT. Dipartimento Difesa della Natura. Febbraio, 2004.

ARAÚJO, J. A.; PEREIRA MATOS, A. C. B.; ALVES PEREIRA, M. P. K. A judicialização das questões ambientais e seus impactos do meio ambiente ecologicamente equilibrado: Um estudo de caso da aplicação da Lei nº 9.985/2000. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*. 2017. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/5>. Acesso em: 10 jan. 2022. DOI: <https://doi.org/10.54275/raesmpce.v9i1.5>.

AYALA, P. A. Capítulo 3. Art. 10. In: MILARÉ, É.; LEME MACHADO, P. A. (Coord.) *Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012*. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

BENJAMIN, A. H. V. O regime brasileiro de Unidades de Conservação. *Revista de Direito Ambiental*, Revista dos Tribunais, 2001. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16015846.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

BONELLS, M.; ZAVAGLI, M. *National Ramsar/Wetlands Committees across the six Ramsar regions: diversity and benefits*. Gland: Ramsar, 2011. 30 p. Disponível em: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/strp/NRC_final_en.pdf. Acesso em: 22 dez. 2022.

BORGES, L. E. Direito Ambiental Internacional e terrorismo: os impactos no meio ambiente. *Boletim Científico*, Brasília, n. 9, p. 75-94, out-dez. 2003.

BOWMAN, M. J. The Ramsar Convention Comes of Age. *The Ramsar Convention in International Law*. Netherlands International Law Review. 1995.

BRANDÃO, L. G. *Plano de Manejo da Reserva Particular do Patrimônio Natural do SESC Pantanal* 2. ed. Rio de Janeiro: SESC, Departamento Nacional, 2011.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Biomas. 2019. 1 fotografia. 410x396 pixels. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/arquivo/noticias/images/169_230_463146.gif. Acesso em: 22 maio 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Áreas úmidas – Convenção de Ramsar*. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zonas-umidas-convencao-de-ramsar.html>. Acesso em: 10 de jun. de 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Cuidar das zonas úmidas, uma resposta às mudanças climáticas*. Disponível em: <https://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/pdf/cuidar-das-zonas-umidas-uma-resposta-as-mudancas-climaticas.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Pantanal*. Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/biomas/pantanal>. Acesso em 11 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai (Pantanal). PCBAP. Brasília, DF, 1997. 369p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Sítios Ramsar brasileiros. 2021. 1 fotografia. 1380x812 pixels. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/areas-umidas/sitios-ramsar-brasileiros>. Acesso em: 23 maio 2023.

CADAVID-GARCIA, E. A. *O clima no Pantanal Mato-grossense*. Corumbá: EMBRAPA/UEPAE de Corumbá, 1984.

CALHEIROS, D. F.; ARDNT, E.; ROCRIGUES, E. O.; SILVA, M. C. A. *Influências de usinas hidrelétricas no funcionamento hidro-ecológico do Pantanal Mato-grossense*. Corumbá: Embrapa Pantanal, 2009. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/812813/influencias-de-usinas-hidreletricas-no-funcionamento-hidro-ecologico-do-pantanal-mato-grossense---recomendacoes>. Acesso em: 19 jan. 2023.

CALHEIROS, D. F.; OLIVEIRA, M. D. O rio Paraguai e suas planícies de inundação: o pantanal mato-grossense. *Ciência & Ambiente*, v. 41, 2010, p. 113-130. Disponível em: <https://cienciaambiente.com.br/shared-files/1965/?113-130.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

CAMPELLO, L. G. B. *Mecanismo de controle e promoção do cumprimento dos tratados multilaterais ambientais no marco da solidariedade internacional*. Tese (Doutorado em Direito das Relações Econômicas e Internacionais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUCSP, 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. A União Europeia e a Proteção da Natureza. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2002. Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/others/focus_pt.pdf. Acesso em: 12 nov. 2022.

CÔRREA, A.; BORGES, C. *Viola-de-cocho: da tradição pantaneira a patrimônio imaterial brasileiro*. In: Da Pesquisa, v. 7, 2010, p. 328-329.

CUNHA, C. L. D. Direito, políticas públicas e meio ambiente: gestão sustentável do pantanal mato-grossense. In: ALBUQUERQUE, F. B. (org.). *Direito e política: eleições, tecnologia e políticas públicas em debate*. São Paulo: Dialética, 2022, p. 159-183.

DIAS, L. M.; VIANNA, L. *Viola-de-cocho pantaneira*. Rio de Janeiro: FUNARTE, CNFCP, 2003.

DINIZ, L. S. A influência internacional do meio ambiente na construção de uma nova soberania dos Estados. In: SILVA, Vladimir Oliveira da. (org.). *Revista de direito brasileira*. v. 3, n. 2, julho-dezembro/2012, p. 96-125.

FERNANDES, H. D. *A (re)territorialização do patrimônio cultural tombado do Porto Geral de Corumbá-MS no contexto do desenvolvimento Local*. 2008. 148 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local). Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2009.

FERNANDES, I. M.; SIGNOR, C. A.; PENHA, J. *Biodiversidade no pantanal de Poconé*. Cuiabá: Centro de Pesquisa do Pantanal, 2010.

GIRARD, P. *Efeito cumulativo das barragens do Pantanal*. Campo Grande: Instituto cento vida, 2022. 28 p. Disponível em: <http://riosvivos.org.br/publicações/efeito-cumulativo-das-barragens-no-pantanal>. Acesso em: 30 nov. 2022.

GRANZIERA, M. L. M.; ADAME, A.; GALLO, G. N. DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL. CONSERVAÇÃO DOS ESPAÇOS E DA BIODIVERSIDADE. CONVENÇÃO RAMSAR. In: XV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UEA, 2006, Manaus. *Anais [...]*. Manaus: Publica Direito, 2007. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_ambiental_maria_luiza_m_granziera_e_outros.pdf. Acesso em: 5 jan. 2023.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Destaques*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/esectaiama/destaques.html>. Acesso em 01 fev. 2023.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Histórias*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/esectaiama/quem-somos/historia.html>. Acesso em: 10 jan.2023.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Parque nacional do Pantanal Mato-grossense*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnapantanalmatogrossense/guia-do-visitante.html>. Acesso em: 25 nov. 2022.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Unidades de conservação no Brasil*. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/noticia/fazenda-rio-negro-recebe-titulo-de-sitio-ramsar>. Acesso em: 05 de jun. 2022.

IRIGARAY, C. T. J. H. Áreas úmidas especialmente “des” protegidas no direito brasileiro: o caso do pantanal mato-grossense e os desafios e perspectivas para sua conservação. *Revista de Estudos Sociais*, v. 17, n. 34, 2015, p. 203-225.

IRIGARAY, C. T. J. H.; BRAUN, A. *Pantanal à Margem da Lei Aspectos jurídicos e socioambientais da conservação do Pantanal*. Wetlands International, Cuiabá, 2019. p. 12-14. Disponível em: https://lac.wetlands.org/wp-content/uploads/sites/2/dlm_uploads/2020/01/20191021_Pantanal-a-Margem-da-Lei.pdf. Acesso em 10 jan. 2023.

JAQUES, M. D. A tutela internacional do meio ambiente: um contexto histórico. *Veredas do direito*, Belo Horizonte. v. 11. n. 22. p. 299-315. jul-dez. 2014.

KISHI, S. A. S. Política nacional do meio ambiente e o desenvolvimento sustentado, a intervenção obrigatória do estado e o acesso ao bem ambiental. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho (org.). *Política Nacional do meio ambiente, 25 anos da Lei 6.938/1981*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 39-63.

MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MACHADO, R. B. *et al. RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL FAZENDA RIO NEGRO: plano de manejo*. Campo Grande: Imasul, 2009. Disponível em: <http://www.imasul.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/74/2015/06/Plano-de-Manejo-RPPN-FRN-1.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2022.

MALTCHIK, L. *Biodiversidade e conservação das áreas úmidas da bacia do rio dos Sinos*. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

MARCZWSKI, M. *Avaliação da percepção ambiental em uma população de estudantes do ensino fundamental de uma escola municipal rural: um estudo de caso*. 2006, Dissertação (Mestrado em Ecologia) – Programa de Pós-Graduação em Ecologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MATTHEWS, G. V. T. *The Ramsar Convention on Wetlands: its History and Development* (1993). Ramsar, Gland: Convention Bureau, 2013.

MAZZUOLI, V. O.; LIMA, D. M. D. F. Direito e Política Internacional do Meio Ambiente para as áreas úmidas sul-americanas e proteção do Pantanal brasileiro e do Chaco Boliviano. *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, v. 3, n. 2, p. 217-218, 2016.

MILARÉ, É. *Direito do ambiente: Doutrina - prática - jurisprudência – glossário*. São Paulo: RT, 2012.

MIRANDA, K.; CUNHA, M. L.; DORES, E. F.; CALHEIROS, D. F. Pesticide residues in river sediments from the Pantanal Wetland, Brazil. *Journal of Environmental Science and Health Part B*. v. 43, n. 8, p. 717-722. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03601230802388843>. Acesso em: 02 jan. 2023. DOI: 10.1080/03601230802388843.

MORAES, L. C. S. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Judicial Handbook on Environmental Law*, Londres: United Nations Environment Programme, 2005.

PANDAVONI, C. R. *Dinâmica espaço-temporal das inundações do pantanal*. 2010. 174 f. Tese (Doutorado em Ecologia Aplicada), Centro de Energia Nuclear na Agricultura, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2010. Disponível em: <https://www.embrapa.br/pantanal/busca-de-publicacoes/-/publicacao/879766/dinamica-espaco-temporal-das-inundacoes-do-pantanal>. Acesso em: 10 out. 2022.

PETRY, P. *et al.* *Análise de Risco Ecológico da Bacia do Rio Paraguai: Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai*. Brasília: The Nature Conservancy do Brasil, 2011.

RAMSAR. *Parque nacional del pantanal matogrosense*. Disponível em: <https://rsis Ramsar.org/ris/602>. Acesso em: 25 fev. 2023.

RAMSAR. *Private Reserve of Natural Heritage Sesc Pantanal*. Disponível em: <https://rsis Ramsar.org/ris/1270>. Acesso em: 25 fev. 2023.

RAMSAR. *Reserva Particular del Patrimonio Natural Fazenda Rio Negro*. Disponível em: <https://rsis Ramsar.org/ris/1864>. Acesso em: 25 fev. 2023.

RAMSAR. *Taiamã Ecological Station*. Disponível em: <https://rsis Ramsar.org/ris/2363>. Acesso em: 25 fev. 2023.



SADELEER, N.; BORN, C. H. *Droit international et communautaire de la biodiversité: Thèmes Commentaires*. Paris: Dalloz, 2004.

SERAFINI, L. Z. *Proteção jurídica das áreas úmidas e os direitos Socioambientais*. 2007. 154 fl. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp024867.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO. *RPPN Sesc Pantanal*. Disponível em: <http://www.sescpantanal.com.br/hotel.aspx?s=12>. Acesso em: 02 dez. 2022.

SILVA, J. A. *Comentário contextual à constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOARES, G. F. S. *A proteção internacional do meio ambiente*. Barueri: Manole, 2003.

SOARES, G. F. S. *Direito Internacional do Meio Ambiente: emergências, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.

SOS PANTANAL. Entenda como o SOS pantanal apoia a fauna e comunidades afetadas pelos incêndios no pantanal. *SOS PANTANAL*. Disponível em: https://www.sospantanal.org.br/entenda-como-o-sos-pantanal-apoia-a-fauna-e-comunidades-afetadas-pelos-incendios-no-pantanal/?gclid=Cj0KCQiA2-2eBhCIARIsAGLQ2Rk9wHQsaBaYN4uZNuts-Eqv2Qa-y1SW0Ya6agd3300-c-c1DdTpoQ8aAsh2EALw_wcB. Acesso em: 20 nov. 2022.

VALERIANO, M. M.; ABDON, M. M. Aplicação de dados SRTM a estudos do Pantanal. In: 1º SIMPÓSIO DE GEOTECNOLOGIAS NO PANTANAL, 2006, Campo Grande. *Anais [...]*. Campo Grande: Inpe/Embrapa Informática Agropecuária, 2006. p. 395-404. Disponível em: <http://mtc-m16b.sid.inpe.br/col/sid.inpe.br/mtc-m17@80/2006/12.08.13.41.29/doc/p152.pdf>. Acesso em: 02 out. 2022.



LEGISLAÇÃO, PARCELAMENTO DO SOLO E EXPANSÃO URBANA DOS MUNICÍPIOS DO CRAJUBAR CEARENSE NO PÓS-CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI

LEGISLATION, LAND SUBDIVISION AND URBAN EXPANSION OF THE MUNICIPALITIES OF CRAJUBAR CEARÁ IN THE POST-CREATION OF THE METROPOLITAN REGION OF CARIRI

DIEGO COELHO DO NASCIMENTO* | PEDRO GEORGE SALES TORRES**

RESUMO

O presente artigo apresenta reflexões jurídicas e socioespaciais relacionadas à expansão urbana a partir do parcelamento do solo urbano dos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, o “CRAJUBAR” cearense. À vista disso, o artigo objetiva correlacionar o parcelamento do solo à expansão urbana dos municípios do CRAJUBAR no pós-criação da Região Metropolitana do Cariri, no período entre 2009 e 2021. A pesquisa em questão apresenta abordagem qualitativa, com objetivos exploratórios de procedimentos mistos de dados, utilizando-se de levantamento bibliográfico e análise documental. Constatou-se que há uma crescente expansão urbana das cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, sobretudo, com a criação de novos loteamentos nas áreas limítrofes entre esses municípios, o que fortalece o processo de conurbação do arranjo metropolitano do Cariri. Além disso, notaram-se problemáticas a defasagem temporal na revisão dos Planos Diretores e da sua legislação acessória e complementar e a grande similaridade entre a legislação urbanística desses municípios que, não por acaso, foram elaborados pela mesma empresa.

Palavras-chave: Direito Urbanístico; Planos Diretores; Expansão Urbana; CRAJUBAR.

ABSTRACT

This article presents legal and socio-spatial reflections related to urban expansion from the division of the urban land of the municipalities of Crato, Juazeiro do Norte and Barbalha, the "CRAJUBAR" of Ceará. In view of this, the article aims to correlate the land division to the urban expansion of the municipalities of CRAJUBAR in the post-creation of the Metropolitan Region of Cariri, in the period between 2009 and 2021. The research in question presents a qualitative approach, with exploratory objectives of mixed data procedures, using bibliographic survey and documentary analysis. It was found that there is a growing urban expansion of the cities of Crato, Juazeiro do Norte and Barbalha, above all, with the creation of new subdivisions in the bordering areas between these municipalities, which strengthens the conurbation process of the metropolitan region of Cariri. In addition, the time lag in the review of the Master Plans and their accessory and complementary legislation and the great similarity between the urban legislation of these municipalities that, not by chance, were prepared by the same company, were also noted as problematic.

Keywords: Urban Law; Master Plans; Urban Expansion; CRAJUBAR.

* Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco.
Professor Adjunto da Universidade Federal do Cariri.
diego.coelho@ufca.edu.br

** Graduando em Direito pela Universidade Regional do Cariri.
pedrogeorge.profissional@gmail.com

Recebido em 9-4-2023 | Aprovado em 1-6-2023



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; METODOLOGIA; 1 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE CRATO, JUAZEIRO NO NORTE E BARBALHA; 2 LEGISLAÇÃO E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS BRASILEIROS; 3 LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CRATO-CE SOBRE O USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO; 4 LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE-CE SOBRE O USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO; 5 LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BARBALHA-CE SOBRE O USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO; 6 A EXPANSÃO URBANA DO CRAJUBAR; CONCLUSÃO; AGRADECIMENTOS; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta reflexões jurídicas e socioespaciais relacionadas à expansão urbana a partir do parcelamento do solo urbano dos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, conjunto de cidades conhecido como "triângulo CRAJUBAR", nomenclatura formada pela junção da inicial dos nomes dos três municípios. Estas três cidades estão situadas na região do Cariri, composta por 29 municípios¹ localizados ao sul do Estado do Ceará, no Nordeste brasileiro.

O Cariri cearense possui uma Região Metropolitana (RM Cariri), criada mediante a Lei Complementar nº 78 de 26 de junho de 2009, com vista a "integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum". A RM Cariri é atualmente composta por nove municípios (Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Cariri-açu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri) e se constitui na segunda área urbana e o segundo maior PIB das regiões metropolitanas cearenses, com destaque para Juazeiro do Norte que possui o maior PIB do interior cearense². Esses municípios possuem um processo de construção histórica correlato, com início ainda no século XVII. Todavia, é apenas no século XX que reforçam seus laços, elevam seus índices socioeconômicos e conseguem destaque ao nível estadual e no Nordeste brasileiro ao qual o Cariri possui hoje, sobretudo em virtude do protagonismo de Juazeiro do Norte.

O crescimento urbano desses municípios desencadeou muitas mudanças no uso do solo, daí a necessidade de se pensar estratégias para o uso, ocupação e parcelamento deste. Dessa forma, o processo de conurbação está cada vez mais evidente, sendo este compreendido como "a fusão de áreas urbanas de duas ou mais cidades, as quais se interligam tanto no aspecto espacial como também desenvolvem uma intensa vinculação socioeconômica"³. Nesse sentido, a conurbação entre os municípios do CRAJUBAR vem se intensificando nas últimas décadas, puxada pelo crescimento urbano de Juazeiro do Norte para os limites com os municípios de Barbalha e Crato.

¹ A Região do Cariri cearense é composta pelas cidades de Abaiara, Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Assaré, Aurora, Barbalha, Barro, Brejo Santo, Campos Sales, Cariri-açu, Crato, Farias Brito, Granjeiro, Jardim, Jati, Juazeiro do Norte, Lavras da Mangabeira, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Porteiras, Potengi, Salitre, Santana do Cariri, Tarrafas e Várzea Alegre.

² BRASIL. IBGE. *IBGE Cidades*, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 08 de out. 2022.

³ TELES, Rudá Peixoto.; SILVA, Maria Lucineide Gomes da.; RIBEIRO, Antonio Junior Alves. Avaliação geoespacial da expansão do aglomerado urbano Crajubar utilizando inteligência geográfica. *Revista Brasileira de Geografia Física*. Recife, v. 13, n. 01, p. 423-433, 2020.

Dessa forma, faz-se necessário refletir como ocorre a positivação das normas urbanísticas que versam sobre o parcelamento do solo urbano no CRAJUBAR e suas implicações na expansão urbana desses municípios. À vista disso, o artigo que aqui se tece tem como objetivo principal correlacionar o parcelamento do solo à expansão urbana nos municípios do CRAJUBAR no pós-criação da Região Metropolitana do Cariri. O período de análise foi compreendido entre 2009, ano de criação da RM Cariri, até 2021, início do processo de revisão do Plano Diretor de Juazeiro do Norte, principal cidade do arranjo e cujo processo engloba a atualização da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Para consecução do objetivo proposto, a pesquisa apresenta abordagem qualitativa, com objetivos exploratórios de procedimentos mistos de dados, utilizando-se, para tanto, de levantamento bibliográfico e análise documental.

O presente estudo se divide em nove seções, incluindo a introdução e a metodologia. As seções subsequentes buscam compreender a trajetória de formação do Cariri cearense, em especial dos municípios em estudo. Em seguida, é analisada a legislação sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo em âmbito federal e municipal. Posteriormente, é desenvolvida uma discussão dos resultados, apresentando o acréscimo no número de loteamentos e as repercussões desse processo no recorte temporal estabelecido, bem como reflexões acerca das legislações municipais a respeito, relacionando-as à expansão urbana do CRAJUBAR. Por fim, é apresentado as considerações finais que condensam as descobertas da pesquisa.

METODOLOGIA

A pesquisa em questão se utilizou da abordagem qualitativa que concerne na análise e descrição do entendimento de fatores, cabendo ao pesquisador a interpretação subjetiva do material estudado⁴. A pesquisa qualitativa possibilitou o estudo dos impactos socioeconômicos e ambientais derivados do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano a partir do levantamento do número de loteamentos nos municípios estudados.

Utilizou-se de levantamento e análise bibliográfica e documental, que é uma fonte rica e estável de dados de forma minuciosa por parte dos pesquisadores, com vistas a um resultado satisfatório⁵. A revisão bibliográfica, possibilita a colocação dos pesquisadores em contato direto com as abordagens de outros autores, em outros trabalhos, sobre determinado assunto⁶. O levantamento documental é compreendido como aquele que examina materiais que ainda não receberam tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com o fito de se obter novas interpretações⁷.

Toda pesquisa implica o levantamento de dados das mais diversas fontes, independentemente dos métodos ou técnicas empregadas, o que é de suma importância para a construção do conhecimento sobre a temática que se investiga⁸. Sob tal ótica, o material utilizado,

⁴ ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

⁵ GIL, A. C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

⁶ MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Metodologia do Trabalho Científico: Procedimentos Básicos, Pesquisa Bibliográfica, Projeto e Relatório, Publicações e Trabalhos Científicos*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

⁷ GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995.

⁸ MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Metodologia do Trabalho Científico: Procedimentos Básicos, Pesquisa Bibliográfica, Projeto e Relatório, Publicações e Trabalhos Científicos*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

como artigos acadêmicos e dissertações, foram extraídos de meios digitais, como os disponíveis no *Scientific Electronic Library Online* (SciELO - Brasil); *Google Scholar*; Portais institucionais como o IBGE, Prefeituras e Governo Federal para extração das legislações estudadas e dados sobre os municípios.

Os principais documentos analisados foram obtidos por meio de requerimento oficial, disponibilizados pela Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Crato (Coordenadoria de Gestão Ambiental - Setor de Licenciamento Ambiental); pela Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) e Secretaria de Meio Ambiente e Serviços Público (SEMASP), ambas de Juazeiro do Norte; e pela Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos de Barbalha (Setor de Habitação).

O presente estudo está intrínseco a uma pesquisa maior, intitulada “Planejamento Urbano e Territorial em Juazeiro do Norte/ CE: Repercussões e Inter-relações na Região Metropolitana do Cariri”, na qual, dentre outros objetivos, vislumbra a análise dos principais processos, fenômenos, problemáticas urbanas e socioambientais presentes no território da RM Cariri, após a promulgação do Estatuto da Cidade.

1 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE CRATO, JUAZEIRO NO NORTE E BARBALHA

Em uma perspectiva histórica, a criação, ocupação e desenvolvimento dos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha estão intrinsecamente correlacionados. A região do Cariri cearense foi “descoberta” por aventureiros baianos. Há divergência em relação à época precisa de tal fato, porém, os estudos mais recentes apontam para a segunda metade do século XVII, entre 1660 e 1680. O Cariri teve um rápido crescimento em virtude da existência abundante de meios sobrevivência, como o solo fértil, árvores frutíferas e meios para o trabalho rural⁹.

A ocupação do Cariri cearense seguiu os moldes das demais regiões do Brasil, com genocídio dos povos nativos e a busca por novas terras. Por mais que o território já tivesse sido ocupado por colonos, em 1703, foram “criadas” as primeiras sesmarias caririenses, onde os colonizadores buscavam extrair metais preciosos, sobretudo ouro. Todavia, não encontraram quantidade significativa para mobilizar investimentos em extração dos metais, acarretando na implementação de atividades de lucratividade mais imediata, como o cultivo da cana-de-açúcar¹⁰.

A cidade do Crato originou-se de um povoado chamado Missão Miranda e Missão dos Cariris Novos, o qual foi elevado à categoria de distrito em 1758 e reconhecido como Vila do Crato em 1764¹¹. A então Vila teve um paulatino crescimento em virtude da jurisdição exercida no território; da construção de uma prisão; e da construção de um corpo de cavalaria. Em pouco tempo, tornou-se o povoado mais importante da região¹². Em 1853, foi reconhecida como cidade, em ordem cronológica, a quinta cidade do Ceará¹³.

⁹ BRÍGIDO, João. *Apontamentos para a história do Cariri*. 1. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2007.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ OLIVEIRA, João César Abreu; ABREU, Roberto Cruz. Resgatando a história de uma cidade média: Crato, capital da cultura. *Revista Historiar*, v. 2, n. 1, 2010.

¹² BRÍGIDO, João. *Apontamentos para a história do Cariri*. 1. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora Ltda, 2007.

¹³ OLIVEIRA, João César Abreu; ABREU, Roberto Cruz. Resgatando a história de uma cidade média: Crato, capital da cultura. *Revista Historiar*, v. 2, n. 1, 2010.

Na segunda metade do século XVIII, o Crato era um dos quatro principais centros urbanos do Ceará¹⁴. Em virtude da produção de cana-de-açúcar e derivados, teve um exponencial crescimento e foi reconhecida como a “capital” do Cariri, sendo chamada de “A Princesa do Cariri”. O Crato gozava de privilégios por se localizar em uma área de particularidades ambientais favoráveis em detrimento dos sertões vizinhos, além de protagonizar na região as funções comerciais, agropastoris, culturais e educacionais¹⁵.

O município do Crato foi o embrião das cidades de Barbalha e Juazeiro do Norte. Barbalha foi por 15 anos, desde 1838, um Distrito do Crato, era então conhecida como Salamanca e depois Freguesia do Santo Antônio de Barbalha. Em 1846, Barbalha teve sua emancipação política do Crato¹⁶.

Por sua vez, a formação de Juazeiro do Norte é mais recente. Em 1889 aconteceu o marco inicial para o crescimento de Juazeiro do Norte. Milhares de sertanejos se dirigiram ao então vilarejo para presenciar o suposto “milagre da hóstia”, como ficou conhecido o acontecimento em que a Beata Maria de Araújo recebia a comunhão pelas mãos do Padre Cícero Romão Batista, fundador do município, onde em sua boca se transformava em sangue. Mediante tal circunstância, por ser um centro de peregrinação, a localidade obteve um exponencial crescimento demográfico, ganhando prestígio e reconhecimento político e econômico¹⁷.

Também conhecido pelos devotos como “padim Ciço”, o Padre Cícero atuou no processo de emancipação de Juazeiro do Norte perante o Crato, sua cidade natal. A independência política de Juazeiro do Norte ocorreu em 1911, após conflitos das lideranças políticas do vilarejo com políticos federais, estaduais e regionais, em especial do Crato. Após três meses da emancipação, em outubro de 1911, Padre Cícero tomou posse como prefeito da cidade, atuando nos anos subsequentes para pacificação da região¹⁸.

Hodiernamente, a integração entre as cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha ocorre devido a uma circunstância de complementaridade funcional, como, por exemplo, a oferta de bens, serviços e equipamentos, entre as três unidades, em virtude da proximidade territorial das cidades. As áreas centrais dos três municípios estão em uma distância equidistante, favorecendo um dinamismo socioeconômico e o compartilhamento de atividades e fluxos¹⁹. Outrossim, o CRAJUBAR é um dos aglomerados urbanos mais expressivos demográfica e economicamente do Nordeste, sobretudo do sertão nordestino; ademais, protagoniza a dinâmica da região sul do estado do Ceará através de um grupo diverso de atividades e funções²⁰.

Entre as três cidades, Juazeiro do Norte possui maior destaque demográfica e economicamente. Juazeiro do Norte possui uma população estimada de 269.435mil habitantes,

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ BATISTA, Célio Augusto Alves; BATISTA, Halley Guimarães. *Breve história dos municípios do Cariri cearense: fatos e dados*. 1. ed. Fortaleza: INESP, 2020.

¹⁷ GOMES, Assis Daniel. *Da “Terra do Padre Cícero” à “Cidade Do Progresso”: Intervenções urbanas em Juazeiro do Norte (1950-1980)*. 1.ed. Salvador: Pontocom, 2015.

¹⁸ BATISTA, Célio Augusto Alves; BATISTA, Halley Guimarães. *Breve história dos municípios do Cariri cearense: fatos e dados*. 1. ed. Fortaleza: INESP, 2020.

¹⁹ QUEIROZ, Ivan da Silva.; DA CUNHA, Maria Soares. Condicionantes socioambientais e culturais da formação do CRAJUBAR, aglomerado urbano-regional do Cariri cearense. *Revista de Geografia*. Recife, v. 31, n. 3, p. 149-169, 2014.

²⁰ NASCIMENTO, Diego Coelho do. *Ser-tão “metropolitano”: espacialidade e institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri*. 2018. Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/30438>. Acesso em: 09 mar. 2023.

sendo a terceira maior população do estado do Ceará, além de ser a quarta maior economia dentre os 184 municípios cearenses²¹. O salário médio mensal dos trabalhadores formais era, em 2020, de 1,7 salários mínimos, tendo um total de pessoal ocupado de 54.531 mil pessoas, correspondente a 19,7% da população municipal²².

Ao analisar os fatores econômicos e populacionais, Juazeiro do Norte é seguido pelo município de Crato. Em 2022 a população do Crato era estimada em 130.858 pessoas, além de gozar do nono maior PIB no Ceará²³. O salário médio mensal dos trabalhadores formais em Crato era, em 2020, de 1,9 (maior que o de Juazeiro do Norte), tendo um total de pessoal ocupado de 19.157 mil pessoas, correspondente a 14,4% da população municipal²⁴.

Por último, em relação aos condicionantes econômicos e populacionais, está o município de Barbalha. Barbalha tem um total de 72.700 habitantes e ocupa a décima nona posição no *ranking* do PIB do Ceará²⁵. O salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2020 era de 1,7 salários mínimos (menor do que o de Crato e igual ao de Juazeiro do Norte), tendo um total de pessoal ocupado de 10.959 mil pessoas, correspondente a 17,9% da população municipal²⁶.

As cidades estudadas tiveram, em seus processos de construção histórica, expressivas modificações territoriais e urbanas. Sob tal ótica, a maneira com que se positiva o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, interfere direta e indiretamente em toda a organicidade territorial do município. Legislações mais flexíveis possibilitam um maior número de parcelamentos do solo, fazendo com que o espaço urbano seja utilizado e ocupado de diferentes formas, impactando no meio ambiente, na infraestrutura urbana, na execução de serviços e na construção de equipamentos públicos²⁷. Dessa forma, nos tópicos seguintes se realizará uma exposição geral das legislações de âmbito nacional e municipal a respeito.

2 LEGISLAÇÃO E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS BRASILEIROS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, expressamente no Capítulo II, aborda a política urbana, dispondo sobre importantes considerações para o sistema de desenvolvimento urbano do país. No art. 182, destaca que o Poder Público Municipal deve desenvolver uma política de progresso urbano objetivando “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Baseado nesses princípios constitucionalmente tutelados, foi criada a Lei 10.257/2001, conhecida popularmente como Estatuto da Cidade (EC), direcionando o desenvolvimento ur-

²¹ BRASIL. IBGE. *Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022*, 2023. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Municipios.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.

²² BRASIL. IBGE. *IBGE Cidades*, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 08 de out. 2022.

²³ BRASIL. IBGE. *Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022*, 2023. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Municipios.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.

²⁴ BRASIL. IBGE. *IBGE Cidades*, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 08 de out. 2022.

²⁵ BRASIL. IBGE. *Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022*, 2023. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Municipios.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.

²⁶ BRASIL. IBGE. *IBGE Cidades*, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 08 out. 2022.

²⁷ MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). *Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2003. p. 78-96.

bano e, por meio de sua legislação acessória e complementar, orientando o uso, o parcelamento e a ocupação do solo para o bem dos sujeitos e do meio ambiente. O EC concebe uma política urbana fundamentada em um plano de desenvolvimento socioeconômico que visa o cumprimento das funções sociais da cidade e das propriedades urbanas.

A lei 10.257/2001 também trata sobre a ordenação e controle do uso do solo, visando a simplificação da legislação acerca da temática para diminuição dos custos e aumento das ofertas; expõe sobre a utilização de procedimentos que visam mitigar impactos ambientais e melhorar a utilização dos recursos naturais; aponta a possibilidade da legislação municipal legislar sobre o parcelamento do solo, determinando condições e prazos para sua realização. Ademais, o Estatuto da Cidade retifica em face da Carta Política o Plano Diretor, um instrumento de planejamento e execução de uma política urbana e expansão da cidade.

O art. 182 da Constituição Federal de 1988 determina que o Plano Diretor deve ser aprovado pela Câmara Municipal, além de ser obrigatório nos municípios com mais de 20 mil habitantes, sendo uma ferramenta fundamental para o cumprimento da função social da propriedade urbana “quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade”.

Os Planos Diretores são os instrumentos que direcionam o desenvolvimento urbano e territorial e garantem a função social que a cidade deve desempenhar, atendendo as reivindicações dos munícipes. Suas diretrizes devem ser incorporadas pelo plano plurianual, pelas diretrizes orçamentárias e pelo orçamento anual do município. A lei que determina o Plano Diretor Municipal terá vigência de dez anos, após esse período deverá ser atualizada, além disso, deve prezar por uma elaboração democrática e participativa, como, por exemplo, com a realização de audiências públicas e de oficinas com a comunidade, além de ser transparente, publicizando os seus processos de desenvolvimento.

O parcelamento, uso e ocupação do solo é regulamentado por diferentes normas de direito, nas diferentes esferas de organização político-administrativa do Brasil. A Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 define duas formas de parcelamento do solo: o loteamento e o desmembramento. Ambas tangem a subdivisão da gleba, área que ainda não foi objeto de urbanização, em lotes, áreas menores que serão edificadas. No loteamento, o empresário é obrigado a doar de terras, as quais passam a ser de domínio público, para equipamentos de interesse coletivo, além disso, deve realizar obras de infraestrutura básica, como vias de circulação e abastecimento de água. Por sua vez, no desmembramento, que é uma forma mais simples de parcelamento do solo e não exige tantos encargos do loteador, ocorre o aproveitamento do sistema viário existente.

O parcelamento do solo é restrito para finalidades e áreas urbanas. Existem locais em que não são possíveis que se realizem parcelamentos do solo, como os locais circunstâncias de alagamento e inundações, com condições geológicas inadequadas para edificação, aterrados com materiais nocivos à saúde, com declividade superior a 30% e áreas de preservação permanentes ou poluídas insalubres para habitação.

O loteador é obrigado a realizar obras de infraestrutura básica, contendo “escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”. Nas zonas habitacionais de interesse social, também devem ter obras para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. É papel do município definir os usos permitidos, os índices urbanísticos, as áreas mínimas e máximas de lotes e as quantidades máximas de aproveitamento da área a ser parcelada.

As áreas doadas, tanto para o Poder Público quanto para construção de obras de infraestrutura, devem ser proporcionais à área que será comercializada para edificação, sendo-

as utilizadas em sistemas de circulação, implantação de equipamentos urbanos e comunitários. Em caso de aprovação do loteamento, as áreas previstas para doação e execução destas obras não podem ser modificadas.

Em regra, a função de avaliação e autorização dos loteamentos e desmembramentos é dos municípios e Distrito Federal, exceto quando estas formas de parcelamento do solo forem localizados em áreas superiores a 1.000.000 m², de interesse especial, limítrofe ou pertencentes a mais de um município, hipóteses em que caberá aos Estados efetuar a avaliação.

Quanto aos procedimentos de regularização dos loteamentos, a priori proprietário da gleba deve apresentar a planta do imóvel com características físicas do espaço a ser parcelado, e um requerimento solicitando à Prefeitura orientações para o uso do solo, como traçados dos lotes, sistema viário, espaços livres e destinados para construção de equipamentos urbanos. A posteriori, o loteador apresentará o projeto de parcelamento, contendo desenhos, memorial descritivo, certidão atualizada da matrícula da gleba (título de propriedade) expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis (CRI), certidão de ônus reais, certidão negativa de tributos municipais e cronograma de execução das obras, as quais terão até quatro anos para serem realizadas.

Os prazos de aprovação ou reprovação dos projetos, além da aceitação ou recusa das obras realizadas são estabelecidos pelas legislações municipais. Caso não haja o estabelecimento de prazo, a legislação federal fixa noventa dias para a aprovação ou rejeição dos projetos de loteamento e de sessenta dias para a aceitação ou recusa das obras. Se não houver resposta do órgão público competente, o projeto será considerado reprovado, não podendo o empresário comercializar os lotes, e as obras serão consideradas recusadas.

Caso o loteamento seja aprovado, o interessado o sujeitará para registro imobiliário, no Cartório de Registro de Imóveis, no prazo de 180 dias contados a partir da data de aprovação. Entretanto, para haver comercialização, será enviado ofício ou procedimento pelo CRI ao Ministério Público, informando o pedido de registro.

Um dos procedimentos realizados pelo Poder Público, no processo de avaliação dos projetos de loteamento, é o da licença ambiental. No Estado do Ceará, o licenciamento ambiental era realizado pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE), conforme exigência do art. 11, inciso II, da Lei Estadual nº 11.411/1987. Todavia, a Lei Federal Complementar 140/2011, atribuiu exclusivamente aos municípios a competência para fornecer licença às atividades de impacto ambiental de âmbito local, como nos loteamentos, proporcionando, dessa forma, segurança jurídica à realização da licença ambiental pelos órgãos municipais competentes.

3 LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CRATO-CE SOBRE O USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO

O parcelamento, uso e ocupação do solo urbano do município de Crato é regulamentado pela Lei nº 2.590/2009. No entanto, em 2022, iniciou-se o processo de revisão dessa lei municipal, com previsão de término para 2023.

A Lei nº 2.590/2009 dispõe que os critérios, usos e atividades serão realizados mediante os zoneamentos, bem como as atividades e as obras assistenciais são implementadas prioritariamente nas zonas urbanas mais carentes. Os zoneamentos compreendem a divisão territorial do município em áreas, às quais portam uma série de permissões e proibições no que tange ao uso e as atividades. Dentre os objetivos das zonas, chama-se atenção a criação

das faixas verdes de amortecimento, as quais constituem faixas de transição entre o uso industrial e o uso residencial, devendo ser arborizadas para diminuição dos impactos da poluição de uma perante a outra. Nessas faixas a única forma de uso permitida é a de lazer ao ar livre.

Em Crato são estabelecidos oito tipos de zonas, divididas de acordo com as particularidades físicas, culturais, ambientais, institucionais e de desenvolvimento do município, as quais são: Zona Residencial; Zona de Uso Misto; Zona de Renovação Urbana; Zona Comercial e de Serviços Especiais; Zona Industrial; Zona Especial Ambiental; Zona Especial de Interesse Social e a Zona de Comércio e Serviço (ZCS). As zonas podem ter, individualmente, apenas uma forma de uso ou o compêndio dos seguintes usos: residencial; misto; industrial; comercial e serviços; associado à proteção ambiental; institucional; e público.

A Lei Municipal nº 2.814/2012, altera a Lei nº 2.590/2009 no que tange aos tipos de zonas. As ZCS's são acrescentadas na lei posterior, permitem em sua área o uso residencial unifamiliar (restritos a uma única família por lote); o comércio e serviços de pequeno porte com caráter local; o uso misto (residencial e comercial); a indústria leve e semi-artesanal; as instituições de ensino médio e assemelhado; e os postos de saúde e demais equipamentos de atendimento à saúde. Nos casos em que um determinado uso não estiver contido, será classificado como semelhante ou contido, mediante avaliação do órgão competente.

A legislação municipal prevê que as delimitações geográficas das zonas são estabelecidas pela Planta Oficial de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo do Crato, em casos de dúvida em relação às delimitações, a lei municipal determina um conjunto de regras para que as dúvidas sejam sanadas. A Planta deve ser arquivada nos centros de documentação dos órgãos públicos do município de Crato.

As áreas institucionais são aquelas onde se realizam as atividades de interesse público, nos variados setores e que possibilitam diferentes usos. As Áreas Institucionais abrigam os equipamentos institucionais, onde em regra, é exigida a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança e de Estudo de Impacto Ambiental, ou terrenos vazios que possam desenvolver estas atividades. Elas não podem estar inseridas na Zona Industrial e na Zona Residencial Estrita. Quando há mudança de uso nas edificações consideradas de valor histórico e patrimonial, preferencialmente se concebe como área institucional.

Já as atividades especiais são as que abrangem todo o território da cidade, sem terem uma localização específica. As formas de uso do solo, aprovadas anteriormente à data de vigência da lei, são consideradas como adequadas e inadequadas.

Em relação ao parcelamento do solo nas áreas urbanas, através do loteamento e do desmembramento, o município do Crato tem convergências e acréscimos, em relação à legislação nacional, nas hipóteses de impedimento do parcelamento em determinadas áreas, pois a Lei municipal insere as proibições de realizações de parcelamento do solo em áreas situadas fora do alcance de abastecimento de água potável, de energia elétrica e em terrenos encravados²⁸.

O Órgão Municipal competente poderá exigir um estudo de impacto urbano e ambiental, sendo obrigatório nos casos de parcelamentos com mais de 100 hectares. A área a ser loteada também deve ser integrada ao sistema viário e das redes dos serviços públicos existentes e projetados. Também é precisa a doação de áreas públicas, iguais ou superiores a 40% da área da gleba, salvo nas áreas inferiores a 6.000m², as quais ficam isentas de doação.

²⁸ Aquele em que não é possível a comunicação com o sistema viário público, apenas pela passagem por outro imóvel.

Os requisitos urbanísticos para loteamento em Crato são similares aos constantes na Lei Federal 6.766 e aos Planos Diretores de Barbalha e Juazeiro do Norte. O que chama atenção são as exigências nas áreas doadas para o Fundo de Terras Públicas, as quais poderão ser fornecidas em outros locais desde que haja uma avaliação da Prefeitura e o terreno esteja situado no município do Crato, além de possuir equivalência da infraestrutura instalada e monetária em relação ao loteamento. Ademais, acresce que as Áreas de Preservação Permanente não são contadas no percentual de 15% exigido para as áreas verdes, sendo esta última destinada a praças, equipamentos esportivos, recreativos ou culturais ao ar livre.

Em âmbito nacional, os condomínios são regulamentados pela Lei nº 4.591/64, mas no município de Crato são também previstos pela Lei nº 2.590/2009. Os condomínios localizados em Crato só são permitidos nas zonas residenciais e proibidos em Áreas de Preservação Permanente, devem ser acompanhados da doação de áreas públicas, situadas fora do limite do condomínio ou em outro local, desde que esteja no perímetro urbano e com frente para a via pública.

Assim como nos Planos Diretores dos municípios vizinhos de Barbalha e Juazeiro do Norte, bem como também na Lei nº 6766, é necessário apresentar solicitação das diretrizes para o parcelamento do solo, juntamente com a identificação da propriedade, seu registro imobiliário e requerimento. As diretrizes serão enviadas em um prazo de até 15 dias e terão validade de 02 anos. Logo após, será apresentado um projeto, o qual deverá conter desenhos, memoriais descritivos e cronograma de execução das obras, juntamente com o título de propriedade, a certidão atualizada da matrícula da gleba e a certidão de ônus real e negativa de tributos municipais.

Os projetos são submetidos ao licenciamento ambiental e são analisados pelo órgão municipal, estadual e federal, nas suas relativas competências, com o prazo de 30 dias para aprovação ou rejeição do projeto de loteamento, e de 60 dias para a aceitação ou recusa. A Lei também inova a possibilidade de o Poder Público dispensar o parcelamento não aprovado ou regularizado nos casos de construção de equipamentos de interesse público, ou social, de iniciativa do Poder Público ou de instituição sem fins lucrativos, desde que tenham suas atividades vinculadas à educação e à saúde.

As obras deverão ter um prazo máximo de dois anos, sendo obrigatória a prestação de garantia, a qual será liberada progressivamente mediante a execução das obras, as quais serão de responsabilidade exclusiva do loteador, facultando ao empreendedor a apresentação de cronograma para a execução das obras, o que é peculiar perante as outras legislações.

No concernente à preservação do ambiente natural e cultural, a Lei Municipal inova com o dever de a urbanização respeitar as áreas naturais e de relevância cultural, criando espaços de convivência harmônica entre os sujeitos e o meio ambiente e cultura, com incentivo do Poder Público Municipal a áreas de recreação, caminhadas e instalação de ciclovias e calçadões.

4 LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE-CE SOBRE O USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO

Arelada ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) do Município de Juazeiro do Norte-CE, a Lei Municipal nº 2.570/2000, retrata significativas considerações sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo na cidade. A elaboração do único PDDU de Juazeiro do Norte ocorreu no ano de 2000, dessa forma, não foi revisto após os dez anos previstos pela

legislação nacional. Iniciou-se, no ano de 2021, o processo de revisão do Plano Diretor do município, com previsão de conclusão para 2023.

Com relação ao uso e ocupação do solo urbano, essa legislação divide o território do município em zoneamentos, áreas que devem ser planejadas de acordo com suas características particulares, as quais devem ser observadas para autorização do parcelamento do solo. Devido a considerar as peculiaridades e a realidade presentes no município, a Lei Municipal, no que tange ao parcelamento do solo, possui características próprias das regulamentadas na Lei Nacional, como a inclusão das previsões em relação à proibição de loteamentos e desmembramentos em “áreas de ocorrência de associações vegetais relevantes, locais com ocorrência de conjuntos de importância histórica, paisagística e cultural; e nas faixas de proteção dos mananciais, corpos e cursos d’água”.

As áreas doadas para finalidades públicas devem corresponder a 40% da gleba loteada, exceto os loteamentos destinados à indústria e áreas superiores a 15.000,00m², às quais poderão ter o percentual de doação diferente. Dessas áreas, 20% devem ser destinadas para o sistema viário, 15% para as áreas verdes e 5% para finalidades institucionais. Além disso, mais 5% da gleba deve ser doada para um Fundo de Terras Públicas, utilizado, sobretudo, para assentamentos populares. Se o loteamento for aprovado, as áreas destinadas ao setor público não poderão ser modificadas, salvo os casos de caducidade da licença ou desistência do loteador. Este último caso é condicionado a autorização prévia e que nenhum lote tenha sido vendido.

O loteador deve construir redes e equipamentos para o abastecimento de água potável, energia elétrica, drenagem pluvial, esgotamento sanitário e obras de pavimentação. Este deve prestar garantia à Prefeitura, a qual deve ser proporcional ao orçamento das obras e utilizada em casos de não realização dos encargos do loteador. A garantia poderá ser realizada mediante hipoteca, fiança bancária, seguro-garantia e pagamento em dinheiro, ambas as formas são liberadas progressivamente no decurso de execução das obras.

Já no processo de registro dos loteamentos e desmembramentos, conforme a legislação federal, o loteador deverá solicitar as diretrizes da Prefeitura para o parcelamento do solo, juntamente com a identificação da propriedade, o registro imobiliário e requerimento com informações espaciais da área a ser loteada. A Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) de Juazeiro do Norte, órgão municipal competente por receber e analisar o projeto de loteamento, ficará encarregada de indicar as diretrizes urbanísticas na planta enviada pelo interessado.

Posteriormente, o loteador enviará o projeto de loteamento ou desmembramento, juntamente com o título de propriedade, certidão atualizada da matrícula da gleba, de ônus real e negativa de tributos municipais, desenhos e memoriais descritivos da área a ser parcelada e cronograma de execução das obras, o qual terá um prazo máximo de dois anos, destacadando da legislação federal que determina um prazo máximo de 04 anos.

Objetivando prevenir e mitigar degradações ambientais nas áreas parceladas, os projetos devem ser submetidos a licenciamento ambiental. Em Juazeiro do Norte é realizado pela Autarquia Municipal de Meio Ambiente de Juazeiro do Norte (AMAJU) e ocorre mediante apresentação do projeto e a entrega dos documentos supracitados. O analista/técnico ambiental responsável ao analisar a documentação pode solicitar documentações, projetos e estudos suplementares necessários à análise.

A Prefeitura ou, quando couber, o órgão Federal e Estadual competente, darão parecer sobre a aprovação do parcelamento. A supracitada legislação estabelece um prazo máximo de 30 (trinta) dias, para aprovação ou rejeição do projeto de loteamento, e de 60 (sessenta) dias para a aceitação ou recusa das obras realizadas pelo loteador, neste último caso devidamente

fundamentados os motivos da rejeição. Ambos os prazos serão contados a partir da data de envio do projeto.

5 LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BARBALHA-CE SOBRE O USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO

As atividades e serviços que interferem na organização física e territorial na área urbana do município de Barbalha-CE são regulamentados pela Lei Municipal nº 1.431/2000, a qual vislumbra orientar e promover o desenvolvimento urbano do município por meio do parcelamento, uso e ocupação do solo. Essa legislação municipal prevê que os zoneamentos, áreas fragmentadas do território da cidade sobre as quais se estabelecem procedimentos específicos, estão relacionados a imposição de critérios para ocupação, usos e atividades realizadas no solo urbano da cidade. A divisão das zonas territoriais acontece com fundamento na harmonia entre a intensidade do uso de solo e do crescimento urbano, com a oferta de infraestrutura e serviços públicos nessas localidades. Ademais, os zoneamentos devem ser observados no uso e ocupação dos terrenos do município, os quais devem dispor de autorização do Poder Público para a realização de atividades que interfiram na organicidade territorial e física da cidade.

Em Barbalha, existem seis zonas: residenciais (estabelece diferentes tipos de moradia); de uso misto (quando associados mais de uma forma de uso/atividades); comercial de serviços especiais (para comércio e serviços de apoio ao uso rodoviário, especificamente em cada lado da rodovia CE-060); industrial (onde ocorrem a implantação de indústrias); especial (quando constitui equipamentos institucionais de grande porte cujo raio de abrangência extrapola o limite municipal, sendo, nesta hipótese, também sujeita a normatizações específicas das esferas federal e estadual, além de áreas sensíveis e de interesse ambiental); e centros de unidade de vizinhança (lugares em que ficam equipamentos públicos destinados à qualidade de vida dos sujeitos, voltados ao lazer, à saúde, a educação, a segurança, além do terminal de transporte público).

As zonas comportam peculiaridades em detrimento uma das outras, em face das características físicas, culturais, ambientais, institucionais e de desenvolvimento da cidade. Destinam-se a diferentes formas de uso, como o uso residencial, comercial e de serviços, misto e industrial, e, quando não enquadradas em nenhuma forma de uso, são classificadas como semelhantes e compatíveis. As zonas também devem se atentar aos Indicadores Urbanos de Ocupação, compreendidos pelas dimensões mínimas do lote, pelo índice de aproveitamento, pela taxa de ocupação e pela taxa de permeabilidade do solo.

A Lei Municipal 1.431/2000 indica que as áreas institucionais são aquelas pertencentes ao Poder Público, independente de qual seja a esfera, as quais são realizados serviços públicos, como os de saúde, educação e lazer, podendo estar inseridas em qualquer zona de uso da cidade. As formas de uso dos equipamentos públicos permitidos nas áreas institucionais são indicadas no art. 65 da supracitada legislação municipal. Em relação às glebas, os lotes e as edificações aprovadas anteriormente ao ano de 2000, são classificadas como adequadas ou inadequadas, esta última quando apresentam divergências com as regras tragas no PDDU para as zonas em que se localizam.

A legislação também apresenta o conceito de Unidades Planejadas, compreendidas como formas de ocupação do solo urbano, mas que apresentam, devido às características próprias que possuem, diretrizes e regras particulares das zonas em que se localizam, dis-

pondo de um projeto de urbanização específico, como os realizados em condomínio, de reurbanização de favelas e de reassentamento de famílias de baixa renda. Dessa forma, permite uma maleabilidade para urbanização ou reurbanização de áreas, não necessitando ser iguais aos propostos para zona, mas precisando de harmonia, não podendo ser incompatíveis. O projeto das Unidades Planejadas deve ser aprovado e, por ter características diferentes e complexas, demanda procedimentos diversificados de aprovação. Anterior a apresentação do projeto deve ser entregue um anteprojeto, o qual necessita conter as justificativas, os elementos e os estudos necessários para consecução das Unidades Planejadas, além do prazo para execução das obras. Caso o anteprojeto seja aprovado, prosseguirá o rito normal de aprovação dos projetos.

No que tange ao parcelamento do solo urbano, estes ocorrerão mediante a criação de loteamentos e desmembramentos, os quais não são permitidos em terrenos alagadiços, sujeitos a inundações, aterrados com material prejudiciais à saúde pública, com declividade igual ou superior a 30% e com condições geológicas desaconselháveis a edificação, além de áreas de preservação ecológica; com degradação ambiental que impossibilite condições sanitárias admissíveis; com associações vegetais relevantes; nas faixas de proteção dos mananciais, corpos e cursos de água e; em locais com bens de importância histórica, paisagística e cultural, salvo em casos com parecer favorável emitido pelos órgãos públicos competentes.

Os loteamentos devem atender requisitos para sua implementação, como a doação de 40% para áreas públicas, salvo exceções em que este percentual poderá ser modificado. Da quantidade total de terras doadas, são destinadas: 20% para o sistema viário, os quais precisam ser articulados as vias próximas oficiais; 15% para áreas verdes e; 5% para áreas institucionais, as quais não poderão ter sua função alterada após a aprovação do projeto de loteamento; além de 5% para o Fundo de Terras Públicas, destinadas preferencialmente a assentamentos populares, havendo a possibilidade de serem em local diferente do loteamento, desde que com valores e dimensões correspondentes.

É obrigatório a reserva de faixa *non aedificandi* (áreas onde não são permitidas quaisquer edificações), ao longo das águas correntes, dormentes e destinadas à passagem de redes de infraestrutura, no que concerne aos serviços de água, esgotos, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

Para que o loteamento seja regular, sob ótica jurídica, faz-se necessário a consecução de etapas. O loteador deve enviar ao órgão municipal competente, no caso de Barbalha Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos, a identificação da propriedade, o registro imobiliário e um requerimento contendo: a localização do imóvel, a planta do imóvel, a planta planialtimétrica, a localização de elementos físicos naturais e artificiais existentes na gleba, a indicação das vias no entorno da gleba, o tipo de uso do loteamento, as características, dimensões e localização das zonas de uso próximas e a certidão atualizada da gleba. Posteriormente, o órgão da Prefeitura terá até 15 dias para serem definidas formalmente e enviadas as diretrizes para o uso do solo na área loteada, como a indicação dos usos compatíveis, os índices urbanísticos e um traçado de indicação na planta apresentada pelo loteador das vias de comunicação, dos locais preferenciais para praças, áreas verdes e destinadas a equipamentos comunitários, além das faixas escoamento de águas pluviais e *non aedificandi*.

Logo após, será apresentado pelo interessado o projeto do loteamento, contendo desenhos, memoriais descritivos e cronograma de execução das obras, como a instalação de redes e equipamentos para o abastecimento de água potável, energia elétrica, drenagem pluvial, esgotamento sanitário e de pavimentação, com duração máxima de 2 (dois) anos (as quais serão de responsabilidade exclusiva do loteador e sujeitas a prestação de garantia e

fiscalização pela autoridade pública), juntamente ao título de propriedade, de certidão atualizada da matrícula da gleba, de certidão de ônus real e negativa de tributos municipais relativos ao loteamento.

No que se refere aos desmembramentos, o requerimento enviado pelo interessado deve ser associado à certidão atualizada da matrícula da gleba e da planta do imóvel, esta última contendo a indicação das vias existentes dos loteamentos próximos, o tipo de uso e a divisão de lotes pretendida na área.

Os loteamentos localizados em áreas de interesse especial, limítrofe do município, que pertença a mais de um município ou ter área superior a 100 hectares, devem passar por exame e anuência do Poder Público Municipal apenas mediante estabelecimento, por intermédio de decreto, dos órgãos públicos estaduais e federais competentes ao caso concreto.

Após a apresentação do documento pelo empresário, a Prefeitura municipal tem 15 dias para aprovação ou rejeição do projeto de loteamento, 30 dias para aceitação ou recusa das obras de urbanização e 60 dias para expedição de termo de verificação de execução das obras, as quais terão que ser realizadas em um prazo máximo de 2 anos, sob pena de anulação da aprovação e casos de irrealização.

A garantia prestada pelo loteador, relacionada a execução das obras de infraestrutura, pode acontecer por hipoteca, por caução em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia. A garantia terá valor equivalente ao custo das obras e poderá ser liberada progressivamente a à medida que as obras forem realizadas.

6 A EXPANSÃO URBANA DO CRAJUBAR

Apesar das muitas semelhanças nas legislações municipais que versam sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo nos municípios que compõem a centralidade urbana da Região Metropolitana do Cariri, bem como a desatualização dessas normativas é relevante compreender o comportamento da expansão urbana dos municípios estudados, após a Lei Complementar nº 78/2009, a qual dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Cariri, a partir do levantamento da quantidade de loteamentos aprovados nas cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha desde o ano de criação desse arranjo, 2009.

No gráfico 1, demonstra-se a quantidade de loteamentos criados no município de Crato desde 2013, pois não obtivemos informações, do Poder Público municipal, perante a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (Coordenadoria de Gestão Ambiental-Setor de Licenciamento Ambiental), sobre a quantidade de loteamentos aprovados entre 2009 e 2012.

Em Crato, nos anos de 2013, 2014 e 2015, a quantidade de loteamentos se manteve estável. Todavia, nos anos subsequentes (2016 e 2017), o número foi reduzido em 50%. Em 2018, houve um aumento exponencial, com o maior quantitativo de loteamentos do período estudado. Em 2019, houve uma pequena redução, seguida por uma outra redução mais profunda em 2020. Já em 2021 ocorreu a segunda maior quantidade de loteamentos aprovados, perdendo apenas para 2018.

Gráfico 1:

Gráfico 2:



Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

No gráfico 2, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Infraestrutura de Juazeiro do Norte (SEINFRA), compreende-se a quantidade de loteamentos realizados desde 2009 em Juazeiro do Norte. Entre 2009 e 2010, a quantidade foi estável, sendo zerada no ano de 2011. Houve um aumento gradativo entre 2012 e 2013, este último ano foi quando tiveram mais loteamentos em relação ao período estudado. Os anos seguintes são marcados por uma redução progressiva, variando de 05 (cinco), 03 (três), 04 (quatro) e 02 (dois), respectivamente. Chama-se atenção que em 2020 não foi aprovado nenhum loteamento, como em Crato no mesmo ano.

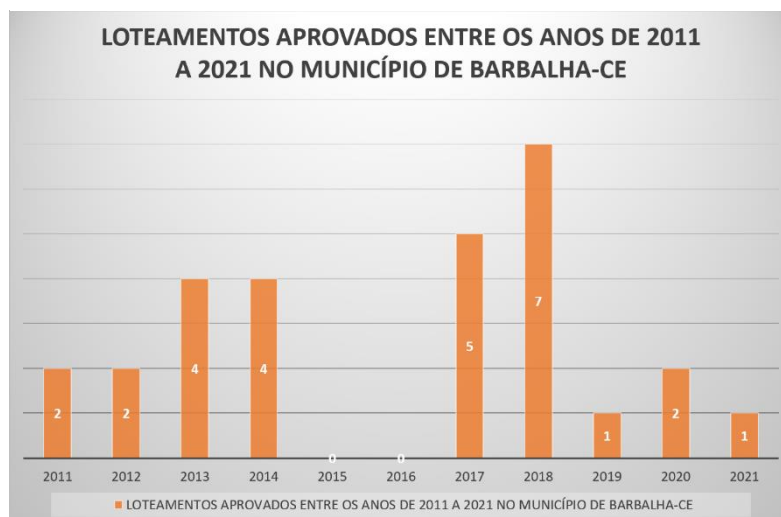


Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

Observa-se que no gráfico 3 são considerados apenas os loteamentos aprovados no município de Barbalha desde 2011, pois foi o período de informações disponibilizadas pela

Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos de Barbalha, em face do Setor de Habitação. Nota-se que nos anos de 2011 e 2012 a quantia foi igual, sendo dobrada nos dois anos posteriores. Em 2015 e 2016 não houve loteamento aprovado. Nos anos de 2017 e 2018, houve um aumento exponencial, sendo em 2018 o maior quantitativo de loteamentos, seguido por uma drástica redução em 2019 e com estabilidade em 2020 e 2021.

Gráfico 3:



Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

O gráfico 4 realiza um comparativo entre os loteamentos aprovados em Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, entre 2013 e 2021. Foi considerado 2013 como o ano inicial, pois é o período em que a presente pesquisa possui as informações dos três municípios estudados. Juazeiro do Norte aparece à frente, seguido por Crato, que possui apenas 1 (um) loteamento a menos no período, e Barbalha, com uma diferença de 08 (oito) loteamentos do segundo colocado.

Gráfico 4:



Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

A expansão urbana do CRAJUBAR fortalece o processo de conurbação do arranjo metropolitano do Cariri, onde muitos dos novos loteamentos criados estão nas imediações dos

limites entre esses municípios, notadamente, entre Juazeiro do Norte e Barbalha. Em Juazeiro do Norte, destacam-se os novos loteamentos em bairros como o Campo Alegre, Cidade Universitária, Jardim Gonzaga e Lagoa Seca, todos limítrofes com o município de Barbalha. Por sua vez, os novos loteamentos em Barbalha, em sua maioria, estão localizados nos bairros Mata dos Dudas, Mata dos Limas, Bulandeira e Crajubar, todos nas imediações do município de Juazeiro do Norte.

Nota-se que a expansão urbana do CRAJUBAR é frequente, todavia, quando o crescimento do espaço urbano não é acompanhado de uma efetiva execução das obras de infraestrutura, conforme previsto nas legislações supracitadas, acarretam problemáticas socioambientais que impactam na estrutura urbana e comprometem o bem-estar da população²⁹. São corriqueiros os casos de transgressão à legislação urbanística, o que acarreta irregularidade e ilegalidade do parcelamento do solo, tais como no processo de registro e aprovação dos loteamentos; na inexecução das diretrizes de ocupação do solo; nas dimensões erradas dos lotes; no desrespeito a doação de áreas públicas e institucionais; na carência ou na incorreção da documentação exigida; e na divergência entre o projeto de loteamento aprovado e sua consecução. Estas hipóteses tornam os loteamentos ilegais sob a ótica de serem irregulares. Já nos casos em que não há aprovação do projeto, mesmo que tenha sido enviado para avaliação, torna o loteamento ilegal do ponto de vista de ser clandestino³⁰.

A inobservância de normativos jurídicos dificultam a gestão popular das cidades, tendo em vista que são pensadas, em regra, para a melhoria da qualidade de vida dos munícipes. Quando ocorre a transgressão das regras urbanísticas, há uma tendência de beneficiar o mercado imobiliário, ocasionando um conflito entre os interesses do mercado e da sociedade. As divergências ocorrem em como esses espaços são utilizados: relacionados ao meio ambiente e aos bens urbanos; bem como os benefícios que serão reverberados: para os moradores a defesa de sua qualidade de vida e para o mercado a ampliação do lucro³¹.

Nos municípios estudados, as normas urbanísticas que deveriam regulamentar o mercado imobiliário, acabam sendo reguladas pelo próprio mercado, sob ótica de que a elaboração dos Planos Diretores ainda vigentes, datam do ano 2000, exceto o do município de Crato, sendo revisado em 2009, estes foram elaborados pela mesma empresa, o Consórcio VBL/Espaço Plano. Em 2000, o município de Crato também teve um plano diretor elaborado pela mesma empresa, o qual foi revogado com a lei posterior³².

Embora os planos diretores dos municípios estudados tenham sido elaborados pela mesma empresa, eles não se comunicam em uma perspectiva de complementaridade. Esses planos diretores foram promulgados anteriormente ao Estatuto da Cidade, o qual estabelece que no mínimo a cada 10 anos estes sejam revistos. Ou seja, apesar de o município de Crato e Juazeiro do Norte estarem em processo de revisão dos planos diretores, Juazeiro do Norte

²⁹ PINTO, Eduardo da Silva; CHAMMA, Paula V. Coiado. Os loteamentos urbanos e seus impactos ambientais e territoriais: o caso do loteamento Villaggio II na cidade de Bauru-SP. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*. Tupã, v. 01, n. 03, p. 95-135, 2013.

³⁰ MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). *Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2003, p. 78-96.

³¹ COSTA, Maria Clelia Lustosa; LIMA, Mariana Brito de. A relação entre a expansão urbana no chamado “triângulo do crajubar” e a implementação de políticas públicas de planejamento urbano. In: XIV ENANPEGE, 2021, Campina Grande. *Anais [...]*. Campina Grande: Realize, 2021. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/78336>. Acesso em: 10 out. 2022.

³² *Ibidem*.

e Barbalha passaram mais de duas décadas sem serem repensados, já o município de Crato, 13 anos.

Neste período houve a inserção de emendas e decretos com o fito de ajustar a legislação à realidade hodierna³³. Todavia, emendas e decretos são realizados de modo representativo, em face dos legisladores eleitos que não necessariamente representam a vontade do povo, mas sim de interesses privados. Já os planos diretores e sua legislação acessória e complementar que inclui a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, por primarem por um modelo participativo de todo o corpo social, teoricamente devem escutar os anseios sociais. Sob tal ótica, entende-se o atraso na revisão da legislação, em um período de extensa expansão urbana, como prejudicial para a organicidade territorial do município, bem como para a inserção de políticas públicas, sobretudo de infraestrutura urbana, para a população do CRA-JUBAR.

■ CONCLUSÃO

Este trabalho contribui para a Região do Cariri cearense, sobretudo para os municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, pela sistematização de dados sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo nesses municípios à luz das respectivas legislações e a expansão urbana recente a partir da criação de novos loteamentos. Esse fato direciona para a necessidade de harmonização nas políticas de planejamento urbano dos municípios com a realidade urbana vivenciada, por estarem em uma mesma Região Metropolitana, como também da necessidade de que a legislação municipal garanta o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e não meramente interesses do mercado.

Perante o apresentado, pode-se constatar que há uma crescente expansão urbana das cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, sobretudo, com a criação de novos loteamentos nas áreas limítrofes entre esses municípios. Além disso, refletiu-se acerca de problemáticas na elaboração dos Planos Diretores e da sua legislação acessória e complementar, notadamente, as legislações de parcelamento, uso e ocupação do solo. Nesse sentido, perceberam-se as abordagens superficiais no que tange às desigualdades socioeconômicas no espaço urbano, a desarmonia entre essas legislações municipais (em que pese estarem em uma Região Metropolitana), bem como a similaridade entre os textos de lei, haja vista terem sido elaborados em um mesmo recorte temporal e dois deles pela mesma empresa.

Ademais, ao se debruçar sob o contingente legislativo dos municípios no que tange às políticas de desenvolvimento urbano, foi possível notar um atraso na revisão das legislações municipais sobre o uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Nas políticas de planejamento urbano municipal é evidente um apelo imobiliário pelo controle do solo, em detrimento ao direito à cidade dos munícipes mais marginalizados, vilipendiando o direito magno à cidade em proporcionar a seguridade e primar pelo bem comum da população. Sobre a desatualização dessas legislações, salienta-se que manter o *status quo* é de interesse de quem está se beneficiando com o atual quadro urbano desses municípios.

Para estudos futuros, indica-se a necessidade de pesquisa de campo a esses loteamentos para análise *in loco* sobre o atendimento do que preconiza a legislação municipal e federal que versa sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.

³³ *Ibidem*.

AGRADECIMENTOS

À Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP) pelo apoio financeiro essencial para realização dessa pesquisa e ao Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS) da Universidade Federal do Cariri (UFCA) por fomentar e abrigar pesquisas dessa natureza.

REFERÊNCIAS

- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.
- BATISTA, Célio Augusto Alves; BATISTA, Halley Guimarães. *Breve história dos municípios do Cariri cearense: fatos e dados*. 1. ed. Fortaleza: INESP, 2020.
- BRASIL. IBGE. *IBGE Cidades*, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 08 out. 2022.
- BRASIL. IBGE. *Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022, 2023*. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Municipios.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.
- BRÍGIDO, João. *Apontamentos para a história do Cariri*. 1. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2007.
- QUEIROZ, Ivan da Silva.; DA CUNHA, Maria Soares. Condicionantes socioambientais e culturais da formação do CRAJUBAR, aglomerado urbano-regional do Cariri cearense. *Revista de Geografia*. Recife, v. 31, n. 3, p. 149-169, 2014.
- GIL, A. C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995.
- GOMES, Assis Daniel. *Da “Terra do Padre Cícero” à “Cidade Do Progresso”: Intervenções urbanas em Juazeiro do Norte (1950-1980)*. 1. ed. Salvador: Pontocom, 2015.
- COSTA, Maria Clelia Lustosa; LIMA, Mariana Brito de. A relação entre a expansão urbana no chamado “triângulo do crajubar” e a implementação de políticas públicas de planejamento urbano. In: XIV ENANPEGE, 2021, Campina Grande. *Anais [...]*. Campina Grande: Realize, 2021. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/78336>. Acesso em: 10 out. 2022.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Metodologia do Trabalho Científico: Procedimentos Básicos, Pesquisa Bibliográfica, Projeto e Relatório, Publicações e Trabalhos Científicos*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. *In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). Urbanização brasileira: redescobertas.* Belo Horizonte: C/Arte, 2003.

NASCIMENTO, Diego Coelho do. *Ser-tão "metropolitano": espacialidade e institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri.* 2018. Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/30438>. Acesso em: 09 mar. 2023.

OLIVEIRA, João César Abreu; ABREU, Roberto Cruz. Resgatando a história de uma cidade média: Crato, capital da cultura. *Revista Historiar.* Fortaleza, v. 2, n. 2, p. 244-262, 2010.

PINTO, Eduardo da Silva; CHAMMA, Paula V. Coiado. Os loteamentos urbanos e seus impactos ambientais e territoriais: o caso do loteamento Villaggio II na cidade de Bauru-SP. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades.* Tupã, v. 01, n. 03, p. 95-135, 2013.

TELES, Rudá Peixoto.; SILVA, Maria Lucineide Gomes da.; RIBEIRO, Antonio Junior Alves. Avaliação geoespacial da expansão do aglomerado urbano Crajubar utilizando inteligência geográfica. *Revista Brasileira de Geografia Física.* Recife, v. 13, n. 01, p. 423-433, 2020.





PLANEJAMENTO URBANO E VULNERABILIDADE SOCIAL EM TEMPOS PANDÊMICOS NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR

URBAN PLANNING AND SOCIAL VULNERABILITY IN PANDEMIC TIMES AT CASCAVEL/PR

AMANDA CAROLINE SCHALLENBERGER SCHAURICH* | CELITO DE BONA**

RESUMO

O planejamento urbano é importante para diversos aspectos das cidades, como mobilidade e saneamento básico, devendo ser viável e inteligente, para facilitar a vida da população, visando que esta atinja seus objetivos em múltiplos aspectos. Contudo, há grupos que são mais afetados pelo planejamento urbano, especialmente quando este é inviável e apresenta dificuldades à população. Assim, surge o problema apresentado, qual seja, de que forma o planejamento urbano tem influência na vida de pessoas em situação de vulnerabilidade social, em especial cotejando-o no recente momento pandêmico e se considerando o planejamento do município de Cascavel, Paraná. Conclui-se que o planejamento urbano possui influência na vida das pessoas, em especial aos grupos mais vulneráveis e no momento pandêmico. Verifica-se, também, que o planejamento urbano de Cascavel dá atenção parcial aos grupos vulneráveis durante o período pandêmico. Os métodos utilizados foram o analítico-descritivo e o hermenêutico, e a pesquisa foi realizada com base em revisão bibliográfica.

Palavras-chave: Direito das cidades; Urbanismo; Planejamento urbano; Vulnerabilidade; Pandemia.

ABSTRACT

Urban planning is important for several aspects of cities, such as mobility and basic sanitation, and it must be viable and intelligent, to make life easier for the population, aiming for it to reach its objectives in multiple aspects. However, there are groups that are more affected by urban planning, especially when it is not feasible and presents difficulties to the population. Thus, the presented problem arises, namely, how urban planning influences the lives of people in situations of social vulnerability, especially comparing it in the recent pandemic moment and considering the planning of the municipality of Cascavel, Paraná. It is concluded that urban planning has an influence on people's lives, especially the most vulnerable groups and in the pandemic moment. It is also verified that the urban planning of Cascavel pays partial attention to vulnerable groups during the pandemic period. The method used was the analytical-deductive one, and the research was carried out based on a bibliographic review.

Keywords: Cities law; Urbanism; Urban planning; Vulnerability; Pandemic.

* Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP.
Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná.
amanda.schaurich@hotmail.com

** Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Professor Adjunto do Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, campus de Marechal Cândido Rondon.
celito.bona@unioeste.br

Recebido em 19-4-2023 | Aprovado em 1-6-2023



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 PLANEJAMENTO URBANO: DEFINIÇÕES E CONSIDERAÇÕES INICIAIS; 2 A INFLUÊNCIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL NA VIDA DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL EM TEMPOS NORMAIS E PANDÉMICOS; 3 ESTUDO DE CASO: O PLANEJAMENTO URBANO DE CASCAVEL; 4 O PLANEJAMENTO URBANO DE CASCAVEL E SUA ATENÇÃO À VULNERABILIDADE SOCIAL EM TEMPOS PANDÉMICOS; 5 GOVERNANDO EM TEMPOS DE PANDEMIA; CONSIDERAÇÕES FINAIS.

■ INTRODUÇÃO

A vida nas cidades é influenciada por diversos aspectos, tais como mobilidade, trabalho, comunicação, lazer, saneamento básico, energia, segurança, bem-estar e habitação, entre muitos outros. Esses elementos, que podem facilitar ou dificultar a qualidade de vida na medida em que são oferecidos à população, decorrem do planejamento urbano, sendo que alguns grupos sociais são mais afetados por eles que outros, o que escancara a tamanha desigualdade social da sociedade em determinado tempo e lugar.

O planejamento urbano se refere ao conjunto de planos e ações do governo municipal que, em resumo, visa melhorar a qualidade de vida de seus habitantes. Dito isso, é necessário que os instrumentos de planejamento urbano sejam eficazes e coesos, de modo a efetivamente facilitar a vida da população.

Nesse sentido, surge a importância do tema aqui tratado. Isto porque, para além da teoria, subsiste a dúvida de como essa influência do planejamento urbano na vida das pessoas se dá na prática, especialmente com relação às pessoas vulneráveis e em tempos pandêmicos como o recente, surgido pela pandemia do novo coronavírus, sendo objeto de estudo no presente trabalho.

Assim, objetivou-se verificar como essa influência se dá na prática. Além disso, pretendeu-se analisar o planejamento urbano do município de Cascavel¹, no Estado do Paraná, e sua atenção às pessoas em situação de vulnerabilidade social durante o recente período pandêmico.

Desse modo, em um primeiro momento, fez-se uma análise inicial sobre o planejamento urbano, de modo a contextualizar o tema. A partir das considerações sobre o planejamento urbano, passou-se a analisar como ele influencia a vida das pessoas mais vulneráveis, tanto em tempos normais como em situações pandêmicas.

Diante disso, partiu-se ao estudo de caso proposto, fazendo-se uma análise sobre os instrumentos de planejamento urbano previstos no município de Cascavel, no Paraná, seguido da análise da atenção dada pelos instrumentos de planejamento às pessoas vulneráveis durante o período pandêmico. Nesse trabalho foi utilizado preponderantemente o método analítico-descritivo de um estudo caso, pois se propõe a analisar o fenômeno urbano a partir de determinada ótica e situação (a pandemia de COVID-19) e a descrever os resultados obtidos em dados e estatísticas oficiais. Ainda que superficialmente, o método hermenêutico também

¹ Cascavel é um município localizado na região Oeste do Paraná. A cidade é considerada a Capital do Oeste Paranaense, visto que é o polo econômico da região e um dos maiores municípios do estado, sendo o 5º (quinto) mais populoso do Estado, de acordo com estimativa do IBGE Cidades, com 332.222 habitantes em 2020 (IBGE, 2021).

desponta como atribuição de sentido normativo aplicável a partir do fenômeno urbano em uma situação de pandemia. A pesquisa foi realizada com base em revisão bibliográfica por meio da análise doutrinária, legislativa e de documentos oficiais disponibilizados pelo poder público.

1 PLANEJAMENTO URBANO: DEFINIÇÕES E CONSIDERAÇÕES INICIAIS

De acordo com o dicionário Aurélio, “planejar” é “1. Fazer o plano ou a planta de; projetar, traçar. 2. Tencionar, projetar. 3. Elaborar um plano de”². Neste viés, o termo “planejamento” significa o ato de planejar. Em outras palavras, o planejamento urbano nasce da ação de planejar, através de diversos atos e planos conexos.

No prisma jurídico a Constituição Federal prevê, em seu art. 30, inc. VIII, que compete aos Municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Ou seja, o planejamento urbano é prerrogativa (e um dever) constitucional da gestão municipal, que é encarregada até mesmo da delimitação oficial da zona urbana, rural e demais territórios³.

Neste viés, alguns aspectos são integrantes da ideia de planejamento urbano. Larrain explica que “en la planificación se destaca su dinamismo y la necesidad de coordinar las actividades, además de operar en todos los estratos sociales y en varios niveles espaciales interrelacionados entre sí”⁴.

Sendo assim, é possível se referir ao planejamento urbano, no seu aspecto jurídico, como sendo o conjunto de planos dinâmicos (municipais) que visam melhorar a qualidade de vida da respectiva população em seus diversos níveis sociais, através do melhoramento em aspectos como mobilidade urbana e saneamento básico, de modo a tornar a cidade mais funcional e otimizada.

O planejamento urbano surgiu, no Brasil, como forma de combate a um problema sanitário, pois os espaços existentes eram decadentes e urbanisticamente desordenados, o que favorecia a disseminação de doenças infecto-contagiosas⁵.

Para que isso acontecesse, muitas moradias existentes, que estavam degradadas, tiveram que ser demolidas, de modo a ceder espaço para novos espaços urbanos que favorecessem a iluminação solar e a ventilação, ainda tendo em vista a questão sanitária. Nesse processo, a população que foi expulsa desses locais teve que se deslocar a espaços mais distantes e menos valorizados, em zonas periféricas, o que resultou no aumento da segregação socioespacial, a exemplo do Rio de Janeiro enquanto Distrito Federal⁶.

Atualmente, o planejamento urbano é tido como uma atividade contínua e complexa, visto que envolve vários aspectos a serem considerados. Nesse sentido disserta Larrain⁷:

² FERREIRA, A. B. de H. *Miniaurélio Século XXI: O minidicionário da língua portuguesa*. 5. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Instrumentos de planejamento*. 2023. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/planejamento-ambiental-e-territorial-urbano/instrumentos-de-planejamento.html>. Acesso em: 20 jan. 2023.

⁴ LARRAIN, S. O. *Introducción a la planificación territorial*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Central, 2010.

⁵ SANTOS, A. M. S. P. Planejamento Urbano: para quê e para quem? *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 51-94, 2012.

⁶ *Ibidem*, p. 56 e 57.

⁷ LARRAIN, *op. cit.*, p. 15.

Como se aprecia, la planificación es una actividad continua y compleja, pues involucra toda clase de desarrollo, aunque la territorial se concentra en aspectos específicos relacionados con el uso del suelo y las actividades humanas en los lugares donde éstas se desarrollan. Se relaciona con el medio ambiente, lo que no era muy corriente anteriormente y utiliza métodos científicos, aunque a veces sean algo crudos, junto con políticas que el ser humano manifiesta, a través de un esfuerzo consciente para que éstas tengan éxito en el tiempo. Es, por tanto, una secuencia de operaciones diseñadas en la actualidad para obtener el fin establecido de antemano y una anticipación de lo que podría ser el mañana, si todos los supuestos se cumplen. En esa forma se puede obtener un mejor nivel de desarrollo en el territorio, sin desconocer los aspectos económicos y sociales.

Noutras palavras, de acordo com o entendimento de Larrain transcrito acima, várias questões devem ser analisadas quando da elaboração e execução do planejamento urbano, tais como aspectos econômicos e sociais, o meio ambiente, e o uso do solo e atividades humanas relacionadas, o que implica na atuação de uma equipe inter e transdisciplinar de profissionais.

O planejamento urbano se dá através de ações sociais e ambientais, que evidenciam as melhorias necessárias, mas principalmente por meio de uma série de institutos jurídicos que devem ser coordenados, conectados e harmoniosos entre si, tais como Plano Diretor, Plano de Desenvolvimento Metropolitano, Leis de Zoneamento Ambiental, de Parcelamento, de Uso e Ocupação do Solo, Planos de Mobilidade Urbana, Plurianual, de Desenvolvimento Econômico, de Gestão de Resíduos Sólidos, de Habitação, etc. Algumas cidades podem não apresentar todos esses planos ou, ainda, apresentá-los com nomes diferentes, ocorrendo, em sua ausência, alguns impedimentos para a obtenção de recursos federais e estaduais específicos.

Esse conjunto de planos e instrumentos jurídicos possuem um viés: facilitar a vida da população, através da construção de um espaço urbano que articule os equipamentos sociais, visando sua sustentabilidade. Contudo, Fernandez⁸ já considerava que há alguns desafios para se observar que derivam da própria natureza da cidade: a complexidade, a diversidade e a incerteza dos fenômenos urbanos.

Sobre a complexidade, o autor se refere ao “elevado nivel de complejidad de los procesos urbanos que tienen lugar dentro de sus límites y en su área de influencia más próxima”, o que acaba por dificultar as tarefas de análise e correta formulação de políticas. No que tange à diversidade, Fernandez entende que essa decorre “por las diferencias existentes en las características hincionales de cada ciudad y por la disparidad de agentes e intereses que intervienen en cada una de ellas”, sendo que isso, de acordo com o autor, dificulta a obtenção de leis aplicadas a todo o universo urbano⁹.

Outrossim, o estudioso destaca que a última dificuldade é a da incerteza, pois “todo el que se enfrenta con la tarea de prever el futuro de una ciudad a quince o veinte años sufre impotente las limitaciones de las herramientas de prospectiva para despejar las brumas que esconden el futuro”¹⁰. Sendo assim, há uma certa dificuldade de prever o futuro de uma cidade.

⁸ FERNANDEZ, J. M. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Reverté, 2006.

⁹ *Ibidem*, p. 16 e 19

¹⁰ *Ibidem*, p. 21.

Dessa forma, pode-se considerar que, atualmente, o planejamento urbano, no seu aspecto social, pode ser referido como conjunto de soluções para a construção de espaços urbanos que articulem os equipamentos sociais de modo a facilitar o deslocamento e a vida das pessoas. Desse modo, é um instrumento importantíssimo para construção de uma cidade mais articulada e cômoda a seus habitantes.

2 A INFLUÊNCIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL NA VIDA DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL EM TEMPOS NORMAIS E PANDÊMICOS

Não raramente, a vulnerabilidade é entendida em seu aspecto econômico. Entretanto, a vulnerabilidade social pode ser referente à inclusão, ou não, da população em relação a políticas públicas e aos serviços prestados¹¹.

É cabível uma breve reflexão inicial sobre o caso narrado do deslocamento da população do Distrito Federal, comentado anteriormente. Segundo Santos,

No então Distrito Federal, a solução que a população de baixa renda encontrou foi deslocar-se em direção à periferia urbana ou ocupar os morros localizados próximo ao Centro da cidade, onde se concentravam os empregos. Esta estratégia resultou numa crescente segregação socioespacial que se acentuou diante da inexistência e/ou insuficiência de investimentos públicos que melhorassem as condições de reprodução social dessa população¹².

Devido à condição sanitária daquela população, conforme mencionado, houve seu deslocamento para locais periféricos. Isso, por si só, não seria um problema, caso houvesse, já na época, um planejamento urbano que proporcionasse a integração dessa população com equipamentos sociais como escolas e uma malha viária adequada que os interligasse ao próprio centro da cidade, por exemplo. Isso poderia ser realizado com uma mobilidade urbana adequada, com “[...] a expansão da malha de transportes urbanos, como ocorreu em Paris”¹³.

Santos ainda se refere, no trecho citado, que parte dessa população buscou ocupar morros próximos ao centro da cidade, por conta da oferta de empregos. Sendo este o caso, o planejamento urbano deveria proporcionar acesso adequado dessas pessoas a saneamento e moradias em locais e situações adequados, que não encostas de morros.

Ou seja, no caso em análise, deveria ter sido adotado medidas para realocação dessa população em locais adequados, além de ser realizado um planejamento urbano, em seus diversos aspectos, de modo a garantir a integração dessas pessoas, e não sua segregação, como de fato ocorreu.

Um primeiro exemplo¹⁴ a ser explorado: imagine-se uma família monoparental (isto é, composta por apenas um dos genitores e seus filhos) que resida em um bairro/favela na zona periférica da cidade, distante do centro urbano. A mãe, que necessita manter o lar, tem que

¹¹ TOROSSIAN, Sandra D.; RIVERO, Nelson E. Políticas públicas e modos de viver: a produção de sentidos sobre a vulnerabilidade. In: CRUZ, L. R. da; GUARESCHI, N. (Org.). *Políticas públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

¹² SANTOS, *op. cit.*, p. 57.

¹³ SANTOS, *op. cit.*, p. 58.

¹⁴ Esse exemplo é hipotético, embora seja a realidade de muitos lares brasileiros. Em verdade, no CENSO do IBGE de 2010, constatou-se que haviam em nosso país 9.253.937 núcleos familiares no quesito “responsável sem cônjuge, com filho(s)”, isto é, famílias monoparentais.

se deslocar até o seu local de trabalho no centro ou, muitas vezes, a bairros ainda mais distantes. Os filhos, em idade escolar, necessitam ir até a escola, que normalmente não é integral.

Sendo assim, pode-se dizer que o tempo de deslocamento dessa mãe é de suma importância ao se considerar que é a responsável por seus filhos. Quanto mais tempo despender em seu deslocamento mais seus filhos terão que permanecer sozinhos, se não existir uma eficiente política pública. Havendo incompatibilidade de horários, as crianças terão que se deslocar sozinhas na ida ou volta da escola. Dependendo de sua distância, os infantes estão mais vulneráveis à insegurança ou mais propensos à evasão escolar. Isto sem contar na hipótese de qualquer auxílio de parentes ou amigos que habitem nas proximidades.

E é nesse sentido que se verifica que a mobilidade urbana também importa para as crianças, no viés do seu deslocamento, por vezes sozinhas. A questão se torna mais importante ainda ao se considerar que a mobilidade urbana afeta até mesmo o sentido de pertencimento e identidade territorial das pessoas:

Una ciudad fragmentada, desconectada y con una periferia desprovista de servicios urbanos genera graves problemas para la implementación de servicios de transporte público, afecta el sentido de pertenencia e identidad territorial, e incrementa la inseguridad urbana¹⁵.

Toma-se agora outro exemplo, porém desta vez real: Carlos, de 9 anos, morador do Distrito Federal, acorda às 5 da manhã para ir à escola que frequenta, distante cerca de 21,5 km. A viagem de ida à escola leva cerca de 1 hora e 30 minutos de ônibus. O transporte passa por 49 paradas até chegar ao ponto de destino de Carlos, sendo que o menino já chegou a se distrair e passar do ponto em que deveria desembarcar¹⁶.

Na pesquisa realizada¹⁷ por Müller, Monasterio e Dutra, constatou-se que 26% das crianças viajam mais de 25 km para a escola, ou seja, percorrem 50 km diários. Dessa forma, verifica-se que o planejamento urbano interfere na vida tanto de adultos quanto de crianças e é possível chegar a uma constatação: o planejamento urbano possui influência no dia-a-dia de pessoas em situação de vulnerabilidade social. Explica-se.

Ainda tendo em vista a cidade de Brasília, destaca-se um caso que ocorreu em 2017: um menino de 8 anos desmaiou na escola, devido à fome. Na época, sua professora afirmou que outros quatro alunos da mesma turma também passavam pela mesma situação, sendo preciso lhes dar frutas obtidas na cantina da escola, para tentar “enganar o estômago”, visto que o lanche era servido apenas às 15 horas e 30 min¹⁸.

Os autores narram que a família possuía condições bem limitadas, visto que a mãe estava desempregada e vivia com os seis filhos, não contando com o apoio do pai das crianças.

¹⁵ SEGOVIA, O.; RICO, M. N. ¿Cómo vivimos la ciudad?: hacia un nuevo paradigma urbano para la igualdad de género. In: SEGOVIA, Olga; RICO, María Nieves (org.). *¿Quién cuida en la ciudad?: aportes para políticas urbanas de igualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2017, p. 49.

¹⁶ MÜLLER, F.; MONASTERIO, L. M.; DUTRA, C. P. R. Por que tão longe?: mobilidade de crianças e estrutura urbana no Distrito Federal. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 20, n. 42, p. 577-598, ago. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4213>.

¹⁷ A pesquisa foi realizada, pelos autores, em duas instituições educacionais públicas situadas no Plano Piloto de Brasília (um Centro de Educação Infantil e uma Escola-Classe).

¹⁸ RODRIGUES, R. G.; BARRETO, R. Criança de 8 anos desmaia de fome em escola pública no Cruzeiro. *Correio Braziliense*, Brasília, 17 nov. 2017. Disponível em: http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ultimasnoticias_geral/63,104,63,78/2017/11/17/ensino_educacaobasica_interna,641763/crianca-de-8-anos-desmaia-de-fome-em-escola-no-cruzeiro.shtml. Acesso em: 20 jan. 2023.

O menino estudava em outro bairro, a 30 km de distância, sendo que a Secretaria de Educação fornecia ônibus escolares, que percorriam o trajeto em 2 horas. Por conta da distância, o menino saía de seu bairro às 11 horas, chegava às 13 horas no colégio e o lanche era apenas servido às 15 horas e 30 minutos. Ou seja, ele ficava cerca de 5 horas sem comer.

É indiscutível que, em pleno século XXI, a desigualdade econômica refletida territorialmente ainda é realidade não só do Brasil, mas também da América Latina e Caribe. Segovia e Rico, citando o Panorama Social da América Latina de 2016, informam que isso resulta da distribuição desigual de renda:

En América Latina y el Caribe persisten graves desigualdades territoriales que, en gran parte, son producto de una inequitativa distribución de los ingresos entre sus habitantes y de la exclusión de vastos sectores de la ciudadanía de los servicios públicos básicos. La brecha existente se traduce en grandes inequidades de acceso a mejores empleos, salarios y protección social, a oportunidades educativas y recreativas, y a una vivienda digna¹⁹.

Sendo assim, é nesse panorama de vulnerabilidade social e familiar, como os casos comentados, que se destaca a necessidade de um planejamento urbano adequado, de modo a otimizar o tempo de deslocamento, por exemplo. Ou melhor, um planejamento municipal que crie soluções adequadas a cada realidade social, podendo ser escolas mais próximas ou uma mobilidade de forma mais ágil e eficiente, de modo a evitar o transtorno do deslocamento por longas distâncias para acessar os serviços e equipamentos sociais. E é neste viés que se justificam políticas públicas que sejam conectadas e coordenadas, abrangendo múltiplos aspectos, inclusive o planejamento urbanístico.

Ainda no viés da vulnerabilidade social, mister destacar um dos aspectos que mais tem importância no planejamento urbano: a questão de saneamento básico.

O saneamento básico é definido pela Lei nº 11.445, de 2007, como sendo o “conjunto de serviços públicos de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas” (art. 3º, inc. I da lei).

No Brasil, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2017 haviam 22 municípios sem rede de distribuição de água em nosso país e 2.211 municípios sem rede de esgotamento sanitário adequado²⁰. Segundo pesquisa realizada pelo Painel Saneamento Brasil, em 2018, 16,4% da população não possuía acesso à água e 46,9% da população não tinha coleta de esgoto²¹.

¹⁹ SEGOVIA, O.; RICO, M. N., *ibidem*.

²⁰ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa nacional de saneamento básico*. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/pesquisa/30/30051>. Acesso em: 01 nov. 2022.

²¹ PAINEL SANEAMENTO BRASIL. *Indicadores por ano – 2018*. Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/explore/ano?SE%5Ba%5D=2018>. Acesso em: 30 set. 2022.

É sabido que grande parte da população que não possui acesso ao esgotamento sanitário reside em áreas de vulnerabilidade social, em assentamentos irregulares ou aglomerados subnormais²², sendo que no Brasil, em 2010, havia 6.329 aglomerados subnormais²³.

O relatório da pesquisa referente ao Estado de São Paulo²⁴ concluiu que 11% da população da Região Metropolitana de São Paulo vive em aglomerados subnormais. Aderiram à pesquisa 13 municípios paulistas que, juntos, possuem 2.838 assentamentos irregulares, com população estimada de 2.578.711 habitantes, o que representa, em média, 909 habitantes por assentamento irregular. De acordo com a pesquisa, apenas 492 dos 2.838 assentamentos são atendidos por rede de abastecimento de água do prestador de serviço. Ou seja, nestes assentamentos irregulares os serviços públicos de saneamento básico são praticamente inexistentes.

É evidente, dessa forma, que é necessário que haja um planejamento urbano adequado, de modo a garantir a toda a população, mesmo a que vive em assentamentos irregulares, o acesso ao saneamento básico.²⁵ É neste sentido que o marco regulatório do saneamento básico (Lei nº 11.445/2007) determina, de acordo com o seu art. 9º, que “O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei”.²⁶ Esse plano, por sua vez, deve ser realizado de acordo e considerando o respectivo planejamento urbano, eis que a interpretação se deve a uma atribuição de sentido a partir do conjunto de leis que regulamentam a matéria.

Essa situação ganha ainda mais destaque ao se considerar o recente cenário pandêmico, causado pelo novo coronavírus (COVID-19). Isto porque, com a pandemia, uma das formas mais eficazes de prevenir o contágio da doença é o simples ato de lavar as mãos com água e sabão. Todavia, essa forma de prevenção encontra dificuldade ao ter em vista os dados do saneamento no Brasil, uma vez que as medidas de prevenção não observam as peculiaridades das favelas²⁷. Ora, como a população dos 2.346 assentamentos não atendidos por rede de abastecimento de água em São Paulo irá lavar as mãos? Ou fazer a limpeza e desinfecção de sua casa? Ou lavar as roupas assim que chega da rua?

²² De acordo com o IBGE (*apud* INSTITUTO TRATA BRASIL, REINFRA CONSULTORIA e COORDENAÇÃO DE SANEAMENTO BÁSICO DA OAB), assentamentos irregulares ou aglomerados subnormais são “o conjunto de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostos, em geral, de forma desordenada e densa”.

²³ INSTITUTO TRATA BRASIL; REINFRA CONSULTORIA; COORDENAÇÃO DE SANEAMENTO BÁSICO DA OAB. *Pesquisa Saneamento Básico em Áreas Irregulares*: Relatório Brasil. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/areas-irregulares/volume2/relatorio-completo-areas-irregulares.pdf>. Acesso em: 30 set. 2022.

²⁴ INSTITUTO TRATA BRASIL; REINFRA CONSULTORIA; COORDENAÇÃO DE SANEAMENTO BÁSICO DA OAB. *Pesquisa Saneamento Básico em Áreas Irregulares do Estado de São Paulo*. São Paulo, 2015. Disponível em: http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/areas-irregulares/Areas-Irregulares-Sao-Paulo-vf-24_11-16h.pdf. Acesso em: 30 set. 2022.

²⁵ Daí a importância de instrumentos de política pública como o REURB, previsto na Lei n. 13.465/2017, que se trata do conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

²⁶ O art. 19 da mesma lei é que especifica quais são os requisitos deste plano.

²⁷ FERREIRA, L. 'Somos excluídos': prevenção ao corona 'esquece' favelas sem saneamento. *UOL Notícias*, São Paulo, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/17/somos-excluidos-prevencao-ao-corona-esquece-favelas-sem-saneamento.htm>. Acesso em: 05 jun. 2023.

Para além do saneamento básico, a população socialmente vulnerável enfrenta ainda mais vulnerabilidade em tempos pandêmicos, englobando outros aspectos. O próprio isolamento social, também proposto como forma de prevenção, se torna dificultado nessas comunidades. Como já dito acima, a média de habitantes por assentamento irregular nos 13 municípios paulistas é de 909 pessoas. Além disso, as favelas e outros aglomerados de baixa renda costumam ter domicílios superlotados, sem saneamento, água e infraestrutura habitacional adequados, o que acaba por dificultar o distanciamento social²⁸.

Ademais, há também para ser pensada a questão da mobilidade urbana. A população que reside em áreas periféricas tende a utilizar mais o transporte público para seu deslocamento por conta da vulnerabilidade financeira e distância dos equipamentos sociais.

Nesta senda, tendo em vista o cenário pandêmico atual, vê-se que o uso do transporte público pode ser um problema ao distanciamento social, especialmente ao se considerar a diminuição na frota de ônibus, por exemplo, durante esse período, o que acaba por gerar superlotação. Isso ocorreu em Curitiba, onde pessoas que utilizavam o transporte coletivo daquela Região Metropolitana reclamaram da superlotação e aglomeração de passageiros em meio a pandemia, devido a redução da frota dos ônibus²⁹.

Por todo o exposto acima, é possível constatar que o planejamento urbano de uma cidade possui grande relevância na vida de pessoas em situação de (hiper)vulnerabilidade social. Torna-se visível que o fato de recursos básicos não estarem igualmente disponíveis para comunidades com condições de vida e trabalho desfavoráveis³⁰ afeta diretamente essa população, principalmente em tempos pandêmicos.

Por conta disso, “somente uma combinação equilibrada de diferentes medidas direcionadas às comunidades vulneráveis pode evitar mortes e limitar a superutilização do sistema de saúde”³¹, de modo que se faz necessário que a Administração Pública, por meio do planejamento urbano, preveja medidas adequadas às pessoas em situação de vulnerabilidade.

3 ESTUDO DE CASO: O PLANEJAMENTO URBANO DE CASCAVEL

Estabelecemos que o planejamento municipal é de grande relevância para o meio urbano e para as vidas de seus habitantes, por ser um instrumento importante para diversos aspectos do município. Dessa maneira, o planejamento deve ser inteligente e viável. Sendo assim, analisaremos o planejamento urbano da cidade de Cascavel, Paraná.

A legislação do Município de Cascavel é composta por diversos institutos jurídicos, tais como Lei Orgânica, Plano Diretor, Código Tributário, Código Municipal de Saúde, Código de Obras, Plano Municipal de Educação, Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, entre outros.

²⁸ PEROSA, G. S.; LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. C. P.; LEBARON, F. Patologias sociais na metrópole de São Paulo: análise socioespacial de indicadores nas subprefeituras. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 635-658, ago. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612151585>.

²⁹ PARANÁ PORTAL. Passageiros reclamam de superlotação após redução da frota de ônibus em Curitiba e RMC. *Paraná Portal*, Curitiba, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://paranaportal.uol.com.br/cidades/reducao-frota-ônibus-curitiba-regiao-metropolitana-coronavirus/>. Acesso em: 01 out. 2022.

³⁰ KHALIDI, J. R. Inequality Affects the Covid-19 Pandemic. *Khazanah Research Institute*, Kuala Lumpur, 30 mar. 2020. Disponível em: http://www.krinstitute.org/assets/contentMS/img/template/editor/20200330_Articles_Covid_Inequality_v9.pdf. Acesso em: 07 mar. 2023.

³¹ RODRIGUES, V. P. *et al.* Respostas à pandemia em comunidades vulneráveis: uma abordagem de simulação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1111-1122, jul – ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200250>.

A Lei Orgânica do Município de Cascavel foi promulgada em 1990, tendo como propósito a garantia do exercício “dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, visando a construção a nível municipal de uma sociedade mais justa, fraterna e democrática”, conforme redação do seu preâmbulo, garantindo o auxílio e participação da comunidade nesse sentido.

No ano de 2017, o Plano Diretor de Cascavel, de 2006, foi alterado pela lei complementar nº 91, que está em vigência e estabelece “diretrizes para o desenvolvimento da cidade e das sedes dos demais distritos administrativos e, dá outras providências relativas ao planejamento e à gestão do território do município”.

Além da Lei Orgânica e do Plano Diretor, instrumentos essenciais a toda cidade, para os fins deste trabalho, se destaca que o município de Cascavel conta com o Plano Municipal de Saneamento Básico, instituído pela Lei nº 6.311, de 2013. Consta no seu art. 1º, *caput*, que o Plano Municipal tem como objetivo

melhorar a qualidade sanitária pública e a manutenção do meio ambiente equilibrado na busca do desenvolvimento sustentável e fornecendo as diretrizes ao poder público e a população para a defesa, conservação e recuperação da qualidade e salubridade ambiental, cabendo a todos o direito de exigir a adoção de medidas nesse sentido.

De fato, conforme notícia veiculada no site da SANEPAR (Companhia de Saneamento do Paraná), Cascavel se destacou no ranking de saneamento da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), que foi divulgado em junho de 2020. De acordo com a notícia, “dos 500 pontos possíveis no indicador, Cascavel obteve 498,98, ficando na 11ª colocação”. Por fim, a notícia destaca que

Cascavel tem sido destaque também nas pesquisas do Trata Brasil mantendo-se entre as sete mais bem colocadas de todo o país em abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto. A área urbana dispõe de 100% de cobertura com a rede de distribuição de água e mais de 98% de cobertura com a rede coletora de esgoto³² e³³.

Ademais, o Instituto Trata Brasil informa que o município “aparece na 7ª posição no Ranking do Saneamento Básico de 2020 com foco nas 100 maiores cidades do Brasil, e é um dos municípios com maior evolução no índice de esgoto tratado sobre água consumida”³⁴.

Desse modo, verifica-se que o saneamento básico, em Cascavel, é realidade em quase toda a população urbana, o que demonstra o sucesso do Plano Municipal e da parceria entre o município e a empresa de saneamento paranaense, que atua na cidade.

Outrossim, importante instrumento de planejamento urbano foi criado em 2017, por meio da lei municipal nº 6791, qual seja, o Instituto de Planejamento de Cascavel (IPC), uma

³² Inobstante tal informação, há algumas críticas em questões pontuais pelo prefeito do município, Leonaldo Paranhos, relacionadas ao desabastecimento da cidade, como destacado, por exemplo, na notícia a seguir: <https://cgn.inf.br/noticia/391436/paranhos-mostra-indignacao-com-desabastecimento-as-pessoas-estao-ha-48-horas-sem-agua>. Acesso em: 30 jan. 2023.

³³ ESTADO DO PARANÁ. SANEPAR. *No Oeste do PR, Cascavel e Foz se destacam em ranking de saneamento*. Curitiba, 09 jun. 2020. Disponível em: <http://site.sanepar.com.br/noticias/no-oeste-do-pr-cascavel-e-foz-se-destacam-em-ranking-de-saneamento>. Acesso em: 06 out. 2022.

³⁴ INSTITUTO TRATA BRASIL. *Cascavel*. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/cascavel-mostra-grande-evolucao-no-saneamento-basico>. Acesso em: 06 out. 2022.

autarquia municipal e pessoa jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia técnica, administrativa e financeira.

O objetivo do IPC é o estabelecimento de estratégias de planejamento urbano baseado no Plano Diretor de Cascavel, “com vistas ao desenvolvimento estruturado e sustentável do município a partir de procedimentos inovativos e tecnológicos, com atuação no curto, médio e longo prazo”. O Instituto atua em 5 setores, sendo eles: geoprocessamento, licenciamento, planos e programas, projetos e administrativo e financeiro³⁵.

Recentemente, o IPC passou a trabalhar na atualização do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, importante instrumento no planejamento municipal. O antigo, chamado de Plano Municipal Viário e de Transportes de Cascavel, foi sancionado em 2012 e perderá a vigência em 2022.³⁶

O novo plano, chamado de PlanMob, objetiva “estimular a mobilidade e a acessibilidade de forma equitativa e priorizar a preservação da vida, da saúde e do meio ambiente” e viabiliza “os meios para transformação desejada a partir de metas, ações estratégicas e recursos materiais e humanos”³⁷.

O PlanMob, que deveria ser desenvolvido em 18 meses está dividido em 5 fases: mobilização inicial; pesquisas e levantamentos; diagnóstico e prognóstico; formulação de análises e propostas; e, por fim, consolidação do plano. Na data da consulta ao site, o PlanMob ainda se encontrava na primeira fase, com oficinas públicas, a serem realizadas nos bairros e distritos, agendadas desde o mês de outubro de 2020³⁸.

Atualmente, a empresa responsável por gerenciar e fiscalizar o Transporte Coletivo Urbano de Cascavel é a Transitar, Autarquia Municipal de Mobilidade, Trânsito e Cidadania, criada em 2019 pela Lei nº 7.023. A Transitar teve a finalidade de substituir a CETTRANS - Companhia de Engenharia de Transporte e Trânsito, Empresa Pública Municipal independente de caráter privado que antigamente era responsável por essa questão.

Em 2014, quando o transporte coletivo ainda era gerenciado pela CETTRANS, havia uma frota composta por 154 ônibus, todos com acessibilidade, de duas empresas distintas, que operavam 54 linhas com mais de 1.000 pontos de ônibus e 3 terminais de transbordo³⁹.

Por outro lado, de acordo com dados do DETRAN, constantes no site da CETTRANS, no ano de 2019 a frota de veículos cadastrados no município de Cascavel era de 238.367. Em 10 anos, houve um acréscimo de quase 100.000 veículos cadastrados, visto que a frota de veículos em 2009 era de 145.215⁴⁰. Esses dados revelam a tendência nacional de priorizar os veículos pessoais para a mobilidade urbana via concessão de crédito aos consumidores.

O elevado número de veículos particulares pode ser explicado pelos ensinamentos de Roxama Kreimer, que afirma que o automóvel possui uma função simbólica na cultura contemporânea, relatando ela que “pese a su carácter mortífero, el automóvil es un objeto de

³⁵ INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE CASCAVEL. Sobre nós. 2022. Disponível em: <http://www.ipc.cascavel.pr.gov.br/conheca-o-ipc>. Acesso em: 05 out. 2022.

³⁶ Isto porque, de acordo com o art. 24, XI da lei nº 12.587/2012, o Plano de Mobilidade Urbana deve ser revisado e atualizado em prazo não superior a 10 (dez) anos.

³⁷ INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE CASCAVEL. PlanMob. 2022. Disponível em: <https://ipcvel.wixsite.com/website/planmob>. Acesso em: 05 out. 2022.

³⁸ *Idem*.

³⁹ MUNICÍPIO DE CASCAVEL. CETTRANS. *Transporte coletivo*. 2014. Disponível em: <http://www.cettrans.com.br/transporte-coletivo.php>. Acesso em: 06 out. 2022.

⁴⁰ MUNICÍPIO DE CASCAVEL. CETTRANS. *Frota de Veículos em Cascavel*. 2022. Disponível em: <https://www.cettrans.com.br/subpagina.php?id=15>. Acesso em: 06 out. 2022.

culto, un objeto sagrado, um verdadeiro fetiche de metal sobre rodas”. Além disso, para Kreimer, o veículo pode ser considerado “instrumento emblemático del capitalismo y de la sociedad industrial”⁴¹. Ademais, conforme informação no site da CETTRANS⁴², o valor da passagem de ônibus circular em Cascavel era de R\$4,50 em 2022⁴³, o que pode acarretar na diminuição do uso desse meio de transporte em favor de veículos particulares.

Nesse sentido, tendo em vista os números evidenciados e considerando que, de acordo com o IBGE⁴⁴, a população do município no último censo (em 2010) era de 286.205 habitantes, sendo a população estimada para o ano de 2022 de 336.073 pessoas, se verifica que a mobilidade deixa a desejar. Isto porque a mobilidade urbana diz respeito à qualidade da possibilidade de deslocamento em que a utilização do transporte público se torna mais desejável ante a desnecessidade de vagas de estacionamento, por exemplo, além da baixa emissão de gases de efeito estufa, em que o transporte ocupa uma importante fatia do total emitido, e não ao número de veículos nas ruas. Inclusive, Enrique Peñalosa⁴⁵ diz que “uma boa cidade não é aquela onde os pobres andam de carro, mas aquela onde os ricos usam o transporte público”⁴⁶.

Contudo, no caso em concreto, comparando os números de frotas de ônibus e veículos no município de Cascavel com a população estimada da cidade para 2020, verifica-se que há 2.158 pessoas para cada ônibus, ao passo em que há menos de um veículo pessoal⁴⁷ por pessoa (0,71). Ou seja, manter esse alto número de veículos particulares em detrimento do transporte público pode impedir que haja o desenvolvimento de uma cidade mais sustentável e com menos emissão de gases poluentes.

Sendo assim, vislumbra-se ser imperioso que haja uma reformulação da mobilidade em Cascavel, visto que “la integración entre el transporte público y los usos del suelo es una de las iniciativas estratégicas más importantes para el desarrollo de un futuro urbano más sostenible”⁴⁸. Noutras palavras, mister que haja uma melhor integração entre o transporte público e os usos do solo, visando um desenvolvimento urbano mais sustentável. Para além do uso do transporte público via ônibus, apresenta-se outras alternativas:

Dado que la gran mayoría del crecimiento urbano se proyecta para las ciudades con menos de medio millón de habitantes, una forma de DOT basada en buses, acompañada con una infraestructura de alta calidad para peatones y ciclistas, puede ser

⁴¹ KREIMER, R. *La tiranía del automóvil*. Buenos Aires: Anarres, 2006.

⁴² CETTRANS. Tarifas. 2020b. Disponível em: <http://www.cettrans.com.br/transporte-coletivo.php>. Acesso em: 07 out. 2020.

⁴³ Vigência 23/05/2022, decreto nº 16.841/22. Pesquisa em 07 de outubro de 2022.

⁴⁴ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cascavel*. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>. Acesso em: 06 out. 2022.

⁴⁵ Ex-prefeito de Bogotá, Enrique Peñalosa ficou conhecido por transformar a capital da Colômbia em cidade modelo em transporte cicloviário na América Latina entre os anos de 1998 e 2001 (THE CITY FIX BRASIL. Entrevista com Enrique Peñalosa: a cidade que queremos. *TheCityFix Brasil*, Porto Alegre, 02 mar. 2015. Disponível em: <https://www.thecityfixbrasil.org/2015/03/02/entrevista-com-enrique-penalosa-a-cidade-que-queremos/>. Acesso em: 07 out. 2022.)

⁴⁶ PERO, Valéria; MIHESSEN, Vitor. Mobilidade urbana e pobreza no Rio de Janeiro. *Revista Econômica*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 23-50, dez. 2013.

⁴⁷ Automóvel (carro), caminhão, caminhão trator, caminhonete, camioneta, ciclomotor, microônibus, motocicleta, motoneta, motor-casa, ônibus, reboque, semi-reboque, side-car, trator esteira, trator rodas, trator misto, triciclo e utilitário.

⁴⁸ SUZUKI, H.; CERVERO, R.; IUCHI, K. *Transformando las ciudades con el transporte público: integración del transporte público y el uso del suelo para um desarrollo urbano sostenible*. Bogotá: Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes: Findeter; Washington, D. C.: World Bank, 2014.

apropriada en muchos lugares. Muchas ciudades en el mundo en desarrollo tienen los requisitos necesarios para que las inversiones en ferrocarriles y en BRT desencadenen cambios significativos en el uso del suelo, incluyendo un crecimiento rápido, el aumento de los ingresos reales y niveles más altos de motorización y congestión. También son necesarios la planeación y la zonificación de apoyo, el apalancamiento y la distribución de riesgos por parte del sector público y la capacidad para manejar los cambios del uso del suelo que se generan por las inversiones en la infraestructura del transporte⁴⁹.

Sobre caso prático em análise, destaca-se que Cascavel não possui, até o momento, transporte público via trens, metrô e/ou BRT. Inclusive, não há sequer previsão ou proposta de inclusão desses meios de transporte no município, muito menos a definição de projeto de eventual área em que ligue a cidade com outras da região, como Toledo ou Foz do Iguaçu, distantes cerca de 50 e 150 quilômetros respectivamente.

Pelo exposto, vislumbra-se que é necessário haver uma melhor integração entre o transporte público e transportes alternativos, como bicicletas, e o uso e edificação racionais do solo urbano em Cascavel, visando um desenvolvimento urbano mais sustentável.

4 O PLANEJAMENTO URBANO DE CASCAVEL E SUA ATENÇÃO À VULNERABILIDADE SOCIAL EM TEMPOS PANDEMICOS

Como não poderia deixar de ser, desde fevereiro de 2020, o município de Cascavel tem tomado medidas para o enfrentamento da pandemia causada pela COVID-19. Pode-se dizer que a primeira delas foi a ativação do COE – Centro de Operações Emergenciais, em 26 de fevereiro, através de portaria interna da Secretaria de Saúde do município, de nº 158/GS/SESAU⁵⁰.

Além disso, no mês março de 2020, o município adotou medidas preventivas ao enfrentamento da COVID-19, através de diversos decretos. Cita-se o Decreto nº 15.313, de 19 de março de 2020, que determinou a suspensão das aulas, o fechamento do comércio por 15 dias e a suspensão do transporte coletivo pelo mesmo período, entre outras diligências.

Embora diversas ações diferentes tenham sido tomadas no combate ao coronavírus, o que aqui nos interessa é a análise de eventuais medidas tomadas que digam respeito à população vulnerável.

Uma importante medida adotada pelo Município de Cascavel, pela Secretaria Municipal de Assistência Social - SEASO, foi a criação do Plano de Contingenciamento da Secretaria Municipal de Assistência Social de Cascavel/PR. O objetivo geral do Plano, que teve início em 20 de março de 2020 e será desativado quando houver a declaração do encerramento da situação de calamidade, é a instituição de medidas temporárias para enfrentamento da pandemia no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, de modo a reduzir a incidência e a interrupção da transmissão local do vírus e evitar a desproteção a usuários do SUAS⁵¹.

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ SANTOS, S. Cascavel ativa Centro de Operações de Emergências para enfrentamento do coronavírus. *O Paraná*, Cascavel, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://oparana.com.br/noticia/cascavel-ativa-centro-de-operacoes-de-emergencias-para-enfrentamento-do-coronavirus/>. Acesso em: 26 jan. 2023.

⁵¹ MUNICÍPIO DE CASCAVEL. SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Plano de Contingenciamento da Secretaria Municipal de Assistência Social de Cascavel/PR diante da pandemia da doença pela Sars-Cov-2 (COVID-19). Cascavel, jul. 2020. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=15953419208>

A partir da data de 24 de março de 2020, a Secretaria Municipal de Assistência Social passou a atender famílias em situação de vulnerabilidade social, agravada pela pandemia de COVID-19, por meio do Benefício Eventual de Auxílio Alimentação, através de cestas básicas (SEASO, 2020b, p. 1). De acordo com informações constantes no Plano de Contingenciamento, após o início da ação, houve aumento de 442% na concessão de cestas básicas, que passou de 760 no período de 20 de fevereiro a 19 de março de 2020 para 4.120 no período de 24 de março a 24 de abril de 2020⁵².

Ademais, a SEASO ainda organizou a Unidade de Acolhimento Provisório/Pandemia Coronavírus, objetivando dar suporte às Unidades de Acolhimento Institucional para Adolescentes, Família Acolhedora 1, 2 e 3 e Recanto da Criança. Embora se utilize essa nomenclatura, em verdade “não se trata de um novo serviço ou unidade acolhimento, é apenas um espaço para cuidados e atenção às orientações sanitárias”⁵³, que se manterá pelo tempo em que durar a pandemia.

Na prática, de acordo com informações da Secretaria referida, o público citado é recebido no local para higienização pessoal “por meio de banho e troca das roupas, uso de máscara, álcool em gel constante”⁵⁴. Além disso, a equipe responsável monitora o aparecimento de sintomas do coronavírus no público-alvo. Outrossim, a Unidade de Acolhimento é destinada a “usuários que estejam em acolhimento e apresentam sintoma ou confirmação de COVID-19 e necessitem de isolamento, em especial aqueles que estão em acolhimento institucional”, existindo no local um quarto próprio para pessoas que demandem de isolamento⁵⁵.

Está previsto no Plano de Contingenciamento também a licitação de vagas de hospedagem para usuários do SUAS que necessitem de isolamento por suspeita e/ou por contágio de coronavírus, pois, de acordo com a SEASO, “é preciso providenciar espaços adequados ao uso dos acolhidos infectados ou com suspeita de infecção pelo coronavírus, como medida de isolamento social com a garantia de suporte e cuidados para uma adequada recuperação”⁵⁶. Para tanto, ficou estabelecido que seria utilizado serviço de hospedagem para esses casos, com isolamento imediato, até que o acolhido possa retornar à Unidade de Acolhimento.

A Secretaria Municipal de Assistência Social de Cascavel ainda prevê outras ações através do Plano de Contingenciamento, tais como a aquisição de equipamentos de proteção individual para trabalhadores, ampliação da aquisição de marmitta e de materiais de higiene pessoal e limpeza, entre outras.

Diante disso, verifica-se a existência de positivos instrumentos de planejamento urbano no município de Cascavel, referente à assistência social durante o período pandêmico, de modo que é possível considerar que o governo local desempenhou bem seu papel na ajuda às pessoas em situação de vulnerabilidade social.

96&file=453F91D863E5556FB96BA728A210F910878164F0&sistema=WPO&classe=UploadMidia. Acesso em: 26 jan. 2023.

⁵² MUNICÍPIO DE CASCAVEL, *ibidem*, p. 10.

⁵³ MUNICÍPIO DE CASCAVEL. SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Informações sobre novas ações ou ampliação de ações existentes relacionados ao enfrentamento da crise decorrente da pandemia de coronavírus-COVID-19*. Cascavel, 2020. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1595341976081&file=E6D95A49666AE6A031FC2FB53F0890C00C5E6C7E&sistema=WPO&classe=UploadMidia>. Acesso em: 26 jan. 2023.

⁵⁴ MUNICÍPIO DE CASCAVEL, *ibidem*, p. 3.

⁵⁵ SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, *idem*.

⁵⁶ SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, *op. cit.*, p. 11.

Por outro lado, em que pese o planejamento municipal de Cascavel aborde questões de assistência social nesse período, há outros aspectos a serem analisados. Uma questão que gerou divergência é a suspensão das aulas presenciais e CMEIs da rede pública municipal, através do Decreto municipal nº 15.313/2020 desde 20.03.2020 até 22.07.2021.

Isto porque, de um lado existe o aspecto positivo de suspender as aulas, qual seja, ser dificultada a transmissão do vírus entre os educandos e os educadores. Para ilustrar isso cita-se Gallas⁵⁷, que registrou que um dos maiores surtos da doença na Nova Zelândia ocorreu no mês de março de 2020 em uma escola, com 96 casos relacionados, sendo que o surto teria se iniciado com um professor contaminado que teria passado o vírus aos outros frequentadores do local.

Todavia, também existem aspectos negativos, visto que impossibilita a população mais vulnerável de trabalhar. Imaginemos um caso de uma família que não teve acesso ao Auxílio Emergencial⁵⁸ por algum motivo e seus membros precisam trabalhar para sobreviver, como ficariam as crianças? Ora, as crianças necessitam da escola, que deve ser considerado um ambiente seguro, visto que ficarem sozinhas em casa não o é. Na falta de um auxílio emergencial digno, o Estado deve prover condições dignas e salubres para uma parcela considerada vulnerável da sociedade. Exatamente para evitar essas situações é que é necessária uma maior atenção a essas populações no período pandêmico.

Outra questão a ser considerada é a mobilidade urbana. Por meio do Decreto nº 15.313/2020, houve a suspensão do Transporte Coletivo de Passageiros no período de 21 de março de 2020 a 05 de abril de 2020. Todavia, no período era garantido serviço suficiente para atendimento a passageiros que trabalhassem em Casas Lotéricas e outras empresas não afetadas pelo decreto.

Depois desse período, os ônibus do Transporte Coletivo voltaram a circular, porém em número reduzido. Em 17 de maio de 2020, os veículos passaram a transitar com 50% da capacidade de cada veículo⁵⁹; a partir de 20 de agosto de 2020, a capacidade de passageiros subiu para 70%⁶⁰; por fim, em 04 de outubro de 2020 o Transporte Coletivo voltou a circular nos domingos e feriados⁶¹.

⁵⁷ GALLAS, D. Coronavírus na escola: o que diz a ciência sobre os riscos da volta às aulas? *BBC News*, Londres, 07 ago. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-53681929>. Acesso em: 01 fev. 2023.

⁵⁸ O Auxílio Emergencial – COVID19, é um serviço do governo federal, mais especificamente do Ministério da Cidadania, e executado pela Caixa Econômica Federal. Foi instituído pela Lei nº 13.982/2020 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.316/2020 para garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante a pandemia da Covid-19.

⁵⁹ RPC CASCAVEL. Coronavírus: Transporte coletivo de Cascavel voltará a atender toda população na segunda-feira (18), diz prefeitura. *G1*, Cascavel, 17 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2020/05/17/coronavirus-transporte-coletivo-de-cascavel-volta-a-atender-toda-populacao-na-segunda-feira-18-diz-prefeitura.ghtml>. Acesso em: 01 fev. 2023.

⁶⁰ MOREIRA, W. Ônibus de Cascavel (PR) passam a circular com 70% da capacidade de passageiros. *Diário do Transporte*, São Paulo, 20 ago. 2020. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/08/20/onibus-de-cascavel-pr-passam-a-circular-com-70-da-capacidade-de-passageiros/>. Acesso em: 01 fev. 2023.

⁶¹ G1 PARANÁ. Ônibus do transporte público voltam a circular aos domingos em Cascavel. *G1 Paraná*, Curitiba, 03 out. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2020/10/03/onibus-do-transporte-publico-voltam-a-circular-aos-domingos-em-cascavel.ghtml>. Acesso em: 01 fev. 2023.

No mês de março de 2021, o transporte coletivo foi novamente suspenso por cerca de duas semanas, devido ao aumento dos casos de infecções no município⁶². O retorno da circulação dos ônibus só foi possível com a adoção dos procedimentos de praxe e limite de 50% da capacidade de ocupação, abaixo dos 70% que era permitido até então.

Sabe-se que pessoas em situação de vulnerabilidade social tendem a residir em locais mais afastados dos centros das cidades, de modo que dependem, geralmente, do transporte coletivo para sua mobilidade urbana, seja para trabalhar ou até mesmo para se dirigir ao supermercado.

Diante disso, nesse período de redução da capacidade do transporte coletivo em Cascavel, considerando que muitas pessoas dependiam – e ainda dependem – do transporte público para ir até seu local de trabalho, a redução da capacidade, embora necessária para se evitar a disseminação do coronavírus, pode ter afetado o tempo de mobilidade desses usuários, considerando que o mesmo ônibus atendia, nesse novo período, menos pessoas do que anteriormente à pandemia.

Como já destacado, o município de Cascavel consta, para o Transporte Coletivo, apenas com ônibus, não possuindo veículos como trens, metrô e/ou BRTs, o que restringe as opções dos usuários. Sendo assim, a população vulnerável que dependia do Transporte Coletivo para se locomover durante a pandemia pode ter sido afetada pela restrição de passageiros nos ônibus, único meio de Transporte Coletivo disponível na cidade.

Outrossim, um aspecto a ser destacado no combate à pandemia da COVID-19 é o saneamento básico. Embora não se tenha localizado nenhum instrumento de planejamento urbano próprio da questão do saneamento para esse período pandêmico, foi abordado no tópico 4 que o Município de Cascavel é destaque no assunto, de forma que o saneamento não se torna um problema muito grande – diferente dos outros abordados acima.

Pode-se verificar, nesse sentido, que, embora o planejamento municipal tenha dado uma atenção especial no que se refere à assistência social, remanesce outros problemas que tornam os grupos vulneráveis em hipervulneráveis, ou seja, vulneráveis em mais de um aspecto. Se por um lado se tem atenção socioassistencial às pessoas em situação de vulnerabilidade, por outro, há uma lacuna no que se refere à questão de creches e locais nos quais as famílias possam deixar seus filhos durante o trabalho e, também, à questão do transporte coletivo, tão essencial para a locomoção de pessoas vulneráveis e que precisam trabalhar.

5 GOVERNANDO EM TEMPOS DE PANDEMIA

Com a pandemia do COVID-19 se espalhando rapidamente pelo mundo, os governos estão travando batalhas em muitas frentes e tendo de tomar decisões difíceis. Aliado a isso, deve-se levar em consideração que vivemos num Estado Democrático de Direito e, sob certas circunstâncias, e muitas vezes imprevisíveis, tem-se a difícil tomada de decisões, com algumas até contrariando a determinação de especialistas e cientistas, e a efetivação de ordens normativas. Outras vezes, tem-se a difícil tomada de decisões impopulares.

Sendo assim, importa considerar que, ao nosso ver, o que prejudica a atenção aos grupos vulneráveis durante esse período pandêmico não é apenas a falta de instrumentos de planejamento urbano municipal, mas sim, a ausência de uma coordenação nacional no combate à pandemia.

⁶² G1 PARANÁ. Cascavel retoma funcionamento do transporte coletivo na segunda-feira. *G1 Paraná*, Foz do Iguaçu, 17 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2021/03/17/covid-19-cascavel-retoma-funcionamento-do-transporte-coletivo-na-segunda-feira-22.ghtml>. Acesso em: 01 fev. 2023.

Com base no trabalho de Christopher Daniel e Vincent Chin⁶³ em gerenciamento de crises em todo o mundo, identificam-se cinco erros comuns de governança: falta de foco estratégico, colaboração fragmentada, prioridades concorrentes, orientação insuficiente sobre comportamentos diários e comunicação unilateral.

Destaca-se, para os fins desse trabalho, o erro da colaboração fragmentada. Isto porque a colaboração entre agências governamentais já é difícil em circunstâncias normais; sob pressão, o problema é potencializado. Se os líderes do governo fecham escolas e creches, mas ainda esperam que os pais trabalhem, os pais podem se sentir compelidos a organizar creches em casa, o que pode levar a mais infecções. Pior ainda, os pais podem contratar avós idosos para ajudar com os cuidados com as crianças, expondo outra camada da população mais vulnerável a esse vírus altamente transmissível.

Além disso, necessário destacar que, no que se refere ao recente período pandêmico, os municípios têm autonomia para fazer aquilo que consideram melhor. Porém, embora cada cidade tenha suas peculiaridades, nota-se que há uma lacuna no que tange à coordenação geral, justamente a fim de se evitar uma colaboração fragmentada.

Nesse viés, considerando as dificuldades inerentes ao período vivido recentemente, tem-se que uma atuação nacional responsável poderia ter facilitado a tomada de decisões e a atenção às famílias em situação de vulnerabilidade social, permitindo-lhes a melhora de sua qualidade de vida nesse período tão difícil.

■ CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia causada pelo novo coronavírus assolou o mundo todo, atingindo todas as camadas da sociedade. Inegável, porém, que os grupos socialmente mais vulneráveis são os mais atingidos pelo cenário recente, sendo necessária uma atenção a esses grupos.

Assim, urge o planejamento urbano, que reúne os instrumentos municipais necessários a melhorar a qualidade de vida dos habitantes. Ficou evidenciado, pela pesquisa, que o planejamento urbano possui influência na vida de pessoas em situação de vulnerabilidade social, seja com relação à moradia, saneamento básico e/ou mobilidade urbana.

Nesse sentido, o planejamento urbano se faz importante não só em situações normais, como também, e principalmente, durante o período pandêmico. Isto porque, se a mobilidade urbana, por exemplo, tem influência no deslocamento de pessoas em vulnerabilidade social em tempos normais, quando se trata de situação de pandemia essa influência se torna maior ainda, pois inclui o risco de contaminação viral.

Desse modo, considerando a influência que o planejamento urbano municipal possui sobre os grupos mais vulneráveis, constatou-se ser necessário que esse preveja instrumentos que deem atenção a esses grupos, auxiliando as pessoas em situação de vulnerabilidade, de modo a reduzir os danos a elas.

No caso de Cascavel, foi possível constatar que o município conta com diversos instrumentos de planejamento urbano, sendo destaque em alguns assuntos, como o saneamento básico, elemento importante ao se considerar as medidas de prevenção ao novo coronavírus.

⁶³ DANIEL, C.; CHIN, V. Governing in the Time of Coronavirus. *BCG*, Boston, 26 mar. 2020. Disponível em: https://www.bcg.com/pt-br/publications/2020/governing-through-coronavirus?fbclid=IwAR2dyuz87zKBCU_ILA9RwfltyB2JuS3ivKGvcGmny1fJsmV78B6h_HhZg6U&redir=true. Acesso em: 13 dez. 2022.

No que se refere especificamente ao período pandêmico e a atenção do planejamento urbano às pessoas em situação de vulnerabilidade social, foi possível constatar que Cascavel tomou medidas preventivas desde o início da pandemia, como a suspensão das aulas presenciais e até mesmo do funcionamento do comércio, por um período. Ademais, Cascavel conta com planos socioassistenciais, voltados à pessoas vulneráveis.

Isso demonstra que, para além da existência de instrumentos de planejamento urbano em situações de normalidade, o planejamento de Cascavel prevê questões voltadas à situação pandêmica atual, o que evidencia a atenção da gestão a esse assunto.

No entanto, ao passo que a gestão local/municipal preveja alguns instrumentos voltados às pessoas vulneráveis no período de pandemia, há a ausência de uma coordenação nacional sobre o assunto, o que pode ter dificultado a atenção a esses grupos, por falta de subsídios ou até mesmo de estratégias eficazes.

Faz-se necessário, assim, que a gestão municipal, por meio do planejamento urbano municipal, alie forças com a gestão nacional, para a ajuda a pessoas em situação de vulnerabilidade social, de modo a reduzir os danos sofridos por elas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas de gênero*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/?loc=0&cat=-14,-15,-16,53,54,55,-17,-18,128&ind=4703>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa nacional de saneamento básico*. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/pesquisa/30/30051>. Acesso em: 01 nov. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cascavel*. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>. Acesso em: 06 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Instrumentos de planejamento*. 2023. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/planejamento-ambiental-e-territorial-urbano/instrumentos-de-planejamento.html>. Acesso em: 20 jan. 2023.

DANIEL, C.; CHIN, V. Governing in the Time of Coronavirus. *BCG*, Boston, 26 mar. 2020. Disponível em: https://www.bcg.com/pt-br/publications/2020/governing-through-coronavirus?fbclid=IwAR2dyuz87zKBCU_ILA9RwfltyB2JuS3ivKGvcGmny1fJsmV78B6h_HhZg6U&redirect=true. Acesso em: 13 dez. 2022.

ESTADO DO PARANÁ. SANEPAR. *No Oeste do PR, Cascavel e Foz se destacam em ranking de saneamento*. Curitiba, 09 jun. 2020. Disponível em: <http://site.sanepar.com.br/noticias/no-oeste-do-pr-cascavel-e-foz-se-destacam-em-ranking-de-saneamento>. Acesso em: 06 out. 2022.

FERNANDEZ, J. M. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Reverté, 2006.

FERREIRA, L. 'Somos excluídos': prevenção ao corona 'esquece' favelas sem saneamento. *UOL Notícias*, São Paulo, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/17/somos-excluidos-prevencao-ao-corona-esquece-favelas-sem-saneamento.htm>. Acesso em: 05 jun. 2023.

FERREIRA, A. B. de H. *Miniaurélio Século XXI: O minidicionário da língua portuguesa*. 5. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

G1 PARANÁ. Ônibus do transporte público voltam a circular aos domingos em Cascavel. *G1 Paraná*, Curitiba, 03 out. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2020/10/03/onibus-do-transporte-publico-voltam-a-circular-aos-domingos-em-cascavel.ghtml>. Acesso em: 01 fev. 2023.

G1 PARANÁ. Cascavel retoma funcionamento do transporte coletivo na segunda-feira. *G1 Paraná*, Foz do Iguaçu, 17 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2021/03/17/covid-19-cascavel-retoma-funcionamento-do-transporte-coletivo-na-segunda-feira-22.ghtml>. Acesso em: 01 fev. 2023.

GALLAS, D. Coronavírus na escola: o que diz a ciência sobre os riscos da volta às aulas? *BBC News*, Londres, 07 ago. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-53681929>. Acesso em: 01 fev. 2023.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE CASCAVEL. *Sobre nós*. 2022. Disponível em: <http://www.ipc.cascavel.pr.gov.br/conheca-o-ipc>. Acesso em: 05 out. 2022.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE CASCAVEL. *PlanMob*. 2022. Disponível em: <https://ipcvel.wixsite.com/website/planmob>. Acesso em: 05 out. 2022.

INSTITUTO TRATA BRASIL. *Cascavel*. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/cascavel-mostra-grande-evolucao-no-saneamento-basico>. Acesso em: 06 out. 2022.

INSTITUTO TRATA BRASIL; REINFRA CONSULTORIA; COORDENAÇÃO DE SANEAMENTO BÁSICO DA OAB. *Pesquisa Saneamento Básico em Áreas Irregulares: Relatório Brasil*. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/areas-irregulares/volume2/relatorio-completo-areas-irregulares.pdf>. Acesso em: 30 set. 2022.

INSTITUTO TRATA BRASIL; REINFRA CONSULTORIA; COORDENAÇÃO DE SANEAMENTO BÁSICO DA OAB. *Pesquisa Saneamento Básico em Áreas Irregulares do Estado de São Paulo*. São Paulo, 2015. Disponível em: http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/areas-irregulares/Areas-Irregulares-Sao-Paulo-vf-24_11-16h.pdf. Acesso em: 30 set. 2022.

KHALIDI, J. R. Inequality Affects the Covid-19 Pandemic. *Khazanah Research Institute*, Kuala Lumpur, 30 mar. 2020. Disponível em: http://www.krinstitute.org/assets/contentMS/img/template/editor/20200330_Articles_Covid_Inequality_v9.pdf. Acesso em: 07 mar. 2023.

KREIMER, R. *La tiranía del automóvil*. Buenos Aires: Anarres, 2006.

LARRAIN, S. O. *Introducción a la planificación territorial*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Central, 2010.

MOREIRA, W. Ônibus de Cascavel (PR) passam a circular com 70% da capacidade de passageiros. *Diário do Transporte*, São Paulo, 20 ago. 2020. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/08/20/onibus-de-cascavel-pr-passam-a-circular-com-70-da-capacidade-de-passageiros/>. Acesso em: 01 fev. 2023.

MUNICÍPIO DE CASCAVEL. CETTRANS. *Transporte coletivo*. 2014. Disponível em: <http://www.cettrans.com.br/transporte-coletivo.php>. Acesso em: 06 out. 2022.

MUNICÍPIO DE CASCAVEL. CETTRANS. *Frota de Veículos em Cascavel*. 2022. Disponível em: <https://www.cettrans.com.br/subpagina.php?id=15>. Acesso em: 06 out. 2022.

MUNICÍPIO DE CASCAVEL. *História*. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/?#!/tipo/pagina/valor/2>. Acesso em 28 de janeiro de 2023.

MUNICÍPIO DE CASCAVEL. SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Plano de Contingenciamento da Secretaria Municipal de Assistência Social de Cascavel/PR diante da pandemia da doença pela Sars-Cov-2 (COVID-19)*. Cascavel, jul. 2020. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1595341920896&file=453F91D863E5556FB96BA728A210F910878164F0&sis-tema=WPO&classe=UploadMidia>. Acesso em: 26 jan. 2023.

MUNICÍPIO DE CASCAVEL. SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Informações sobre novas ações ou ampliação de ações existentes relacionados ao enfrentamento da crise decorrente da pandemia de coronavírus- COVID-19*. Cascavel, 2020. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1595341976081&file=E6D95A49666AE6A031FC2FB53F0890C00C5E6C7E&sis-tema=WPO&classe=UploadMidia>. Acesso em: 26 jan. 2023.

MÜLLER, F.; MONASTERIO, L. M.; DUTRA, C. P. R. Por que tão longe?: mobilidade de crianças e estrutura urbana no Distrito Federal. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 20, n. 42, p. 577-598, ago. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4213>.

PAINEL SANEAMENTO BRASIL. *Indicadores por ano – 2018*. Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/explore/ano?SE%5Ba%5D=2018>. Acesso em: 30 set. 2022.

PARANÁ PORTAL. Passageiros reclamam de superlotação após redução da frota de ônibus em Curitiba e RMC. *Paraná Portal*, Curitiba, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://paranaportal.uol.com.br/cidades/reducao-frota-onibus-curitiba-regiao-metropolitana-coronavirus/>. Acesso em: 01 out. 2022.

PERO, Valéria; MIHESSEN, Vitor. Mobilidade urbana e pobreza no Rio de Janeiro. *Revista Econômica*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 23-50, dez. 2013.



PEROSA, G. S.; LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. C. P.; LEBARON, F. Patologias sociais na metrópole de São Paulo: análise socioespacial de indicadores nas subprefeituras. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 635-658, ago. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612151585>.

RODRIGUES, R. G.; BARRETO, R. Criança de 8 anos desmaia de fome em escola pública no Cruzeiro. *Correio Braziliense*, Brasília, 17 nov. 2017. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ultimasnoticias_geral/63,104,63,78/2017/11/17/ensino_educacaobasica_interna,641763/crianca-de-8-anos-desmaia-de-fome-em-escola-no-cruzeiro.shtml. Acesso em: 20 jan. 2023.

RODRIGUES, V. P. *et al.* Respostas à pandemia em comunidades vulneráveis: uma abordagem de simulação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1111-1122, jul – ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200250>.

RPC CASCAVEL. Coronavírus: Transporte coletivo de Cascavel voltará a atender toda população na segunda-feira (18), diz prefeitura. *G1*, Cascavel, 17 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2020/05/17/coronavirus-transporte-coletivo-de-cascavel-volta-a-atender-toda-populacao-na-segunda-feira-18-diz-prefeitura.ghtml>. Acesso em: 01 fev. 2023.

SANTOS, A. M. S. P. Planejamento Urbano: para quê e para quem? *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 51-94, 2012.

SANTOS, S. Cascavel ativa Centro de Operações de Emergências para enfrentamento do coronavírus. *O Paraná*, Cascavel, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://oparana.com.br/noticia/cascavel-ativa-centro-de-operacoes-de-emergencias-para-enfrentamento-do-coronavirus/>. Acesso em: 26 jan. 2023.

SEGOVIA, O.; RICO, M. N. ¿Cómo vivimos la ciudad?: hacia un nuevo paradigma urbano para la igualdad de género. In: SEGOVIA, Olga; RICO, María Nieves (org.). *¿Quién cuida en la ciudad?: aportes para políticas urbanas de igualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2017, p. 41-69.

SUZUKI, H.; CERVERO, R.; IUCHI, K. *Transformando las ciudades con el transporte público: integración del transporte público y el uso del suelo para um desarrollo urbano sostenible*. Bogotá: Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes: Findeter; Washington, D. C.: World Bank, 2014.

THE CITY FIX BRASIL. Entrevista com Enrique Peñalosa: a cidade que queremos. *TheCityFix Brasil*, Porto Alegre, 02 mar. 2015. Disponível em: <https://www.thecityfixbrasil.org/2015/03/02/entrevista-com-enrique-penalosa-a-cidade-que-queremos/>. Acesso em: 07 out. 2022.

TOROSSIAN, Sandra D.; RIVERO, Nelson E. Políticas públicas e modos de viver: a produção de sentidos sobre a vulnerabilidade. In: CRUZ, L. R. da; GUARESCHI, N. (Org.). *Políticas públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas*. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2012.