

# DIREITOS *FUNDAMENTAIS* E ESTADO

VOLUME IV

## **Organização**

Reginaldo de Souza Vieira

Clóvis Demarchi



EDITORA ÍTHALA

© 2024 Editora Íthala

### CONSELHO EDITORIAL

**Alexandre Godoy Dotta** – Doutor e mestre em Educação. Especialista em Administração, Metodologia do Ensino Superior e em Metodologia do Conhecimento e do Trabalho Científico. Licenciado em Sociologia e Pedagogia. Bacharel em Tecnologia.

**Ana Cláudia Santano** – Pós-doutora em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora e mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha.

**Daniel Wunder Hachem** – Professor de Direito Constitucional e Administrativo da Universidade Federal do Paraná e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutor e mestre em Direito do Estado pela UFPR. Coordenador Executivo da Rede Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo.

**Emerson Gabardo** – Professor Titular de Direito Administrativo da PUC-PR. Professor Associado de Direito Administrativo da UFPR. Doutor em Direito do Estado pela UFPR com Pós-doutorado pela Fordham University School of Law e pela University of California - UCI (EUA).

**Fernando Gama de Miranda Netto** – Doutor em Direito pela Universidade Gama Filho, Rio de

Janeiro. Professor Adjunto de Direito Processual da Universidade Federal Fluminense e membro do corpo permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Sociologia e Direito da mesma universidade.

**Ligia Maria Silva Melo de Casimiro** – Doutora em Direito Econômico e Social pela PUC-PR. Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP. Professora de Direito Administrativo da UFC-CE. Presidente do Instituto Cearense de Direito Administrativo - ICDA. Diretora do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo - IBDA e coordenadora Regional do IBDU.

**Luiz Fernando Casagrande Pereira** – Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Coordenador da pós-graduação em Direito Eleitoral da Universidade Positivo. Autor de livros e artigos de processo civil e direito eleitoral.

**Rafael Santos de Oliveira** – Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre e graduado em Direito pela UFSM. Professor na graduação e na pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria. Coordenador do Curso de Direito e editor da Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global e da Revista Eletrônica do Curso de Direito da mesma universidade.

---

D598      Direitos fundamentais e estado / organização de  
Reginaldo de Souza Vieira, Clóvis Demarchi - Curitiba: Íthala, 2024.  
v.4, 354p.: il.; 22,5 cm  
Vários colaboradores  
ISBN: 978-65-5765-216-9

1. Direitos fundamentais. I. Vieira, Reginaldo de Souza (org.). II. Demarchi, Clóvis (org.)

CDD 340.1 (22.ed)  
CDU 340

---

Editora Íthala Ltda.  
Rua Pedro Nolasko Pizzatto, 70  
Bairro Mercês  
80.710-130 – Curitiba – PR  
Fone: +55 (41) 3093-5252  
☎+55 (41) 3093-5257  
<http://www.ithala.com.br>  
E-mail: [editora@ithala.com.br](mailto:editora@ithala.com.br)

Capa: Victoria Tioqueta  
Revisão: Karla Andreia Leite  
Diagramação: Sônia Maria Borba

**abdr**  
ASSOCIAÇÃO  
BRASILEIRA  
DE DIREITOS  
REPROGRÁFICOS  
Respeite o direito autoral

Informamos que é de inteira responsabilidade do autor a emissão de conceitos publicados na obra. Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Editora Íthala. A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei nº 9.610/98 e punido pelo art. 184 do Código Penal.

## **Organização**

Reginaldo de Souza Vieira

Clóvis Demarchi

# DIREITOS **FUNDAMENTAIS** E ESTADO

VOLUME IV



**EDITORA ÍTHALA**  
**CURITIBA – 2024**

## APRESENTAÇÃO

Este volume 4 da Coletânea *Direitos Fundamentais e Estado*, que ora apresentamos à comunidade científica, é resultado das discussões teóricas em reuniões, seminários virtuais e presenciais realizados por docentes, egressos(as) e discentes que fazem parte do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (Nuped/Unesc) e do Núcleo de Pesquisa em Direitos Humanos e Cidadania (Nupec/Unesc), vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc) e de parceiros externos. Também contou com contribuições de discentes e docentes do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, da Unesc.

Nesta obra, contribuíram pesquisadores(as) vinculados(as) as seguintes instituições: Universidade Estadual Paulista (Unesp), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões (URI), Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Cesumar (UniCesumar), Instituição Toledo de Ensino (ITE/Bauru), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

A obra é composta de 18 capítulos e foi estruturada em quatro partes: a primeira parte, tem como eixo "*Direitos fundamentais, segurança pública e migrantes*"; já a segunda, trata dos "*Direitos fundamentais, democracia e novas tecnologias*"; a terceira, "*Direitos fundamentais e políticas públicas*"; e, por fim, na última parte, os estudos apresentados debatem sobre "*Direitos fundamentais: aproximações teóricas e práticas*".

Aproveitamos o ensejo para agradecer à Unesc, que, através do Programa Grupos de Pesquisa de sua Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa e Extensão (Propex), tem incentivado a consolidação da produção científica de

qualidade, reconhecida nacional (RUF) e internacionalmente. Nesse sentido, a publicação desta obra somente foi possível pelo apoio institucional da Propex, por meio do financiamento ao Nuped pelo programa Grupos de Pesquisa.

Por fim, ressalta-se que esta publicação recebeu as contribuições teóricas realizadas nas atividades da Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos (REDE-DH) e da Rede de Pesquisa em Republicanismo, Cidadania e Jurisdição (RECIJUR).

Criciúma/Itajaí, Santa Catarina, primavera de 2024.

Reginaldo de Souza Vieira

Clóveis Demarchi

(Organizadores)

## PREFÁCIO

Muito me honra prefaciá-la obra *Direitos Fundamentais e Estado, Volume IV*, organizada por dois grandes pesquisadores com ampla experiência em temáticas que envolvem os direitos fundamentais: os professores doutores Reginaldo de Souza Vieira e Clóvis Demarchi.

O Dr. Reginaldo de Souza Vieira é professor titular da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc), onde atua na Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito e como professor permanente do PPGDS/Unesc e do curso de Direito. Dentre suas atividades, destaca-se a coordenação do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (Nuped/Unesc) e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/Unesc). É coordenador da Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos – REDE-DH (Unesc, UniRitter, Unijuí, Unifap, UFMS, PUC-Campinas, Unit, Unicap, Cesupa, UFPA, UCS, Furb, Ufop, Unirio, UFRJ e Furg), membro da The International Society of Public Law, membro associado do Conpedi.

O Dr. Clóvis Demarchi é professor titular da Universidade do Vale do Itajaí (Univali) nos cursos de graduação, especialização e no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica. Dentre suas atividades acadêmicas, destaca-se a liderança do Grupo de Pesquisa Governança, Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. É avaliador de Instituições e de Cursos de Ensino Superior (Sinaes), através de consultoria ao Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (Inep/MEC) e Membro do Conpedi e da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

A presente obra emerge num momento em que o Direito encontra grandes desafios para dar respostas adequadas a conflitos cuja complexidade foi mais além das previsões codificadas nas legislações contemporâneas. Os institutos jurídicos e políticos, pensados para o projeto da Modernidade, ignoram e descartam demandas e conflitos que se apresentam na sociedade.

O destacado desenvolvimento tecnológico das novas tecnologias da informação e comunicação, que marca a 4ª Revolução Industrial, não teve o condão de reduzir impactos nos direitos humanos e fundamentais, notadamente, aqueles que envolvem segurança pública, migração e processos democráticos. Em sentido crítico, verificam-se ainda que muitas políticas públicas ficam aquém das necessidades e expectativas da população vulnerabilizada, revelando oportunismos de cunho político.

A ineficácia de instituições jurídicas e políticas revela a necessidade de superar concepções cristalizadas pelo paradigma da Modernidade. Nesse sentido, o conceito de paradigma levantado por Tomas Kuhn, e retomado por Edgar Morin, permite cogitar situações em que o Direito Ocidental encontra-se dominado por conceitos e regras de pensamento que necessitam ser revistas e superadas.

As modificações sociais com suas contingências tendem a emergir de forma cada vez mais rápida e demandar respostas contundentes e precisas; de tudo isso, decorre a importância de haver diversos olhares e reflexões sobre a defesa e a concretização de direitos humanos e fundamentais. É disso que a presente obra trata: levantar e reunir olhares críticos para problemas novos e antigos que merecem a análise e discussão atentas, com vistas à produção de novos conhecimentos para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Criciúma (SC), verão de 2024.

Dr. Maurício da Cunha Savino Filó  
Professor permanente do PPGD/Unesc  
Membro da REDE-DH e da RECIJUR

# SUMÁRIO

## PARTE I

### DIREITOS FUNDAMENTAIS, SEGURANÇA PÚBLICA E MIGRANTES

A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NO CONTEXTO  
CARCERÁRIO BRASILEIRO E A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS  
DOS PROFISSIONAIS DE JUSTIÇA .....13

Paula Toledo Lara dos Santos | Ana Maria Klein

A BUROCRATIZAÇÃO DA VIDA E A GESTÃO DOS  
DESPOSSUÍDOS ATRAVÉS DA MÁQUINA CARCERÁRIA:  
UMA AVALIAÇÃO DA ALOCAÇÃO DOS RECLUSOS DO REGIME  
SEMIABERTO EM SANTA CATARINA A PARTIR DA (RE)INVENÇÃO  
DOS DIREITOS HUMANOS DE JOAQUÍN HERRERA FLORES .....27

Felipe Alves Goulart | Felipe De Araujo Chersoni | Jackson da Silva Leal

A TRANSFORMAÇÃO DO DIREITO À SEGURANÇA EM UM NEGÓCIO NO  
BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DA ECONOMIA POLÍTICA DA PENA .....46

Amanda Costamilan

CIDADES FRATERNAS COMO ESPAÇOS COMUNS COMPARTILHADOS  
DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E INCLUSÃO SOCIAL PARA  
MIGRANTES.....66

Gabrielle Scola Dutra | Ana Maria Foguesatto | Charlise Paula Colet Gimenez

A SITUAÇÃO EXCEPCIONAL DA PANDEMIA DE COVID-19 E A  
VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DOS MIGRANTES NO BRASIL .....80

Marya Eduarda Camargo de Moura | Odisséia Aparecida Paludo Fontana  
| Sílvia Ozelame Rigo Moschetta

## PARTE II

### DIREITOS FUNDAMENTAIS, DEMOCRACIA E NOVAS TECNOLOGIAS

ENTRE ECLUSAS E NEVOEIROS: PODER TRANSNACIONAL E CRISE DE  
LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA EM TEMPOS DE COVID-19..... 100

Hiago Pereira Silva Moura

AS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DE CRIANÇAS  
E ADOLESCENTES NO ENFRENTAMENTO DO TRABALHO INFANTIL NO  
TRÁFICO DE DROGAS ..... 120

Maria Eliza Leal Cabral | Meline Tainah Kern  
| Graziela Cristina Luiz Damacena Gabriel

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA:  
UM ESTUDO DE CASO À LUZ DA CIDADANIA PARTICIPATIVA ..... 136

Fernando Martinhago | Reginaldo de Souza Vieira

DA INSTABILIDADE DEMOCRÁTICA GLOBAL À ASCENSÃO DE LÍDERES  
AUTORITÁRIOS EM SOLO EUROPEU: INFLUÊNCIA DE OUTROS REGIMES  
AUTOCRÁTICOS? O CASO DA HUNGRIA E POLÔNIA ..... 175

Natacha Aimeé Santana de Almeida

MÍDIAS SOCIAIS E ENFRENTAMENTO À DESINFORMAÇÃO: ANÁLISE DO  
CÓDIGO DE CONDUTA REFORÇADO DA UNIÃO EUROPEIA ..... 196

Gustavo Silveira Borges | Fábio Jeremias de Souza

### PARTE III

#### DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

A IMPORTÂNCIA DA UTILIZAÇÃO DOS INDICADORES SOCIAIS NA  
ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO: A REALIDADE DA COVID-19 COMO  
OBJETO DE ANÁLISE ..... 215

Clovis Demarchi | Elaine Cristina Maieski

A AGENDA DA SEGURANÇA HUMANA E O DIREITO AO  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PLURIDIMENSIONAL:  
CONVERGÊNCIAS NECESSÁRIAS EM TEMPOS PANDÊMICOS..... 233

Tuana Paula Lavall | Viviane Dalva Dalazen | Giovanni Olsson

OS “JOGOS” DE DESAFIOS PERIGOSOS NO YOUTUBE E A  
VIOLAÇÃO AOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS À INFÂNCIA ..... 251

Jackeline Prestes Maier | Carolina de Oliveira Rohde | Pillar Cornelli Crestani

SITUAÇÃO DE RUA E PARENTALIDADE: COMPATIBILIDADE OU VIOLAÇÃO  
AOS DIREITOS DA PERSONALIDADE DAS CRIANÇAS?..... 265

Dirceu Pereira Siqueira | Luciano Matheus Rahal

## PARTE IV

DIREITOS FUNDAMENTAIS:  
APROXIMAÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS

PANDEMIA DA COVID-19 EXPÕE OS EFEITOS DA GLOBALIZAÇÃO  
E A NECESSIDADE DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ..... 281

Paulo Adaias Carvalho Afonso | Priscila Guimarães Marciano  
| José Renato Hojas Lofrano

A COOPERAÇÃO E O CONSTITUCIONALISMO TRANSFRONTEIRIÇO:  
INTERSECÇÕES E DIÁLOGOS NECESSÁRIOS À REDUÇÃO DA POBREZA  
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO..... 298

Elias Guilherme Trevisol | Reginaldo de Souza Vieira | Juliana Paganini

A NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO  
NACIONAL EM BUSCA DA EFETIVIDADE DOS PRINCÍPIOS  
CONSTITUCIONAIS DA IGUALDADE E DA CAPACIDADE  
CONTRIBUTIVA E O RESPEITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL ..... 312

Simone Quadros Guidi Rodrigues | Geraldo Machado Cota Júnior  
| Yduan Oliveira May

REPRESENTAÇÃO DO JURISTA: UM PERSONAGEM RACIALIZADO ..... 333

Matheus Fernandes Cassundé

PARTE I

DIREITOS FUNDAMENTAIS,

***SEGURANÇA PÚBLICA E***

MIGRANTES

# A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NO CONTEXTO CARCERÁRIO BRASILEIRO E A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS DOS PROFISSIONAIS DE JUSTIÇA

Paula Toledo Lara dos Santos<sup>1</sup>

Ana Maria Klein<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Os direitos humanos têm caráter de proteção internacional que começou a ser especialmente trabalhado após as duas Guerras Mundiais, momentos nos quais muitas atrocidades foram praticadas contra grupos de pessoas.

Com a finalidade de evitar que novas atrocidades fossem praticadas, a Organização das Nações Unidas foi criada em 1945 para garantir a paz. A partir de então, diversos Tratados Internacionais de Direitos Humanos foram celebrados a nível internacional, os quais buscavam a garantia de direitos humanos a todos os grupos de pessoas, de maneira mais diversa, não importando a sua condição pessoal ou a sua localidade.

Essa proteção internacional ganha principal relevância quando incorporada no ordenamento jurídico de um país, o que é demonstrado pela recepção que o ordenamento jurídico brasileiro dá aos Tratados dos quais é signatário.

Os direitos humanos passam, então, a incorporar o maior Diploma Legal da República Federativa do Brasil: a Constituição Federal (CF) (Brasil, 1988).

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Educação pela USP. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação de Ensino e Processos Formativos (Unesp). Membro do grupo de Pesquisa Direitos Humanos Educação e Diversidades (CNPq). Professora na graduação de Direito no Centro Universitário do Norte Paulista (Unorp). Email: pt.santos@unesp.br

<sup>2</sup> Professora na graduação e pós-graduação da Universidade Estadual Paulista (Unesp). Consultora da Unesco em EDH. Membro da Comissão Relatora das Diretrizes Nacionais de EDH. Coordenadora Estadual da Rede Brasileira de EDH. Líder do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Educação e Diversidades (CNPq). Email: ana.klein@unesp.br

Nesse cenário, há previsão de vários direitos fundamentais no artigo 5º da CF que buscam garantir aos cidadãos brasileiros direitos humanos básicos para sua existência.

A CF ainda preconiza a dignidade da pessoa humana em seu primeiro artigo, colocando-a como fundamento constituinte do Estado Democrático de Direito. A partir disso, passa a se avaliar o sistema de penas no Brasil e o sistema prisional enquanto reprodutor sistemático de descumprimentos dos direitos fundamentais das pessoas encarceradas – principalmente o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Alguns autores se dedicam a estudar o tema, como Piovesan (2009) e Barroso (2010). Estes autores – em conjunto com alguns outros – tentam definir a dignidade da pessoa humana dentro de uma perspectiva jurídica que possa ser tutelada pelo Poder Judiciário.

A crise carcerária instalada no país reduz a pessoa presa à condição sub-humana, uma vez que exposta a um ambiente superlotado, sem higiene, com precárias condições de saúde, de alimentação e de higiene. Temos profissionais do Sistema de Justiça e Segurança que estão inseridos nessa situação de maneira direta e que por muitas vezes não têm o preparo para lidar com um cenário que trata claramente de uma legitimação da violência aos Direitos Humanos praticada pelo Estado.

A crise no sistema carcerário tem tamanha relevância que foi objeto de estudo por autores como Gomes (2012) e Greco (2014), que explicitaram a crise do sistema carcerário da perspectiva da pessoa presa, inclusive citando as violações de direitos humanos abarcados por esta população. Gomes (2012) diz que os presos são submetidos a tratamentos brutais e condições de miséria e superlotação. Já Greco (2014) explica que é esse movimento de descumprimento de direitos feito dentro do sistema penitenciário que reforça o estigma do preso quando volta à sociedade.

Portanto, a Educação em Direitos Humanos (EDH) dos profissionais que integram o sistema de justiça e segurança é primordial, sendo que são eles que possuem contato direto com a situação de agressão e não possuem conhecimento para lidar de maneira eficiente com o problema. Com o intuito de aumentar a EDH entre estes profissionais, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, lançado em 2006, dedica um de seus eixos aos profissionais do sistema de justiça e segurança.

Diante desse quadro, a pergunta que norteia o presente trabalho é: há previsão de educação em direitos humanos dos profissionais de justiça e segurança para que combatam a violação de direitos humanos no sistema prisional?

A metodologia utilizada no presente estudo valeu-se da pesquisa bibliográfica e da apresentação de dados sobre o sistema prisional, sendo que para determinar os objetivos teve caráter exploratório e descritivo, de forma a demonstrar o problema estudado de maneira clara e descrever os seus aspectos de maneira minuciosa.

A abordagem do problema foi feita por meio da coleta de dados e da pesquisa bibliográfica, sendo que a análise dos dados é essencial para que a base bibliográfica tenha sua tese colocada em prática, tendo em vista que a exploração do problema a nível bibliográfico foi conflitada com os dados disponíveis acerca do assunto.

## **2 OS DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Os direitos humanos ganharam especial visibilidade no contexto internacional quando, após os horrores causados pelas duas guerras mundiais, a Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 1945 com o objetivo de promover a paz entre as nações.

Nesse contexto, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou, em dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), como forma de instrumentalizar os direitos humanos a partir dos princípios da liberdade, igualdade e fraternidade.

Dessa forma, os direitos humanos se desenvolvem a partir de três essências: a universalização, que transforma o cidadão de um estado no cidadão do mundo; a multiplicação, que aumenta a quantidade de bens defendidos; e a diversificação, que especifica as diferentes maneiras de ser humano (Tosi, 2005, p. 18).

Tosi (2005) ensina que os direitos humanos têm múltiplas dimensões, dentre elas, a ética, política e social. É na dimensão jurídica que é possível transformar princípios éticos em princípios jurídicos.

No momento em que os princípios contidos na Declaração são especificados e determinados em tratados, convenções e protocolos interna-

cionais, eles se tornam parte do Direito Internacional, uma vez que esses tratados possuem um valor e uma força jurídica. Deixam, assim, de ser orientações éticas, ou de direito natural, para se tornarem um conjunto de direitos positivos que vinculam as relações internas e externas dos Estados, assimilados e incorporados pelas Constituições e, através delas, pelas leis ordinárias (Tosi, 2005, p. 24).

Rabenhorst (2016) define que “falar de direitos humanos é reconhecer antes de tudo que as pessoas são merecedoras de um tratamento condizente com sua humanidade.” Isso quer dizer que somos sujeitos de direito e que para que isso seja cumprido, uma série de bens jurídicos nos deve ser garantido, tais como: vida, liberdade e dignidade.

Os direitos humanos, quando positivados no ordenamento jurídico brasileiro, ganham *status* de direitos fundamentais, como ocorre com os direitos previstos na Constituição Federal (CF) (Brasil, 1988), principalmente em seu artigo 5º, em que estão previstos os direitos e garantias fundamentais do cidadão.

No cenário internacional, vários tratados internacionais de direitos humanos foram celebrados para preservar os direitos humanos de qualquer indivíduo, onde quer que ele esteja, e para que seja possível que esta pessoa tenha uma Organização Internacional para se voltar quando seu direito for violado (Lemos, 2007).

A incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos é assunto controverso no Brasil, uma vez que a fixação de sua hierarquia normativa dentro do ordenamento jurídico nacional foi alvo de diversas teorias foram, como a da legalidade e constitucionalidade (Neto, 2018, p. 299).

O procedimento padrão para a incorporação de qualquer tratado internacional no Brasil respeita quatro etapas: assinatura, aprovação pelo Congresso Nacional, ratificação e promulgação. Após a Emenda Constitucional 45/04, a Teoria da Supralegalidade foi adotada.

O Brasil é signatário da Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, ratificado pelo Brasil em 1989, bem como da Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, de 1969, ratificada pelo Brasil 1992, ambas com o objetivo de garantir a proteção aos direitos humanos das pessoas que estão presas. Ser signatário desses e de outros tratados internacionais significa que os mesmos são incorporados no contexto jurídico brasileiro e ganham força infraconstitucional, o que significa que estão abaixo da

Constituição Federal, e supralegal, o que quer dizer que estão acima das demais normas (Maués, 2013).

## 2.1 A dignidade da pessoa humana enquanto direito humano

A dignidade da pessoa humana é um direito humano previsto como fundamento do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil no artigo 1º da Constituição Federal (Brasil, 1988) e se baseia na condição humana que cada um traz consigo.

O fundamento dos direitos humanos está baseado na ideia de dignidade. A dignidade é a qualidade que define a essência da pessoa humana, ou ainda é o valor que confere humanidade ao sujeito. Trata-se daquilo que existe no ser humano pelo simples fato de ele ser humano (PEQUENO, 2016, p. 27).

Para Piovesan (2009, p. 108), a ideia central trazida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (ONU, 1948) é pautada na dignidade da pessoa humana, e para que haja a efetividade necessária, é preciso a promoção dos direitos de igualdade, fraternidade e liberdade.

Não há um conceito fixo quando se trata de dignidade, uma vez que se fala de garantia de uma série de direitos e condições que permitem ao indivíduo viver plenamente com todos os seus direitos humanos garantidos. Uma vida plenamente digna depende de fatores culturais, sociais e políticos que ultrapassa um conceito meramente jurídico.

O homem está acima de qualquer preço; ele tem dignidade. Esta é uma qualidade intrínseca da pessoa humana. Logo, não se pode trocar dignidade por preço. O que tem fim em si mesmo, isto é, a humanidade na minha pessoa e na pessoa de qualquer um, tem valor íntimo (Weber, 2013, p. 25).

A dignidade da pessoa humana, enquanto princípio inserido no ordenamento jurídico brasileiro pela própria Constituição Federal (Brasil, 1988), vincula o Estado à garantia de condições existenciais que sejam compatíveis com

a dignidade, o que leva ao cumprimento de outros direitos como a moradia, educação e lazer.

Qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (Sarlet, 2002, p. 26).

É por meio da garantia da dignidade da pessoa humana que outros direitos são cumpridos, como a igualdade, a fraternidade, a integração na sociedade com o reconhecimento de sujeito de direitos e outros direitos fundamentais que são essenciais para uma vida digna e que decorrem de um princípio: a dignidade (Sarlet, 2002).

Barroso (2010), quando fala sobre a dignidade da pessoa humana, traz o conceito que chama de “mínimo existencial”, que seriam os conceitos correlatos à dignidade consistentes no conjunto de direitos sociais fundamentais para que um sujeito possa ser considerado livre, igual e capaz de exercer a sua cidadania. Para isso, é preciso que suas necessidades físicas e psíquicas sejam supridas.

A dignidade diz respeito a um aspecto corporal e moral do indivíduo, uma vez que está ligada a uma vida plena e saudável. O desrespeito à dignidade da pessoa humana configura ataque ao Estado Democrático de Direito, uma vez que este princípio está previsto como fundamento do mesmo.

### **3 AS PENAS, O SISTEMA PRISIONAL E A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS DOS PROFISSIONAIS DO SISTEMA DE JUSTIÇA**

O ordenamento jurídico-penal brasileiro pune as pessoas que praticam ilícitos penais com a aplicação de uma pena. Para efeitos deste trabalho, será analisada a pena privativa de liberdade, prevista no artigo 32, inciso I, do Código Penal (Brasil, 1940). Almeida e Queiroz (2011) ensinam que “a pena é

uma sanção importa pelo Estado ao autor de uma infração penal, como retribuição ao ato ilícito praticado”.

O sistema penal brasileiro prevê para cumprimento da pena privativa de liberdade o regime aberto, semiaberto e fechado. Neste momento, o apenado fica sob tutela do Estado enquanto cumpre a sua pena com o judiciário e com a sociedade. O procedimento criminal envolve juízes, promotores, policiais militares, policiais civis, agentes carcerários e diversas outras pessoas que entram em contato direto com a pessoa presa de alguma maneira.

A pena tem caráter retributivo e preventivo, uma vez que é uma consequência para a pessoa que cometeu um ilícito penal, que é retirada da sociedade para que cumpra sua pena e não apresente mais perigo – pelo menos temporariamente, enquanto encarcerada – e enquanto está sob a tutela do Estado e privada da liberdade, seja ressocializada para que volte a integrar a sociedade (Fernandes; Righetto, 2013).

O Brasil, por meio do artigo 5º da Constituição Federal (Brasil, 1988), que elenca os direitos e garantias fundamentais do cidadão, veda as penas de morte – salvo em guerra declarada, de caráter perpétuo, de trabalhos forçados, de banimento e cruéis. Ainda na Magna Carta é garantido ao preso a integridade física e moral – o que remete ao conceito de dignidade da pessoa humana.

A maior tutela dos direitos inerentes aos infratores ocorreu de uma constante evolução dos direitos humanos, banindo do sistema jurídico brasileiro penas em que se utilizasse de *vis corporis* para alcançar o patamar de elevada respeitabilidade com os direitos do infrator (Almeira; Queiroz, 2011, p. 115).

Nesse sentido, o Código Penal (Brasil, 1940) e a Lei de Execuções Penais (LEP) (Brasil, 1984) buscam diretrizes para o cumprimento de pena que vá de encontro com o previsto na Constituição Federal (Brasil, 1988) e que garanta os direitos fundamentais dos apenados.

É na LEP que estão previstos os direitos do apenado, como a de trabalho, o acesso à educação, a garantia ao chamamento nominal, alimentação suficiente e vestuário, dentre outros. Tais direitos estão ligados à garantia da dignidade da pessoa humana, para que os apenados não tenham a sua humanidade retirada, mas a situação real se distancia da letra fria da lei.

Apesar de todos os direitos previstos na CF e na LEP com o objetivo de garantir os direitos fundamentais do preso, a realidade é diferente. A situação

no sistema prisional é bárbara, sendo que são superlotadas, as instalações são precárias, há dificuldade na obtenção de água potável, há proliferação de lixos e doenças, e a alimentação é precária.

A superlotação foi constatada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública por meio do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen) (Brasil, 2017), que atestou que o sistema prisional brasileiro conta com um total de 432.242 vagas para os aprisionados, mas a população carcerária em 2017 era de mais de 726 mil presos.

A questão da superlotação desencadeia uma série de outros problemas, uma vez que não há lugar para que todos durmam, há dificuldade na separação dos presos mais perigosos, a propagação de doença ocorre de maneira mais facilitada e a assistência médica, de higiene e alimentação ficam completamente prejudicadas pelo excesso de presos (Machado; Guimarães, 2014).

A gravidade da crise carcerária motivou uma Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário em 2008 para apurar a realidade do sistema prisional. A condição sub-humana dos apenados foi constatada e ficou demonstrado a ausência de uma condição mínima de existência digna daqueles que estão sob tutela do Estado.

A grande maioria das unidades prisionais é insalubre, com esgoto escorrendo pelos pátios, restos de comida amontoados, lixo por todos os lados, com a proliferação de roedores e insetos, sendo o ambiente envolto por um cheiro insuportável (Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, Brasil, relatório, p. 196).

A situação do sistema prisional, apurada na referida CPI, trouxe luz à inúmeros problemas no sistema que retiram o caráter humano dos apenados, reduzindo a sua existência à um caráter animalesco e negando o reconhecimento como sujeito de direitos.

Esta realidade não somente fere o princípio basilar do Estado Democrático de Direito como também fere o caráter ressocializador da pena. Não é ofertado ao apenado atividade educacionais e laborais que o recolquem na sociedade após o cumprimento da pena. Além disso, a calamidade instalada deu ensejo para que organizações criminosas fossem criadas no presídio, transformando o ambiente em um local que vivencia a criminalidade (Goursand, 2016).

No Brasil, o condenado não perde apenas a sua liberdade, perde também a sua dignidade, uma vez que fica sob o poder de punir do Estado, nos quais são deixados de lado os direitos que a Constituição garante a eles, sendo tratados de maneira abusiva e desumana, não atingindo o objetivo maior da pena que é a ressocialização, uma vez que tendo em vista a maneira com que são tratados nas prisões, acabam não reaprendendo a viver em sociedade (Fernandes; Righetto, 2013, p.130 *apud* Rabelo; Viegas, 2011).

O genocídio promovido nas penitenciárias pode ser visto pelo senso comum como uma coisa positiva, uma vez que há reprodução de certos ditames equivocados como “direitos humanos para humanos direitos” e “bandido bom é bandido morto”, que buscam legitimar a calamidade dos presídios e desumanizar os apenados. Nesse sentido, a filosofia ensina que não é possível desumanizar alguém, mesmo que tenha praticado um crime hediondo.

Dworkin, inspirando-se em Kant, vale-se do exemplo dos presos que, apesar de terem cometido crimes hediondos, têm o direito, na execução das penas, de serem respeitados em sua dignidade. Que não sejam torturados e humilhados e que as penitenciárias estejam em condições adequadas, são aspectos concretos de respeito à sua dignidade. Continuamos a considerá-los como ‘seres humanos completos’ (Weber, 2013, p. 27).

A crise do sistema prisional se agravou tão seriamente que em setembro de 2015 o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 (Brasil, 2015), reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema prisional brasileiro, uma vez que há violações generalizadas de direitos fundamentais e inércia e deficiência estatal permanente para saná-los.

Desse modo, é comprovado o desrespeito ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e de outros direitos fundamentais básicos no sistema prisional de maneira sistemática.

### 3.1 A educação em direitos humanos dos profissionais do sistema de justiça

O PNDH (Brasil, 2018) cita a construção de políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos humanos como uma abordagem que deve ser integradora, intersetorial e transversal.

Assim, é importante reconhecer e combater a violência institucional como a tortura e o abuso de autoridades dentro do contexto do sistema de justiça e segurança, conforme explicita o próprio plano. Os funcionários do sistema de justiça e segurança estão em contato direto com a situação de direitos humanos promovidos pelo sistema prisional.

Se olharmos da perspectiva do abuso de autoridade, esta pode envolver os juízes que lidam com os princípios constitucionais que devem nortear o procedimento criminal, como a garantia da presunção da inocência, da ampla defesa e do contraditório. São os juízes que devem aplicar esses princípios. Já o Ministério Público atua como órgão acusador, mas isso não justifica o descumprimento de preceitos fundamentais, inclusive sendo atribuído a este órgão a função de fiscal da lei, tendo que fiscalizar o cumprimento das leis e princípios constitucionais.

Já no sistema prisional em si, nos estabelecimentos que abrigam as pessoas presas, temos os funcionários do sistema de segurança que estão diariamente em contato com as pessoas presas. São os agentes penitenciários que fazem a segurança do local, mas que se deparam diariamente com situações violatórias dos direitos humanos, como a superlotação do sistema prisional, a precariedade das instalações, os banhos gelados e as comidas estragadas O PNEDH (2018, p. 33) diz:

A capacitação de profissionais de justiça e segurança é, portanto, estratégica para a consolidação da democracia. Esses sistemas, orientados pela perspectiva da promoção e defesa dos direitos humanos, requerem qualificações diferenciadas, considerando as especificidades das categorias profissionais envolvidas [...] a educação em direitos humanos constitui um instrumento estratégico no interior das políticas de segurança e de justiça para respaldar a consonância entre uma cultura de promoção e defesa dos direitos humanos e os princípios democráticos.

Para que isso se consolide, o PNEDH prevê mais de 27 ações programáticas (p. 35), que são norteadas por 14 princípios (p. 32), que objetivam, dentre outros, a leitura crítica dos órgãos do sistema de justiça e segurança, o conhecimento da proteção e dos mecanismos de defesa dos direitos humanos e criar conteúdos curriculares obrigatórios para a educação continuada dos profissionais de cada sistema.

## 4 CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi estabelecer a situação do sistema prisional brasileiro à luz dos direitos humanos e responder se há previsão de educação em direitos humanos para os profissionais de justiça e segurança. Há um movimento internacional de proteção aos direitos humanos, inclusive com elaborações de Tratados Internacionais de Direitos Humanos, sendo que o Brasil é signatário de alguns deles.

Foi determinado que a dignidade da pessoa humana é um pilar do Estado Democrático de Direito por força da própria Constituição, mas a crise instalada no sistema prisional não permite que os presos tenham dignidade – ou os demais direitos fundamentais como educação, saúde e alimentação adequados.

Diante desse quadro, o STF reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucionais no sistema carcerário, comprovando que há descumprimento sistemático dos direitos humanos básicos da pessoa encarcerada – inclusive negada a sua dignidade.

Seria possível manter a dignidade da pessoa humana no sistema prisional, uma vez que se observamos as normas legais presentes no ordenamento jurídico brasileiro é possível atestar que os diplomas legais preveem diversas vezes a garantia da dignidade por meio da integridade física e moral do encarcerado. Um dos eixos norteadores do PNEDH aborda a educação em direitos humanos nos profissionais do sistema de justiça e segurança, que traz a expressa previsão de uma educação continuada destes profissionais por meio dos princípios e ações programáticas previstas no próprio plano.

Porém, a crise que se instala no sistema prisional – causada principalmente pela superlotação dos presídios que desencadeiam em outros descumprimentos graves de direitos fundamentais – levaram a própria Suprema Corte do Brasil a reconhecer o sistema prisional enquanto um perpetrador de ataques

à direitos humanos – principalmente a dignidade da pessoa humana, e embora o PNEDH traga a previsão da educação em direitos humanos dos funcionários que entram em contato diariamente com esta realidade, a situação atual ainda é de violação dos direitos humanos das pessoas presas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rodrigo José Aires; QUEIROZ, Aline Vieira. **Direitos Humanos:** vozes e silêncios. Cláudia Maria da Costa Gonçalves (coord.). Curitiba: Juruá, 2011.

BARROSO, L. R. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo:** natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. Disponível em: <[https://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](https://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf)>. Acesso em: 5 jul. 2021.

Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário.** 2009.

Brasil. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 jun. 2020.

Brasil. Lei n. 7.210 de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 1984.

Brasil. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de informações penitenciária** – Infopen. Junho de 2017. Disponível em <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>. Acesso em: 20 jun.2020.

Brasil. Supremo Tribunal Federal: Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF – 347. Distrito Federal/DF. Relator Ministro Marco Aurélio. **Pesquisa de Jurisprudência.** Acórdão 01 jul. 2020. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em 03 jul.2020.

FERNANDES, Bruna Rafaela; RIGHETTO, Luiz Eduardo Cleto. O sistema carcerário brasileiro. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica.** Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 4, n.3, p. 115-135, 3º Trimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/ricc](http://www.univali.br/ricc) - ISSN 2236-5044115.

GOMES, Luiz Flávio. Presídios da América Latina: “jornada para o inferno”. **Jus Navigandi,** Teresina, ano 17, n. 3378, 30 set. 2012. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/22715>

GOURSAND, Renata Avelino. **O estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro e a dignidade da pessoa privada de liberdade**. Trabalho de Conclusão de Curso: Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/BH, 2016.

GRECO, Rogério. **Sistema prisional: colapso atual e soluções alternativas**. 2. ed. São Paulo: Impetus, 2014.

LEMOS, Tayara Talita. A Emenda Constitucional 45/04 e as alterações na recepção dos tratados internacionais de direitos humanos. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**. vol. 1. p. 556-596. Belo Horizonte: Cedin, ago.-set. 2007. Disponível em: [www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/A%20EMENDA%20CONSTITUCIONAL%2045%20Tayara%20Talita%20Lemos.pdf](http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/A%20EMENDA%20CONSTITUCIONAL%2045%20Tayara%20Talita%20Lemos.pdf). Acesso em: 20.06.2020

MACHADO, Nicaela Olímpia; GUIMARÃES, Issac Sabbá. A realidade do sistema prisional brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 5, n.1, p. 566-581, 1º Trimestre de 2014. Disponível em: [www.univali.br/ricc](http://www.univali.br/ricc) - ISSN 2236-5044. Acesso em: 20 jun. 2020

MAUÉS, Antonio Moreira. Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretação constitucional. In: LOPES, Ana Maria D'Ávila; MAUÉS, Antonio Moreira (org.). **Eficácia nacional e internacional dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

NETO, Silvio Beltramelli. **Direitos humanos**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. França, 1948.

PEQUENO, Marconi José Pimentel. RABENHORST, Eduardo Ramalho. **Educando em direitos humanos: fundamentos histórico-filosóficos e político-jurídicos**. Lúcia de Fátima Guerra Ferreira, Maria de Nazaré Tavares Zenaide, Alexandre Antonio Gili Náder (org.) João Pessoa: Editora da UFPB, 2016. v.1.

PIOVESAN, Flávia C. Direitos humanos: desafios e perspectivas contemporâneas. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, RS, v. 75, n. 1, p. 107-113, jan./mar. 2009. Disponível em <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/6566>

RABENHORST, Eduardo Ramalho. **Educando em direitos humanos: fundamentos histórico-filosóficos e político-jurídicos**. Lúcia de Fátima Guerra Ferreira, Maria de Nazaré Tavares Zenaide, Alexandre Antonio Gili Náder (orgs.) João Pessoa: Editora da UFPB, 2016. v.1.

SARLET, Wolfgang Ingo. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição da República de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

TOSI, Giuseppe. Direitos humanos: reflexões iniciais. *In*: TOSI, Giuseppe (org). **Direitos humanos**: história, teoria e prática. João Pessoa: Editora UFPB, 2005. Disponível em: [http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2015/11/2005.DH\\_-historia-teoria-pr%C3%A1tica.pdf](http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2015/11/2005.DH_-historia-teoria-pr%C3%A1tica.pdf). Acesso em: 10 maio 2020.

WEBER, Thadeu. Ética e **filosofia do direito**: autonomia e dignidade da pessoa humana. Petrópolis: Vozes, 2013.

# **A BUROCRATIZAÇÃO DA VIDA E A GESTÃO DOS DESPOSSUÍDOS ATRAVÉS DA MÁQUINA CARCERÁRIA: UMA AVALIAÇÃO DA ALOCAÇÃO DOS RECLUSOS DO REGIME SEMIABERTO EM SANTA CATARINA A PARTIR DA (RE)INVENÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE JOAQUÍN HERRERA FLORES**

Felipe Alves Goulart<sup>1</sup>

Felipe De Araujo Chersoni<sup>2</sup>

Jackson da Silva Leal<sup>3</sup>

## **1 INTRODUÇÃO**

Um político ligado aos movimentos sociais, em entrevista para o Viracasacas Podcast (2021), discorre sobre diversos assuntos que constam na pauta política do momento. Decorrido certo tempo da conferência, a conversa toma o rumo dos direitos humanos no Brasil e neste ponto em específico, o entrevistado chama a atenção para uma questão importante sobre o tema: a

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito na linha de Direitos Humanos, Cidadania e Novos Direitos pela Universidade (comunitária) do Extremo Sul Catarinense (PPGD-Unesc); membro do Grupo de Criminologia Crítica Latino Americana - Andradiano (Unesc); Policial Penal; Ex-gerente do Presídio Regional de Criciúma/SC. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8337725424316816>E-mail: [fgouli87@gmail.com](mailto:fgouli87@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutorando em Ciências Criminais pela Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), bolsista integral do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Comunitárias (PROSUC-CAPEs). Mestre em Direito na linha de Direitos Humanos, Cidadania e Novos Direitos pela Universidade (comunitária) do Extremo Sul Catarinense (PPGD-Unesc); pesquisador no Grupo de Criminologia Crítica Latino Americana - Andradiano (Unesc); Membro do Grupo de Pesquisa Antirracista e processo penal – Observatório da mentalidade inquisitória (OMI) E-mail: [felipe\\_chersoni@hotmail.com](mailto:felipe_chersoni@hotmail.com) Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1452247955372097>.

<sup>3</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Email: [jacksonsilvaleal@unesc.net](mailto:jacksonsilvaleal@unesc.net).

urgência da aproximação do debate dos direitos humanos com a segurança pública.

A tese dele consiste no fato de que, no Brasil, impregnou-se uma cultura na qual os direitos humanos e a política de segurança pública constituíram-se demandas distintas como se assim o fossem. Essa abordagem, segundo ele, causa estranheza entre ativistas de outras nacionalidades, acostumados a trabalharem a questão em uníssono. Seguindo a exposição, como esses temas constituem o caminho para o mesmo fim, o conferencista então propõe a aglutinação das pautas para que o bem-estar das pessoas seja visualizado em sua totalidade.

Ao ler a forma com que Joaquín Herrera Flores (2009) aborda a temática dos direitos humanos a partir da ideia de sua (re)invenção, torna-se impossível não abrir novos horizontes quanto ao entendimento da temática, especialmente no que se refere ao campo da segurança pública, o controle social e o próprio direito penal. O autor desmistifica conceitos criados pela dogmática neoliberal, aproxima os debates políticos e sociais ao direito e denuncia o racionalismo instrumental do direito como método de minimização das lutas pela afirmação dos direitos humanos em toda sua potência universal.

Fundamentalmente, o debate sobre a (re)invenção apresentada por Joaquín reprograma alguns conceitos afetos aos direitos humanos e compreendê-los como totalidade a se espriar em qualquer situação, ainda que tais premissas não estejam positivadas nos códigos com tais nomenclaturas.

Apesar de sequer citarem um ao outro, Herrera Flores e o político defendem a mesma perspectiva interdisciplinar no processo de efetivação dos direitos humanos e suas consequências dentro de qualquer medida que vise assegurar a dignidade humana, independentemente da disciplina didática em que ela esteja inscrita. Fica muito claro que a aglutinação entre a dignidade da pessoa humana e a segurança pública proposta pelo político consiste no centro da matéria de Joaquín.

Por isso, diante da verdade de tais premissas, quando se apresentam matérias afetas aos direitos humanos, inevitavelmente dialogam-se com outras questões importantes que aparentemente seriam seu entorno, mas constituem a sua própria essência. Um exemplo é o debate sobre segurança pública – como apresentado pelo conferencista citado anteriormente – e a forma como o sistema de justiça criminal brasileiro trata seus prisioneiros desde a dogmatização do direito penitenciário até a própria execução da pena em si.

A realidade da execução penal em Santa Catarina demonstra que 4.370 reclusos em regime semiaberto encontram-se albergados em estabelecimentos penais que não foram criados, na sua gênese, para o recolhimento de pessoas nesse regime de cumprimento da pena. Aparentemente inapropriadas, como essas alocações mantêm-se em pleno funcionamento por conta de uma técnica legislativa generalizadora que justifica essa prática, o estudo se constrói para aproximar a ideia dos direitos humanos à execução da pena, conforme a proposta do político e debatê-los a partir da teoria crítica de Herrera Flores.

Diante desse aspecto, o objeto primordial do artigo consiste em aproximar a teoria de Joaquín Herrera Flores à discussão antiprisonal e, a partir da releitura dos direitos humanos promovida pelo autor, dialogar a forma como Santa Catarina, por meio de suas instituições executivas e judiciárias, tem alocado os reclusos em regime semiaberto nas unidades prisionais desse estado da federação. Trata-se de reler a política criminal do estado por meio da teoria proposta. Nesse sentido, estuda-se a teoria crítica dos direitos humanos e a superação da procura de um consenso; discute-se a burocratização e desumanização da justiça penal como política da dor e sofrimento e apresenta uma política criminal redutora de danos e sofrimento como alternativa de libertação do encarceramento em massa. Com essas assertivas, apresenta-se o principal problema da pesquisa: de que forma a proposta de (re)invenção dos direitos humanos de Joaquín Herrera Flores observa a alocação de pessoas em regime semiaberto alocadas em unidades prisionais com o singelo nome de estabelecimento “similar”?

## **2 A TEORIA CRÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS E A SUPERAÇÃO DA PROCURA DE UM CONSENSO**

Longe de ceifar em absoluto a dogmática jurídica do direito, Herrera Flores (2009, p. 19) dialoga com a importância de se avaliar a dignidade da pessoa humana de forma mais abstrata e ampla para além daquela apresentada pelos códigos. Como essa perspectiva soa estranha ao operador do direito acostumado a um ambiente restrito às leis, faz-se necessário, antes mesmo de se apresentar a ponderação desconstrutiva da Teoria Crítica, realizar um breve estudo sobre a construção racionalista científica criada que limita – e muito – a efetivação dos direitos humanos em sua totalidade (Herrera Flores, 2009, p. 46).

Paralelo ao marco da modernidade estabelecido por Enrique Dussel (1995, p. 86), que fixa o princípio dessa nova era a partir da invasão das Américas, o intercuro histórico a ser realizado avança os séculos e desembarca nas revoluções burguesas promovidas especialmente na segunda metade do século XVIII na América do Norte e na Europa continental (Culleton; Bragato; Fajardo, 2009, p. 34).

Na América, a declaração da independência das colônias, entre outras colocações, está marcada na história como o ato que representa a inauguração da democracia moderna. Além dessa característica, o movimento revolucionário americano também desaguou em um documento político – chamado constituição – que reconheceu direitos inerentes a pessoa considerada cidadã morador das colônias (Culleton; Bragato; Fajardo, 2009, p. 34). Domenico Losurdo (2006, p. 357) esclarece que o movimento americano se caracteriza “[c]ontra o despotismo monárquico e o poder central, essa classe (colonos) reivindica o autogoverno e o gozo tranquilo de sua propriedade (inclusive a de escravos e servos), tudo em nome do governo da lei, do ruleoflaw”.

Notadamente, o fenômeno tornou-se marcante a ponto de se perpetuar até os dias atuais, porque, acima de tudo, foi reproduzido em outras localidades revolucionárias. Na Europa continental, especialmente na França, surgem grupos que se formam nas regiões chamadas de burgos das cidades medievais. Essa coletividade surgida entre pequenos artesãos e comerciantes, com o passar dos anos, conquista poder e controle econômico da sociedade de então. Como a aristocracia agrária e o clero, juntos, detinham o poder de organização da sociedade e exploravam os burgueses sob as mais variadas formas, a revolta que culminou na Revolução Francesa de 1789 tornou-se consequência desses eventos (Lesbaupin, 1984, p. 35).

Como todo movimento revolucionário, muitos autores produziram conteúdo no sentido de trazer sustentação teórica aos eventos que vinham sendo promovidos e no campo da aplicação das penas destaca-se Cesare Bonesana (1738-1794). Embora Anitaua (2008, p. 160) esclareça que a única obra de marquês de Beccaria – como ficou conhecido – tenha sido considerada reacionária e, por isso, sofrido cancelamento pela academia da época, o ideário de limitação do poder punitivo exposto no livro “Dos Delitos e das Penas” ganha notoriedade e serve como viga mestra no seio da reavaliação do novo projeto penal que vai se formar a partir do advento burguês ao poder.

Nesse sentido, apesar do conjunto de insatisfações não se restringir somente a questões relacionadas a aplicação das penas, ao questionar justamente

a forma como os suplícios eram aplicados na época, Beccaria vai se posicionar como um dos teóricos de destaque daqueles tempos revolucionários (Anitua, 2009, p. 160). O conteúdo de seus estudos, embora munido de uma carga utilitarista, torna-se referência humanista por justamente procurar limitar as barbáries que ocorriam no antigo regime, sendo, por conta disso, inclusive, satirizada posteriormente por Enrico Ferri, que denominou a teoria como Escola Clássica (Zaffaroni, 2013, p. 57).

Sustentado pelas teorias iluministas, o contexto político gestado a partir dessas revoluções resplandece na visão do direito como garantia dos mais fracos contra os mais fortes. A palavra exprimida ao vento até então, por si só, não é suficiente. Existe a necessidade de se implementarem medidas que assegurem a liberdade das pessoas de modo a impedir que os detentores do poder pratiquem as arbitrariedades ocorridas até então. É nesse cenário que surge a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão como marco jurídico da derrocada do Ancien Régime (Culleton; Bragato; Fajardo, 2009, p. 34).

Caminhando com a apresentação desses movimentos revolucionários, sem esquecer do marco crítico apresentado por Herrera Flores (2009) sobre a avaliação positivista dos direitos humanos, observa-se que o direito liberal, ao reproduzir-se a partir da lei, esgota-se em um grande paradoxo apresentado por Losurdo (2006, p. 358). Ao mesmo tempo em que os ideários apresentados pelos revolucionários procuram a lei como forma de limitação do poder, eles também o utilizam para dominar.

Isso ocorre porque, como destaca Wolkmer (2019, p. 160), o direito burguês nasce como uma ferramenta de proteção contra eventuais poderes que ameacem os interesses dessa classe ascendente ao poder, porém, após a hegemônica do controle político, esse mecanismo servirá como meio de controle das massas estranhas ao seu círculo restrito.

A Teoria Crítica de Herrera Flores (2009) começa a tornar-se visível nesse momento da contextualização. A instrumentalidade do direito como ferramenta de proteção e controle é visível conforme a denúncia de Losurdo (2006). O próprio classicismo inaugurado por Beccaria vai encarar o direito pós-revoluções, especialmente o penal, de forma diferente do que via antes. A ascensão burguesa ao poder modifica o pensamento da classe agora dominante, o direito passa a ser observado pelos teóricos clássicos não somente como uma ferramenta de enfrentamento contra a barbárie estatal – conforme designação aparentemente inicial do marquês –, mas também como um instrumento de defesa da sociedade. Autores desse período como Jeremy Bentham vão dire-

cionar seus estudos jurídicos no sentido do controle das massas que vão surgir na Europa após as revoluções (Batista, 2011, p. 38).

Nesse sentido, a avaliação do direito deve ser observada na forma de reprodução, e não somente pelo seu conteúdo. Isso porque o modelo de elaboração do conhecimento iluminista que se espalha a partir das revoluções liberais sustenta-se naquilo que Zaffaroni (2013, p. 60) denominou “derivação do enciclopédismo”. Explica-se: a sistematização e restrição do conhecimento racional em compêndios únicos ignora qualquer produção fora desse cenário. Portanto, “ciência” seria somente o que consta; o restante, inválido.

Essa metodologia passa a ser amplamente utilizada no direito. A forma de operacionalização jurídica fundamenta-se, portanto, na perspectiva dos códigos, em que: “[...] foram abolidas as recopilações caóticas de leis e tratou-se de concentrar toda a matéria em uma única lei, redigida de forma sistemática e clara, conforme um plano ou programa racional” (Zaffaroni, 2013, p. 60).

A racionalização do direito possui uma finalidade específica que pode ser observada em autores como Losurdo (2006). Trata-se da instrumentalidade moderna de separar o movimento político de massas da concessão ou não dos direitos como se as duas questões não estivessem interligadas.

Por conta disso, quando se desconstrói o mito produzido pela racionalidade instrumental moderna, observa-se que a política é a fonte do direito legislado. A partir desse novo olhar proposto por Herrera Flores (2009, p. 72) compreende-se a ausência da neutralidade dos movimentos jurídicos liberais e perquire-se a necessidade de afirmação dos direitos humanos antes mesmo da sua positivação até verdadeira efetivação.

Como mecanismo de controle das classes subalternizadas, a forma dogmática de dominação vai ser amplamente difundida no seio da área criminal. Apesar do surgimento dessa maneira de gerir o direito surgir com as revoluções liberais do final do século XVIII (Zaffaroni, 2013, p. 60), Vera Pereira de Andrade (2012, p. 185-186) demonstra que o dogmatismo da modernidade consolida-se efetivamente na Europa Ocidental do século XIX (principalmente na Alemanha e Itália), quando então se transnacionaliza.

Nesse ponto insere-se a provocação:

Tanto uma como outra nos induzem a passividade. Se tudo está tão bem “formalizado” e é tão coerente, pois que atuem os especialistas! Essas perspectivas tendem a ver o objeto de investigação – em nosso caso, os direitos humanos – como se fosse algo “autônomo” (sem contato com

as realidades “reais” nas quais vivemos), “neutro” (são direitos de toda a humanidade e, portanto, em seus fundamentos e conceitos não entram as diferentes e desiguais condições nas quais se vive) e, por último, “conseguido” de uma vez por todas (então, para que lutar por algo que já se tem?) (Herrera Flores, 2009, p. 44).

O ponto é que a iniciativa cientificista do direito – criada especialmente pelos contratualistas do século XVIII – racionalizou-o e, por isso, o afastou da política e dos debates da sociedade. Esse mecanismo, não por acaso, separou o jurídico do político como se os dois temas não dialogassem entre si (Herrera Flores, 2009, p. 72). Por isso, como essa perspectiva iluminista perdura até a atualidade, o debate sobre a Teoria Crítica para além dos códigos ainda causa estranheza ao operador do direito, acostumado a encontrá-lo somente no interior dos códigos contemporâneos.

Exatamente por isso que a provocação trazida pelo marco teórico deste ensaio é salutar, porque, para ele, “[...] o essencialismo dos direitos humanos (os seres humanos já têm os direitos) propicia a ignorância e a passividade, ao invés de promover o conhecimento e a ação” (Herrera Flores, 2009, p. 46). Portanto, a dogmática restrita dos direitos humanos por vezes é utilizada como forma de limitação da efetivação desses direitos.

Portanto, construído e contextualizado o dogmatismo jurídico, evidencia-se que a efetivação dos direitos humanos para a implementação de uma política criminal cidadã sob a perspectiva crítica de não se esgota na visão positivista dos códigos. Ele existe a partir da potencialização das ideias políticas democráticas de construção que o liberalismo moderno – por meio do racionalismo cientificista – esforçou-se por separar (Herrera Flores, 2009, p. 72).

### **3 A BUROCRATIZAÇÃO E DESUMANIZAÇÃO DA JUSTIÇA PENAL: A POLÍTICA DA DOR E SOFRIMENTO**

Avaliar criticamente a dogmática penal é pensar, antes de tudo, na crítica materialista em um recorte macro, e, diante disso, compreende-se que, historicamente, a lei foi pensada e executada por aqueles que detinham os meios de produção. Fundando-se nos conceitos basilares de classe e acumulação, o direito penal age como centralidade em uma política de gestão de tais processos (Melossi; Pavarini, 2006, p. 47-48).

Para avançar no pensamento, parte-se da premissa de que o cárcere, como ferramenta de punição, consolidado da atualidade, expandiu-se com o advento do capitalismo. Antes dos movimentos iluministas, as penas executavam-se em praça pública, trazendo ares de brutalidade nas formas de cumprimento das penas. Após a virada de chave burguesa, a necessidade de se esconder as penas corporais sob o pretenso humanismo iluminista fez com que o cárcere se tornasse o principal modo de punição a partir dos séculos XVIII e XIX (Zaffaroni, 2018, p. 32).

A modernidade cunhou um novo modo de pensar as relações sociais. O liberalismo ganhou força por toda a Europa e o contratualismo, como ferramenta filosófica, hegemonizou-se na sociedade de então e fixou os novos paradigmas de pensamentos. A dogmática contratualista passa a regular todas as relações não sendo diferente entre as questões carcerárias. Aliando a ideia humanista liberal com o contratualismo dominante, o direito penal recebe os fundamentos necessários para legitimar uma nova maneira de conter os desviantes (Baratta, 2002, p. 33).

A verdade é que as antigas penas corporais não eram mais bem-vistas pelo “novo mundo” e, por isso, foram institucionalizadas e jogadas para dentro das prisões. A partir dos muros carcerários os indesejáveis sofriam as mais diversas formas de punição e segregação, porém, sob um novo viés humanista. Diante desses pretextos, o direito penal se expande e se moderniza, constituindo-se em uma máquina de punir em mais quantidade e melhor eficiência, neste caso, acertando os indesejáveis selecionados. Os contratos colocam-se, portanto, na condição de controladores da vida material das pessoas em sociedade (Zaffaroni, 2018, p. 71).

A teoria materialista surge entre outras demandas, como forma de contestação ao contratualismo iluminista e denuncia a dogmática das leis, enquanto modelo de gestão dos despossuídos e ferramenta de dominação de classe. Ela afirma que a fábrica, o trabalho assalariado e a própria demarcação do tempo gerindo a vida em sociedade constituem ferramentas das classes dominantes. O poder punitivo e o cárcere através da legislação burocratizada transformam-se, por isso, em arma de combate cerceadoras de revoltas populares, não sem antes gerirem-se novos modelos de acúmulo de riqueza. Assim como a lei de criminalização do roubo de lenha dentro das propriedades privadas que se voltou única e exclusivamente a criminalizar os pobres (Marx, 2016, p. 13; Negri, 2015, p. 206-207).

No bojo das revoluções, a igualdade formal dos contratos ergue-se como premissa que os revolucionários burgueses defendiam afincado. A formação de uma classe operária contestadora consolida-se a partir de então, pois a suposta igualdade do direito torna-se uma falácia, sobretudo pela concepção do direito como regulador da propriedade privada e tais contradições não foram ignoradas nos becos e vielas das cidades (Marx, 2016, p. 48). A promessa de liberdade, segurança e igualdade, portanto, realiza-se em um discurso que levou à consolidação de uma classe dominante através do que Losurdo (2018, p. 96) chamaria de política do dinheiro.

A tríade legislação, tempo e trabalho é posta como um fator-chave para desacelerar os ânimos de revoltas populares. A demarcação do tempo dentro das grandes fábricas que, por sua vez, eram bastante parecidas física e subjetivamente com as instituições carcerárias, passaram a vigorar como centralidade na vida das classes populares, ou seja, os burgueses detinham o controle sobre o tempo, o trabalho e a legislação, que era, pois, pensada e operada por eles. E aqui se observa a era do controle de contingentes que, dominados pelo relógio e pelo chão de fábrica passaram a não dispor mais tempo e energia para uma grande revolução com vias de rupturas burocráticas burguesas. Em verdade, após o Iluminismo, o capitalismo se transformou em motriz de controle e gestão da vida, sobretudo dos despossuídos (Negri, 2015, p. 206-211).

Perrot (2017) inova no sentido de trazer gênero, classe e prisão em uma era em que, materialmente, pouco se colocava a prisão como dominação de classe (e ainda, atualmente, fora dos muros acadêmicos não se coloca). O conceito de disciplina tem sua origem na dominação e vem de uma concepção macroeconômica e classista passando pela tecnologia, tempo e máquina. A era do relógio, ao mesmo tempo, foi a era da proibição. Os operários dentro das fábricas restam geridos da mesma maneira que os prisioneiros e as denominados pela autora como os excluídos da história (Perrot, 2017, p. 48-49).

Zaffaroni (2018, p. 32-33), atentando-se a tal estruturação do discurso, aponta que toda sucessão e viradas de escolas e rupturas envolvendo a própria questão criminal possuem uma postura discursiva idêntica. Tanto na inquisição, passando pelas escolas clássicas até os dias atuais, a repressão penal exerce poder sobre os mesmos alvos, sempre se utilizando do discurso de se eliminar uma suposta urgência que resta legitimada através da própria legislação penal. Tal urgência patrocina a ideia de que o direito deve sempre estar correndo atrás do fato social e coloca a punição como única saída para tal contenção.

A punição passa a integrar esse emaranhado de ferramentas de exclusão que tem como objetivo central o acúmulo de riquezas. O sistema penal opera de maneira direta com a acumulação primitiva, a centralidade da política necessita conter um exército de pessoas de modo a concentrar a riqueza em uma única classe. A prisão tem papel de destaque neste processo, no qual a dogmática já operava as vidas, a legalidade já pairava nos discursos legitimadores, e a instituição prisional exsurge como mantenedora do exército de contingentes (Melossi; Pavarini, 2006, p. 37-38).

Melossi (2008, p. 80-85) aponta que no bojo das revoluções, as migrações para o chamado mundo das liberdades de gozar a vida a qualquer custo levou muitas pessoas a desembarcar em solos norte-americanos. O liberalismo delineava o ritmo dessas novas relações, e ao mesmo tempo, essas pessoas se deparavam com uma realidade concreta bem distante das propagandas veiculadas com a estátua da liberdade em foco. A concepção de “liberdade”, em verdade, era uma política pautada pelo dinheiro, cor e classe social, algo que não incluía os imigrantes e demais grupos minoritários; dessa forma, a máquina legislativa voltou-se contra essas pessoas e provocou o encarceramento em massa desses indesejáveis.

O sistema capitalista cria o liame trabalho e punição. Ele se utiliza das estruturas carcerárias e vê a burocratização da dogmática como forma de desumanizar as pessoas inseridas dentro deste torvelinho, tanto no chão de fábrica quanto no pátio da prisão. Nesse sentido, Engels (2010) aponta que no período das chamadas *workhouses* (casas de trabalho), onde foram mantidos os desviantes da época (pessoas em situação de rua e as que não se inseriam no mercado de consumo), as condições eram precárias e desumanas, muito próximas dos sistemas carcerários que na época e no contexto da Inglaterra já existiam. Essas casas mantinham “pessoas amontoadas uma por cima das outras” de tal forma que elas se reproduziam em verdadeiros campos de higienização social, mantendo sob controle do Estado burguês os que não estavam inseridos dentre os considerados bons pagadores (Engels, 2010, p. 71-72)

O sistema de justiça penal pautado nos discursos humanistas e reabilitadores, em verdade, foi criado para gerir a vida das pessoas através da dor e do sofrimento por meio de uma grande máquina de punição que pouco se sustenta pelos seus próprios discursos. Nesse sentido, pode-se observar a centralidade do capítulo, pois falar em sistema penal, tanto em contexto europeu quanto brasileiro, é falar em dor, sofrimento desumanização de pessoas através das edificações físicas e processuais.

A pretensa segurança jurídica liberal-burguesa instrumentaliza a normatização do direito como ferramenta de dominação, afastando o direito das classes sociais inferiorizadas (Andrade, 2012, p. 211-215). Pensar um direito próximo à materialidade cotidiana, sobretudo ao pobre, diferentemente do que a normatividade técnica o faz, corrobora com a proposta de Hulsman (1993). Isso porque ele (Hulsman, 1993, p. 56) traz a lógica da máquina para pensar o sistema de justiça penal após toda a construção da burocratização legal como dominação de classe. Resgatando os escritos do autor, compreende-se que as normas penais e processuais penais defendidas pelos veículos de comunicação, professores, universidades, em verdade, escondem uma realidade material complexa e que pouco se justificam.

Será que todas as regras processuais e de direitos humanos defendidas pelos reformistas se aplicam de forma prática em um sistema pensado para gerir a dor? O autor observa a realidade e não encontra coerência entre os discursos e a prática. Constata que a legislação serve tão somente para normalizar a desumanização dos processos executórios e conclui, a partir dessas premissas, que os muros altos e a distância dos estabelecimentos não existem por acaso (Hulsman, 1993, p. 57).

Essa grande máquina esconde o segredo. As pessoas normalmente têm uma ideia do que é o sistema de justiça penal, porém, sua constituição, ideais e realidade material não são conhecidas por boa parte da população. Além disso, a sua burocracia despersonaliza responsabilidades dos operadores. Ninguém se sente culpado. O policial exerce uma função distinta e distante dos juizes, promotores e advogados, e esse emaranhado de relações leva a uma invisibilização dos seres humanos que estão sendo alvos desse grande sistema, isto é, a população carcerária como um todo, inclusive seus agentes (Hulsman, 1993, p. 57).

Indaga-se, mais uma vez, pela materialidade da questão. As pessoas comumente carregam uma ideia abstrata da questão penitenciária. Logo, os interesses gerais defendidos pela mídia e legislação como, por exemplo, ordem pública e segurança coletiva. Porém, colocar uma pessoa em uma instituição de privação de liberdade não pode ser considerado algo natural e corriqueiro (Hulsman, 1993, p. 59-61).

Para a desconstrução dessa máquina encontram-se em Leal (2021) elementos e referenciais que possibilitam reflexões práticas e teóricas para compreender a realidade brasileira no que tange a aceitação da violência policial e carcerária em níveis tão elevados. O autor demonstra a manipulação que separa os trabalhadores em duas categorias: os laborais honestos e vagabundos. Por

meio dessa dicotomia ideológica a violência se sustenta como uma resposta para a necessidade de segurança vendida de diversas formas (Leal, 2021, p. 66).

Concebendo a necessidade como um elemento importante da teoria materialista, a própria violência desmedida/institucionalizada, aceita pela população, é fruto dessa realidade forjada por meio dos instrumentos ideológicos e morais (Leal, 2021). Nessa esteira, ainda sob uma ótica materialista de compreensão da realidade, a necessidade na sociabilidade capitalista é forjada justamente como atributo vendido pelas classes dominantes, visto que a classe trabalhadora resta absorta dominação, enquanto máquina de produção à mercê dessas necessidades vendidas/impostas (Fraga, 2006, p. 140; Leal, 2021, p. 66).

#### **4 UMA POLÍTICA CRIMINAL REDUTORA DE DANOS E SOFRIMENTO COMO ALTERNATIVA DE LIBERTAÇÃO DO ENCARCERAMENTO EM MASSA**

A designação de Herrera Flores (2009, p. 72), como já trabalhado, encontra os direitos humanos para além da interpretação dos códigos. Entende que a efetivação da dignidade humana consiste em luta diária dos movimentos de massa e ultrapassa as restrições dos códigos iluministas, emergindo, portanto, nos debates político-sociais a serem exigidos das bases.

A execução penal brasileira é exemplo de como o racionalismo instrumental promove a violação dos direitos humanos na gestão da política criminal. Apesar da pena de prisão ser amplamente questionada por autores como Angela Davis (2020), observa-se que o direito legislado sobre o tema não cumpre a função declarada, seja pela contradição da redação ou pela ineficiência executiva propriamente dita.

Antes mesmo de prosseguir a proposta ao seu objeto central, registra-se que não se olvida o debate a respeito da efetividade da pena de prisão. O esboço, em sua essência, evidencia a emergência sobre algumas contradições do próprio sistema que merecem ser denunciadas e dialogadas dentro de perspectivas abolicionistas e minimalistas, as quais se encontram envoltas no bojo da teoria crítica dos direitos humanos (Andrade, 2012, p. 269-270).

Sendo assim, a partir do formato legislado no artigo 33 do Código Penal Brasileiro (Brasil, 1940), que estabelece os regimes fechado, semiaberto e aberto, o artigo 112 da Lei n. 7.210/84 fixa, cumpridos quesitos objetivos e subjetivos

vos, a possibilidade da transferência da pessoa sujeita a pena privativa de liberdade ao regime menos rigoroso, criando-se assim o sistema progressivo das penas (Brasil, 1984).

O marco que objeta o estudo orienta-se pela dificuldade da implementação efetiva dos regimes de cumprimento das penas privativas de liberdade previstos no Código Penal brasileiro (Brasil, 1940), sobretudo o semiaberto (Roig, 2017, p. 322). Isso porque a Lei de Execuções Penais observa que essa modalidade de cumprimento da pena será efetivada, nos termos do artigo 91 da Lei n. 7.210/84, em estabelecimento penal designado como “[...] Colônia Agrícola, Industrial ou Similar [...]” (Brasil, 1984).

Trazendo, portanto, as informações legislativas para a prática catarinense, de acordo com o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), o estado de Santa Catarina, no ano de 2020, possuía 52 estabelecimentos penais. Dessas unidades prisionais, ainda conforme os dados federais, somente um deles se denominava conforme a terminologia da legislação (Brasil, 2020).

A Colônia Penal Agrícola da Palhoça, único estabelecimento designado como “Colônia Penal”, possui capacidade para 642 reclusos e, em 2020, apresentava 100% de lotação. O que se destaca, entretanto, não são as 642 pessoas recolhidas naquele estabelecimento – o que por si só daria outra grandiosa avaliação –, mas sim as demais 4.370 pessoas que também cumprem suas penas em regime semiaberto no estado de Santa Catarina e não estão alocadas naquela unidade prisional (Brasil, 2020).

Retornando à Lei n. 7.210/84, observa-se que o legislador, além da designação “Colônia Penal”, também inseriu a expressão “similar”, ou seja, aparentemente, cumpridos os critérios de semelhança com a colônia penal, qualquer unidade prisional poderá ter aptidão para o albergamento de reclusos em regime semiaberto (Brasil, 1984).

Portanto, as 4.370 pessoas enumeradas anteriormente nos dados do Departamento Penitenciário Nacional encontram-se recolhidas na sua totalidade em unidade prisionais que se encontram sob a denominação “similar” da legislação (Brasil, 2020) e é esse o ponto que merece destaque.

O conceito de similar é pouco explorado na legislação de regência – algo aparentemente proposital – e permite certa discricionariedade das autoridades responsáveis pela implementação da execução da pena. Essa contradição do direito dos códigos em regular apenas o que lhe apetece merece destaque e observação a partir de uma teoria crítica, materializando-se, neste caso, a ausência de neutralidade do direito explorada por Herrera Flores (2009, p. 45).

No mesmo sentido, Nilo Batista (2011, p. 19 – grifo no original) aduz que “[o] direito penal vem ao mundo (ou seja, é legislado) para cumprir as funções concretas *dentro de e para uma* sociedade que concretamente se organizou de *determinada maneira*”. Logo, observa-se que a legislação de regência, ao fixar determinado conceito, cumpre exatamente a função trazida pelo professor fluminense no sentido da seletividade penal e controle de determinadas classes marginalizadas (Batista, 2011, p. 117). Manobra do século XVIII que corrobora com Chies (2019, p. 115)

Dinâmicas e negociações administrativas, jurídico-judiciais, interpretações de regras e normas (inclusive através de correntes jurisprudenciais) e recursos materiais e simbólicos passam a ser passíveis de serem estrategicamente dinamizados e capitalizados para que os atores e sujeitos obtenham parcelas de lucros específicos e que se traduzem como “ampliar/limitar a liberdade”, “fazer ressocializar, deixar sofrer”

Por conta disso, ao descrever as formas de políticas de segurança implementadas – entre elas, a reprodução do encarceramento em massa e o controle das massas através do medo por uma criminologia midiática –, Zaffaroni (2013, p. 291) afirma que se vive um “massacre a conta gotas” e propõe então uma “criminologia cautelar preventiva de massacres” (Zaffaroni, 2013, p. 291).

Trata-se de uma perspectiva que se alinha aos conceitos de Herrera Flores (2009), porém, como o debate sobre Direitos Humanos, por vezes se torna generalizado e não consegue alcançar demandas específicas de áreas criminais, apesar da vivacidade do diálogo entre elas, a criminologia cautelar apresentada por Zaffaroni (2013, p. 291) conduz os estudos a uma seara mais específica suficiente a operacionalizar a política de segurança pública.

É nesse sentido que Rodrigo Duque Estrada Roig (2017, p. 30) analisa a execução das penas privativas de liberdade de uma forma que dialoga com os conceitos de dignidade humana apresentados por Herrera Flores (2009) e pela criminologia de Zaffaroni (2013). Estrada parte de uma interpretação teleológica da execução penal que, apesar de direcionada pela Lei n. 7.210/84, não se restringe em absoluto ao código penitenciário. Nessa apertadíssima síntese sobre o tema, Roig vai construir toda a sua obra doutrinária a partir dessa forma de pensar que ele denomina como “Teoria Redutora de Danos da Execução Penal” (2017, p. 28) que consiste:

[...] [na] existência de um autêntico dever jurídico-constitucional de redução do sofrimento e da vulnerabilidade das pessoas encarceradas, sejam elas condenadas ou não. O cumprimento de tal dever, sobretudo dos juristas e agências jurídicas, é o grande norte interpretativo e de aplicação normativa da execução penal. Se de fato a execução da pena é a região mais obscura, mas a mais transparente do poder punitivo, onde a tensão entre o estado de polícia e o estado de direito evidencia o conflito entre o poder punitivo e poder jurídico, é por afirmação deste que se esvaziarão os danos causados por aquele (Roig, 2017, p. 28).

O fato é que partindo dessa não neutralidade do direito deve-se ter atenção redobrada quando se aborda a Questão Penitenciária (Chies, 2019). Por vezes, observa-se interpretações do primado da humanidade da pena contrárias a efetiva dignidade, transbordando-se naquilo que Vera Pereira Malaguti Batista (2011, p. 106) denominou “utilitarismo penal reformado”.

Por isso, partindo do pressuposto da seletividade e da legislação parcial, o intérprete do direito deve levar em conta essas questões e compreender de forma crítica o problema que se avizinha diante dele. No que se refere à execução penal especificamente, compreendendo os danos da promoção do encarceramento como controle de massas e a própria teoria redutora de danos da execução penal (Roig, 2017, p. 28), urge a implementação de uma política pública que privilegie medidas suficientes para reprodução do desencarceramento (Chies, 2019, p. 130).

Considerando essas afirmações, a conclusão de Nilo Batista (2011, p. 119 – grifo no original) é salutar:

No momento atual não podemos abrir mão da dogmática jurídico-penal, porque, como assinala Gimbernat Ordeig em seu festejado trabalho, “temos que conviver com o direito penal”. Transformá-lo numa dogmática *aberta* é o desafio que o penalista brasileiro tem hoje, diante de si.

Por isso, para que a interpretação do termo “similar” ocorra em consonância com a (re)invenção dos direitos humanos promovido por Joaquin Herrera Flores (2009), deve-se, antes de tudo, levar em consideração a seletividade penal proveniente da luta de classes. Pressupor a parcialidade do direito que se constrói sob o aspecto político dominante e compreender o princípio da humanidade da pena existente como o alicerce do não retrocesso.

A partir disso, pode-se observar que o sistema de segurança pública do país e, sobretudo, o sistema carcerário nacional, vive “um massacre a conta gotas” (Zaffaroni, 2013, p. 291) que deve ser combatido. Somente após a inclusão dessas premissas que se constrói um juízo de valor diante da inclusão ou não de pessoas em estabelecimentos considerados “similares”.

Nesse mesmo sentido é a conclusão de Roig (2017, p. 332) para o qual:

A discricionariedade do juízo da execução consistiria afinal na redução da gravidade do regime ou, no máximo, na manutenção do regime legal originariamente imposto. Segundo essa nova diretriz, a subjetividade judicial jamais pode atuar em prejuízo do acusado, porquanto o paradigma constitucional redutor veda que o magistrado se valha de elementos de convicção íntima para intensificar o dano humano que a privação da liberdade por si só já produz.

Portanto, observadas essas premissas factuais e teóricas, compreendendo a não neutralidade do direito que não se esgota dentro do dogmatismo jurídico moderno, mas também na própria política criminal, evidencia-se que a efetivação da dignidade das pessoas sujeitas ao regime semiaberto de cumprimento da pena e que se encontram recolhidas em estabelecimentos penais “similares” somente ocorrerá a partir de uma política voltada ao desen-carceramento, redutora de danos (Roig, 2017, p. 35).

## 5 CONCLUSÃO

Compreendendo que a separação “didática” entre as pautas relacionadas à segurança pública, o direito penal, o penitenciário e os direitos humanos constituem o bojo de um movimento liberal gestado para separar demandas e promover o eficiente controle das massas, inicia-se a desmistificação.

Eis a releitura de Joaquín Herrera Flores.

A dogmática iluminista, embora em algumas oportunidades seja a chave para a afirmação de direitos, necessita ser observada com certa ressalva para que o operador jurídico não seja seu escravo. Entendendo a racionalidade instrumental como meio de dominação, superam-se o paradigma da positivação e, com isso, as lutas políticas e sociais da comunidade nunca perdem o sentido.

Convidando o leitor para a desconstrução, o autor dialoga com os direitos humanos sob uma perspectiva crítica que ultrapassa o círculo fechado dos códigos, tanto no que se refere à positivação quanto à divisão das leis em “direitos”. Resignificando a forma de pensar o mundo jurídico e social posto, conclui-se que, ao falar de segurança pública, conseqüentemente dialoga-se sobre direitos humanos.

O caso exemplificado através dos estabelecimentos penais para alocação de reclusos em regime semiaberto é um exemplo disso. Como a própria execução da legislação é insuficiente, haja vista o ínfimo quantitativo de colônias penais existentes, o próprio legislador generaliza o conceito inserindo a expressão “similar” para que as demandas de controle social se mantenham ativas.

Apesar da generalização propositada em apreço, a dignidade da pessoa humana deve ser observada pelos responsáveis da execução penal. Não somente aquela dignidade prevista na legislação por vezes tendenciosa, mas sim aquela dignidade que observa contextos sociais e construções políticas de dominação. Partindo dessas premissas e compreendendo a necessidade de redução de danos, invariavelmente outras definições tornam-se o eixo central do debate, sobretudo as questões mais urgentes, como o desencarceramento.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da (des) ilusão**. 2. reimp. Rio de Janeiro: Pensamento Criminológico, 2017.

ANITUA, Gabriel Ignacio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro: Revan, 2008, 15 v. (Coleção Pensamento Criminológico).

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. 3. ed. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BATISTA, Vera Pereira Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Base de dados do Sisdepen 2014/2020**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen/mais-informacoes/bases-de-dados>. Acesso em: 20 abr. 2021.

Brasil. **Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/delb2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/delb2848compilado.htm). Acesso em: 26 jul. 2021.

Brasil. **Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm). Acesso em: 26 jul. 2021.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. **Revisitando Foucault e outros escritos em questão penitenciária**. 1 ed. Curitiba: BrazilPublishing, 2019.

CULLETON, A; BRAGATO, F.; FAJARDO, S. **Curso de direitos humanos**. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2009.

DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?** 77. ed. Rio de Janeiro: Difel, 2020.

DUSSEL, Enrique. **Filosofia da libertação: crítica a ideologia da exclusão**. São Paulo: Paulus, 1995.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Trad. B. A. Schumann; supervisão, apresentação e notas José Paulo Netto. [Edição revista]. São Paulo: Boitempo, 2010. 388p. il. (Mundo do trabalho; Coleção Marx-Engels).

FRAGA, Paulo Denisar Vasconcelos. **A teoria das necessidades em Marx: da dialética do reconhecimento a analítica do ser social**. 2006. 232 p. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/278939>. Acesso em: 25 ago. 2021.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2009.

HULSMAN, Louk; CELIS, Jacqueline bernat de. **O sistema penal em questão penas perdidas**. Rio de Janeiro: Luam, 1993.

LEAL, Jackson da Silva. Uma razoável quantidade de violência: a aceitação das prisões como síntese da atual sensibilidade acerca da violência. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 15, ed. 1, p. 58-73, 2021.

LESPOUBIN, Ivo. **As classes populares e os direitos humanos**. Petrópolis: Vozes, 1984.

LOSURDO, Domenico. **Contra-história do liberalismo**. Aparecida: Ideias & Letras, 2006.

LOSURDO, Domenico. **O marxismo ocidental: como nasceu, como morreu, como pode renascer**. São Paulo: Boitempo, 2018.

MARX, Karl. **Os despossuídos: debate sobre a lei referente ao furto de madeira**. São Paulo: Boitempo, 2016.

MELOSSI, Dario. **Controlar el delito, controlar la sociedad**: teorías y debates sobre la cuestión criminal, del siglo XVIII al siglo XII. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores, 2018.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Maximo. **Cárcere e fábrica**: as origens do sistema penitenciário séculos VXI-XIX. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

NEGRI, Antonio. **O poder constituinte**: ensaio sobre as alternativas da modernidade. Rio de Janeiro: Lamparina, 2015.

PERROT, Michele. **Os excluídos da história**: operários, mulheres e prisioneiros. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

VIRACASACAS PODCAST: #226 “No campo minado” – com Marcelo Freixo. Entrevista: Marcelo Freixo. Entrevistadores: Gabriel Divan e Carapanã. [S. l.]: Spotify, publicado em: 08 jun. 2021. *Podcast*. Disponível em: <https://viracasacas.com/2021/06/08/226-no2-campo-minado-com-marcelo-freixo/>. Acesso em: 26 jul. 2021.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do direito**: tradição no Ocidente e no Brasil. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **A questão criminal**. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

## CAPÍTULO III

# A TRANSFORMAÇÃO DO DIREITO À SEGURANÇA EM UM NEGÓCIO NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DA ECONOMIA POLÍTICA DA PENA

Amanda Costamilan<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A evidência de que o aprisionamento se relaciona muito mais com aspectos políticos e sociais da estrutura capitalista, do que propriamente às variações nos índices de criminalidade, possibilitou uma mudança de paradigma nos estudos criminológicos, em que se mudou o objeto de análise da criminalidade concebida como fenômeno natural para a estrutura social e as relações de poder.<sup>2</sup>

Essa evidência foi proporcionada pela Economia Política da Pena (EPP), cuja emergência proporcionou muitas contribuições para compreender as questões relacionadas com o aprisionamento e controle social em um dado contexto. Lançando as luzes do materialismo histórico no sistema penal, a EPP evidenciou que este funciona como um modo de regulação para cada uma das conformações do estado capitalista e seus modos de acumulação, ou seja, a

---

<sup>1</sup> Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc). Graduada em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc). Pesquisadora vinculada ao Grupo Pensamento Jurídico Crítico – linha Criminologia Crítica (Unesc) e ao Núcleo de Pesquisa em Direitos Humanos e Cidadania (Nupec/Unesc). Pesquisa a questão criminal numa perspectiva crítica, decolonial e abolicionista, estudando a criminologia crítica latino-americana com a intersecção de teorias raciais, de gênero e de classe. E-mail: amandacostamilan@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0986-4804>.

<sup>2</sup> Importante ressaltar que o surgimento deste novo campo criminológico não implica a superação dos pressupostos postos pelas criminologias clássica e positivista, até porque a história não é dotada de uma linearidade que substitui uma teoria por outra nova. Assim, o positivismo e o classicismo criminológico perduram no tempo, reinventando-se potencialmente a partir dos processos de globalização do capitalismo neoliberal

cada etapa do desenvolvimento do capital, uma etapa do desenvolvimento e da finalidade atribuída à prisão.

Com o processo de globalização e o alvorecer do neoliberalismo como uma plataforma intervencionista e uma racionalidade produtora de subjetividades baseada na concorrência, formou-se um novo modelo de mercado e de sociedade. O novo contexto social e econômico foi redefinindo a forma de punir, com uma ampliação das dinâmicas de controle do crime e um aumento do aparato de segurança pública, que resultaram na inflação carcerária que hoje caracteriza o sistema prisional do Brasil. Reconhecer essas transformações sociais é fundamental para a compreensão de como houve uma complexificação das dinâmicas do sistema penal, que hoje cumpre diversas funções dentro da organização social contemporânea.

No entanto, os marcos teóricos utilizados para analisar as transformações no campo penal a partir da emergência neoliberal realizadas nos países centrais se mostram insuficientes para compreender a realidade brasileira e sua posição periférica no capitalismo mundial. Assim, se irá tecer algumas considerações quanto ao tema da segurança pública brasileira, especialmente no que se refere ao seu paradigma repressivo e autoritário herdado da ditadura militar, que ainda se manifesta de maneira extremamente racista através da violência institucional.

A partir desta construção teórica que auxilia a compreender como foi construído o paradigma de segurança pública brasileiro, no último tópico é feita uma análise de como as políticas de segurança pública têm se manifestado a partir das transformações no campo econômico neste país marcado por heranças violentas e autoritárias.

## **2 A FUNÇÃO ECONÔMICA DO CONTROLE PENAL: CONTRIBUIÇÕES DA ECONOMIA POLÍTICA DA PENA**

Nas tentativas de compreender questões relacionadas à segurança e ao sistema de punição social, existem múltiplas lentes de análise pelas quais se pode observar o fenômeno penal. Dessa forma, importa esclarecer que o conteúdo deste estudo se fundamenta na criminologia desenvolvida com base no paradigma da reação social (Andrade, 1995), dos resultados e do acúmulo teórico obtidos pela criminologia crítica ao longo dos últimos 50 anos.

A criminologia crítica se apresenta como uma linha de pensamento que procura inverter a lógica tradicional voltada para o estudo das determinações do crime e do criminoso, questionando as estruturas sociais e fornecendo uma nova perspectiva de compreensão das políticas criminais.

Essa mudança de paradigma foi possível, em grande medida, pela emergência da corrente teórica denominada Economia Política da Pena. Amparada pela contribuição das teorias marxistas, a Economia Política da Pena tem como principal hipótese a existência de uma relação estrutural entre a evolução do capitalismo e as transformações no campo da punição e do controle social.

Apesar de já existirem algumas análises materialistas da emergência da prisão, a fundação dessa corrente teórica é comumente atribuída à clássica obra de Rusche e Kirchheimer, “Punição e Estrutura Social”, publicado em 1939. Essa obra, que ganhou maior relevância em sua segunda edição, publicada em 1967, influenciou uma série de pesquisadores e contribuiu para importantes estudos sobre o aprisionamento na modernidade, como a obra “Vigiar e Punir”, de Foucault (1975); o livro “Cárcere e Fábrica”, escrito por Dário Melossi e Massimo Pavarini (1977); e “A Just measure of Pain”, de Michael Ignatieff (1978).

Não obstante as diferenças presentes nestas obras, todas elas consideram a prisão como um produto da revolução industrial. Conforme Rusche e Kirchheimer (2004, p.43), a passagem do feudalismo para o período pré-capitalista fez surgir uma enorme massa de pessoas que não conseguiram ser incorporadas pela nascente indústria nos centros urbanos, formando uma concentração de pessoas em condições miseráveis e sem qualquer tipo assistência. Esse excedente populacional fez ocorrer uma gradual mudança nos métodos de punição, uma vez que se vislumbrou a possibilidade de explorar a mão de obra de prisioneiros, através de trabalhos forçados, servidão nas galés e deportação para colônias.

As teorias iluministas vão explicar o surgimento das prisões a partir da necessidade de substituir as penas corporais e o espetáculo dos suplícios pela pena privativa de liberdade, sendo o argumento fundamentador do Direito Penal e do Processo Penal moderno a humanização da aplicação da pena criminal. No entanto, os estudos desenvolvidos pela Economia Política da Pena mostram como o processo de acumulação capitalista que vai do século XVIII até o século XIX precisou de um severo controle social para conter a massa de homens e mulheres marginalizados pelo processo de acumulação (Zaffaroni, 1988).

Dessa forma, a principal função que o aprisionamento cumpre, em um primeiro momento, é o de obter mão de obra e de introjetar na massa de marginalizados a obrigatoriedade do trabalho sob a ameaça de prisão e, após o indivíduo reconhecer o trabalho como obrigatório, o sistema penal cumpre o

papel de disciplinar este trabalhador para transformar o camponês em um operário industrial a partir de sua inserção na disciplina na fábrica e da indústria.<sup>3</sup>

Analisar o sistema de justiça criminal desde a Economia Política da Pena e sob a lente de análise do materialismo histórico é essencial para contribuir com a compreensão da prisão e das estruturas de controle sociopenal em um dado contexto, no entanto, estes estudos não dão conta de explicar as novas funções que a prisão agregou ao longo do tempo, a partir das transformações da organização social no capitalismo neoliberal. Ademais, essas análises são baseadas em categorias teóricas desenvolvidas em países centrais, e mostram-se insuficientes para compreender a punição e o controle penal em países como o Brasil, que estão na periferia do capitalismo e possuem condições específicas de formação sociopolítica e manifestação da questão criminal (Leal, 2016; Dal Santo, 2021).

Assim, visando superar tal problemática e sem abandonar o marco teórico da Economia Política da Pena, faz-se uma análise das especificidades históricas do Brasil e das características estruturais que particularizam sua economia dependente no capitalismo neoliberal, para uma melhor compreensão das recentes tendências de punição que estruturam a política de segurança pública atualmente adotada no Brasil.

### **3 O DESENVOLVIMENTO DO NEOLIBERALISMO: TRANSFORMAÇÕES DO MODELO ECONÔMICO BRASILEIRO**

Conforme Wendy Brown, o termo neoliberalismo foi cunhado em 1938, no Colóquio de Walter Lippmann, uma reunião de intelectuais, assim como a Sociedade de Mont-Pèlerin fundada em 1947, na Suíça, que ficou conhecida como o principal de vários outros círculos acadêmicos e militantes, na qual se discutia a refundação da doutrina liberal (Brown, 2019, p.28). Os estudos produzidos nestes círculos, nos quais era realizada uma crítica ferrenha ao Estado e às políticas públicas e, em contrapartida, uma apologia ao capitalismo e ao livre mercado, aos poucos saíram da academia e ganharam adesão no contexto pós

---

<sup>3</sup> Nesta senda, é importante trazer a ressalva feita por Zaffaroni (1988) em seu livro "Criminologia: aproximación desde un margen", no qual o autor alerta que o processo de acumulação capitalista e as funções desempenhadas pelo sistema penal não se deram da mesma forma em toda a Europa, e ainda que este contexto é composto por maior complexidade, envolvendo uma série de conflitos, inclusive com a nobreza que lutava para manter a hegemonia de seu poder.

Segunda Guerra Mundial, ao serem utilizados como estratégia de retomada do poder burguês contra os avanços de movimentos sociais contestatórios que ganharam força com a possibilidade de superação da crise do capital na década de 70 (Dardot; Laval, 2016, p. 205-206).

Wendy Brown aduz que a adoção do ideário neoliberal surge enquanto uma reação econômica e política específica contra o keynesianismo e a social-democracia (Brown, 2016, p.12), mas não somente isso. A autora não analisa o neoliberalismo apenas enquanto um conjunto de políticas estatais, como uma fase do capitalismo ou uma ideologia de mercado, ela parte da perspectiva *foucaultiana* que concebe o neoliberalismo enquanto uma razão normativa, uma racionalidade produtora de subjetividades que transformam todas as dimensões da vida humana em valores econômicos (Brown, 2016, p. 20).

Nesta senda, os franceses Pierre Dardot e Christian Laval (2016) também utilizam a mesma matriz teórica ao compreender o neoliberalismo para além de uma plataforma econômica e política, mas como uma racionalidade produtora de subjetividades baseada na concorrência e na lógica individualista do empreendedor de si mesmo, definindo um novo modo de governo homens e formando um novo modelo de sociedade e de mercado (Dardot; Laval, 2016, p.17).

Os autores revelam como a interpretação marxista se mostra insuficiente para esta análise, pois o neoliberalismo “emprega técnicas de poder inéditas sobre as condutas e as subjetividades. Ele não pode ser reduzido à expansão espontânea da esfera mercantil e do campo de acumulação do capital” (Dardot; Laval, 2016, p. 21). A partir dessas técnicas de poder, consistentes em um conjunto de práticas, discursos e dispositivos produtores de subjetividades, se institui esta racionalidade neoliberal, que determina um novo modo de governo dos homens conforme o princípio da concorrência e do individualismo, visando à conservação permanente da ordem de mercado.

Para os sociólogos franceses, a novidade deste novo neoliberalismo reside em sua adaptabilidade, pois, diferentemente da concepção liberal clássica, na qual o mercado era visto como um ente natural, o neoliberalismo pressupõe uma ordem de mercado construída, que pode se adaptar conforme as circunstâncias, constitui um programa político, uma “agenda” visando seu estabelecimento permanente (Dardot; Laval, 2016, p. 82).

Maurizio Lazzarato (2019) contribui nesta discussão ao recordar como se deu a construção desta nova ordem de mercado na América Latina, em que teve sua primeira experiência quando as políticas neoliberais foram implantadas no Chile após o sangrento golpe militar de Augusto Pinochet, em 1973,

cuja vitória político-militar destruiu as possibilidades revolucionárias e criou as condições necessárias para implementar o receituário neoliberal da Sociedade de Mont Pélérin e disciplinar a população fragilizada. Conforme o autor, havia na América Latina “uma subjetividade devastada pela repressão militar, cujo projeto político fora estraçalhado e sobre a qual se podia operar livremente” (Lazzarato, 2019, p. 23).

Para construir as condições ideias de desenvolvimento do capitalismo neoliberal era necessário enfraquecer as organizações sociais e esmagar as potencialidades revolucionárias que emergiram no século XX, principalmente na América Latina. Assim, alianças entre economistas e militares foram comuns ao Sul do Equador, reproduzindo as políticas chilenas de privatizações de direitos sociais, precarização das relações de trabalho e cortes nas despesas sociais (Lazzarato, 2019).

Assim, o neoliberalismo é comumente conhecido por este conjunto de políticas que emergiram no período entre 1970 e 1980 e ganharam o mundo principalmente a partir dos governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra, em 1979, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, em 1980. Elas tinham como foco a redução do Estado Social, com a crescente privatização de propriedades e serviços públicos, redução da assistência social, precarização do trabalho e desregulação dos fluxos de capitais para atrair investidores estrangeiros, resultando na crescente dominação dos intermediários financeiros sobre os processos produtivos.

Uma característica importante do capitalismo neoliberal a ser apontada é a progressiva submissão dos Estados frente ao auge das redes transnacionais de produção e o agigantamento do poder econômico do capitalismo financeiro, em que há uma paulatina perda de competências e controle político para grandes corporações, assim, os Estados “não respondem à vontade de seus votantes, mas aos limites impostos pelas agências de crédito funcionais às corporações”, sendo a democracia cada vez menos real e mais formal (Zaffaroni; Dias dos Santos, 2019, p. 53).

A partir da exponencial concentração de riqueza e agigantamento das corporações transnacionais que a financeirização do capital operou, Dowbor afirma que a ruptura das fronteiras entre o setor público e o privado, que já ocorria há tempos através de lobbies, corrupções e outras ações, tomou proporções e profundidades gigantescas, em que “o poder político apropriado pelo mecanismo da dívida constitui uma parte muito importante do mecanismo geral” (Dowbor, 2018, p.126).

Os governos passam, assim, a enfrentar resistências poderosas e articuladas quando tentam fomentar a economia. Recuperar a “confiança” do “mercado” não significa mais gerar melhores condições de produção, mas melhores condições de rentabilidade das aplicações financeiras. A produção, o emprego, o desenvolvimento sustentável e o bem-estar das famílias não estão no horizonte das decisões. [...] cada vez mais, o governo tem de prestar contas ao “mercado”, e virar as costas para a cidadania. Com isto, passa a prevalecer, para a sobrevivência de um governo, não quanto ele responde aos interesses da população que o elegeu, e sim se o mercado, ou seja, essencialmente os interesses financeiros, se sentem suficientemente satisfeitos para declará-lo “confiável” (Dowbor, 2018, p. 130-133).

Outra característica importante deste processo de internacionalização da produção e financeirização do capital é a utilização do trabalho precarizado de países da periferia do capitalismo pelo mercado internacional. As novas técnicas de produção e comunicação da revolução tecnológica no final do século XX facilitaram transferências gigantescas de uma nação a outra e deu início a um fenômeno característico do capitalismo neoliberal, que é a utilização de mão de obra desvalorizada dos países subdesenvolvidos por grandes empresas multinacionais, “onde a mão de obra é farta e não encontra as ‘inconvenientes’ despesas laborais do primeiro mundo” (Lemos; Ribeiro Júnior, 2016, p. 8).

Tatiane Brettas (2017, p. 55) sustenta que esse modo de reprodução do capital baseado na superexploração da força de trabalho é um dos fatores que contribui para a utilização de mecanismos de coerção e repressão que caracterizam o caráter autoritário do Estado em países de economia dependente.

Diferentemente de períodos anteriores, nos quais o papel do Estado era regular, orientar e controlar os fluxos de mercado e capitais, no capitalismo globalizado e neoliberal, requer-se um Estado forte que atue na produção de condições econômicas, políticas e sociais ideais para o funcionamento do mercado e valorização do capital, mesmo que o discurso seja de enfraquecimento estatal. É que aponta Jaime Osório:

[...] a debilidade estrutural das classes dominantes e a subordinação dependente exige que o Estado do capitalismo dependente opere como uma relação social condensada de enorme relevância. A debilidade produtiva do capitalismo dependente tem seu correlato no forte intervencionismo estatal, como força para impulsionar projetos hegemônicos,

mesmo em situações em que a política econômica e o discurso predominante pretendam apontar o fim da intervenção estatal (Osório, 2014, p. 207).

Tatiana Brettas faz esta análise no Brasil, mostrando como “o Estado, mesmo quando submetido ao discurso liberal, sempre possuiu um papel preponderante para a garantia das condições gerais de acumulação capitalista” (Brettas, 2017, p. 56). Foi o Estado brasileiro que impulsionou o período nacional-desenvolvimentista, dando início à expansão de base industrial nos anos de 1930, que passa pela consolidação do capitalismo monopolista, através da ditadura militar, com seu declínio nas décadas de 70 e 80.

Mesmo no período que antecede a ditadura militar, a crescente influência de corporações internacionais sobre a vida econômica e política no Brasil já era evidenciada, com aumento da dívida externa e crescentes intervenções até a total apropriação dos aparelhos do Estado marcada pelo golpe de 1964, que contou com o apoio de setores internos e deu início ao período marcado pela relação indispensável do aparato autoritário e burocrático do Estado com corporações transacionais, em que os gastos do Estado não correm mais o risco de amparar os demandas sociais e são voltados para a infraestrutura que privilegia o investimento estrangeiro (Serra, 2009, p. 218).

O fortalecimento da economia e a expansão do setor industrial operada entre os anos 1930 e 1970 foi realizada principalmente através do endividamento no mercado financeiro internacional. Assim, na década de 1980, o Brasil vivenciou o período conhecido como a “crise da dívida externa”, período propício para serem implantadas no Brasil as políticas neoliberais, vendidas como única solução possível (Lemos; Ribeiro Júnior, 2016, p. 18).

Nesta senda que se verifica outra importante particularidade histórica do Brasil em sua adesão ao neoliberalismo. Diferentemente dos países da Europa e até dos Estados Unidos, que desfrutaram das políticas de bem-estar social keynesiana e da social-democracia, o Brasil, neste período, não possuía uma rede de proteção social a ser desmantelada pelo projeto neoliberal, o que se encontrava em crise era o truculento nacional-desenvolvimentismo (Brettas, 2017, p. 60-61).

Assim, o neoliberalismo no Brasil se consolidou como estratégia de dominação da classe burguesa e de seus aliados para responder à crise vivida na década de 1980, a qual propiciou um substantivo movimento

pela democratização, a retomada da luta sindical e o surgimento de movimentos sociais importantes no campo e na cidade (Brettas, 2017, p. 61).

Assim, o contexto após a Constituinte de 1988 se apresenta como um período complexo e com muitas contradições.

Ao mesmo tempo em que são implementadas políticas do receituário neoliberal, como o Programa Nacional de Desestatização – PND, com a venda de grandes estatais ao capital estrangeiro e abertura econômica sem proteção contra a invasão de empresas internacionais, que geraram uma alta de desempregos e a perda de autonomia do país, aprofundando significativamente a dependência econômica em relação aos organismos financeiros internacionais, como o FMI, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio, que controlam, direta ou indiretamente, as políticas públicas que serão aplicadas (Lemos; Ribeiro Júnior, 2016, p. 21-22).

No entanto, neste mesmo período foram implementadas leis e políticas públicas de acordo com a recém-aprovada Constituição Federal, cujas definições não poderiam ser completamente ignoradas, permitindo avanços qualitativos para a população brasileira, como o Sistema Único de Saúde (SUS), a regulamentação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), a lei que regulamenta os Planos de Benefício da Previdência Social, entre outros. Assim, a consolidação do neoliberalismo no Brasil se dá “em meio a um processo de implementação – muito limitado e contraditório – de políticas sociais referendadas pela lógica do direito e fruto de um processo de lutas e organização da classe trabalhadora” (Brettas, 2017, p. 62).

Ao iluminar tais contradições do processo neoliberal do Brasil, Brettas (2017) demonstra como a realidade do capitalismo dependente se difere das análises realizadas em países desenvolvidos do norte global. No Brasil, essas contradições não significam a convergência das políticas neoliberais com as pautas da classe trabalhadora, mas que o neoliberalismo em estados dependentes desenvolve mecanismos para lucrar ainda mais com a prestação de serviço público através de ações privadas, comprovando o que diziam Dardot e Laval (2016) sobre a adaptabilidade do neoliberalismo em sua busca por exploração e dominação.

A financeirização dos processos econômicos, característica desta nova etapa do capitalismo neoliberal, é um dos fatores que auxiliam na transferência de valores arrecadados pelo Estado para o grande capital estrangeiro. Brettas explica como se dá este processo:

A ruptura de limites anteriormente existentes para a mobilidade do capital portador de juros passa a se constituir como uma alternativa para contornar a tendência decrescente da taxa de lucro e consiste em um dos principais traços da financeirização. A intensificação dos fluxos financeiros e a rentabilidade dela decorrente não possui uma dimensão apenas quantitativa. Trata-se também de uma mudança qualitativa tendo em vista que provoca uma pressão pela ampliação das bases de extração de mais-valia. Em outras palavras, o fenômeno da financeirização pressiona uma reorganização da base produtiva, locus da geração da riqueza. Esta dinâmica, fortalecida pelas políticas de ajuste fiscal, reforça e amplia a transferência de valor em direção aos países imperialistas, bem como aprofunda os mecanismos de superexploração da classe trabalhadora (Bretas, 2017, p. 63).

Assim, a autora conclui que o processo de dominação de classes operado no neoliberalismo, e que tem a financeirização um de seus pilares fundamentais, opera no Brasil tendo a dívida pública como principal mecanismo para transferir recursos do fundo público e garantir as margens de lucro para o capital internacional. E ainda que o ônus desse processo recaia principalmente para a classe trabalhadora, já que a alta regressividade do sistema tributário brasileiro absorve grandes parcelas do trabalho necessário para o financiamento (Brettas, 2017, p. 72).

Sobre este processo de financeirização, indispensável trazer a análise de Lazzarato (2019) sobre como os governos do PT, ao implantarem políticas para facilitar o acesso ao crédito visando diminuir o índice de pobreza, acabou por levar à financeirização para a vida de milhões de brasileiros e atingir um dos principais objetivos do neoliberalismo: privatizar a moeda, as despesas do Estado e os serviços sociais como educação, saúde, aposentadoria e segurança. Isso ocorre, pois “o financiamento dessas despesas é assegurado por uma criação monetária deixada na mão dos bancos privados e das instituições financeiras que multiplicam as técnicas para facilitar o acesso ao crédito” (Lazaratto, 2019, p. 30).

Esta estratégia de capturar riqueza através da dívida das massas empobrecidas e cada vez mais precarizadas para valorização do capital financeiro operou em uma reconfiguração do Estado e de suas funções, liberando-o das responsabilidades de oferecer assistência social e garantir direitos a população, que no capitalismo neoliberal tendem a satisfazer suas necessidades como clientes (sempre endividados) de prestadores de serviços privados abertos à concorrência (Lazzarato, 2019, p. 32).

Antes de analisar como essas transformações no campo econômico se relacionam com o paradigma repressivo e militarizado incorporado nas políticas de segurança pública adotadas atualmente, importa fazer uma breve análise das especificidades históricas que compõe o desenvolvimento deste campo no Brasil.

#### **4 DITADURA MILITAR E TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA: DA SEGURANÇA NACIONAL À SEGURANÇA PÚBLICA**

O Brasil, assim como os demais países da América Latina, carrega fatores de ordem histórica que se relacionam diretamente com o projeto de segurança pública adotado e podem ajudar a explicar a forma pela qual o Estado responde a questões relacionadas com o crime.

Além das tradições inquisitoriais, coloniais e escravocratas que marcam a história latino-americana desde o início da modernidade, durante o século XX, o continente foi marcado por ciclos de regimes ditatoriais que, reservadas as especificidades de cada país, têm em comum uma forte ocupação das instituições policiais pelas forças armadas, com oficiais militares controlando o funcionamento diário das instituições por longos períodos e causando mudanças significativas nesta área (Sozzo, 2016, p. 553).

No entanto, a militarização<sup>4</sup> que se dá neste momento histórico consiste em um movimento muito maior que a simples presença de oficiais do exército nas instituições e no comando das polícias, “é a construção de um novo modelo teórico para as políticas de segurança que se caracteriza pela submissão aos preceitos da guerra e que consiste na implantação de uma ideologia militar para a polícia” (Cerqueira, 1996, p.142).

No Brasil, o período da ditadura iniciou com o golpe militar realizado em 31 de março de 1964 contra o então presidente João Goulart e tinha como base teórica a Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que evocava uma visão de mundo dicotômica, em que existem dois blocos adversários – capitalistas e

---

<sup>4</sup> É importante resgatar que a militarização das estruturas do Estado e a atividade policial não surgiram na América Latina em consequência das experiências ditatoriais, esse fenômeno está vinculado ao próprio nascimento das polícias que se inicia no século XIX com o desenvolvimento dos estados modernos (Sozzo, 2016, p. 554).

comunistas – sendo o subversivo considerado inimigo interno da nação e alvo da segurança interna militarizada (Cerqueira, 1996, p. 163).

A segurança pública durante a ditadura militar (1964 - 1982) foi principalmente um instrumento de repressão política. Conforme Soares (2019), a concepção de segurança pública que vigia durante o período tinha a defesa nacional como paradigma na gestão das políticas nacionais de segurança, em que os aparatos repressivos do Estado eram empregados para garantir a ordem pública. Os cidadãos não eram tidos como os destinatários da segurança nacional, mas o contrário, eram em grande medida considerados suspeitos de uma possível ameaça à estabilidade do poder do Estado (Soares, 2019, p.103).

Assim, após a transição democrática, as políticas de segurança pública deixaram de ser voltadas exclusivamente para a segurança do Estado, passando a ter como foco também a defesa dos cidadãos e dos seus direitos. No entanto, as instituições que conformam a arquitetura de segurança pública preservaram seus formatos obsoletos, a violência arbitrária herdada da ditadura permanece como traço distintivo da segurança pública, principalmente quando voltada às camadas populares, a formação dos agentes é incompatível com a complexidade crescente das transformações sociais, e a instituição como um todo ainda é permeada por subjetividades e ideologias de um passado obscuro (Soares, 2019, p.117).

No entanto, o mais importante é que, tanto o sistema de justiça penal quanto o sistema de segurança pública, são orientados pelo paradigma punitivo de defesa social forjado na criminologia etiológica com seu discurso periculosista reprodutor de desigualdades, polarizando a sociedade entre potenciais infratores e potenciais vítimas, com aplicação de políticas penais de segurança a partir do estigma de criminalidade. Ou seja, “os direitos não são instrumentalizados segundo o princípio da proteção integral dos direitos humanos, mas segundo o princípio da proteção seletiva das vítimas potenciais” (Andrade, 2013, p. 351).

Nesse modelo, segurança pública tem sido basicamente a segurança das classes médias e altas contra uma criminalidade dos baixos estratos sociais, compreendida como a pequena parcela de delitos que compõem os chamados crimes tradicionais (geralmente agressões físicas e ao patrimônio). É este imaginário que compõe o estereótipo do bandido perigoso, em que há uma divisão dos indivíduos respeitáveis e que merecem segurança, e os grupos marginalizados. Nesse sentido, segurança pública tem sido o contrário da construção social da cidadania dessas pessoas mais vulneráveis.

A partir da reprodução da ideologia da defesa social e seu princípio do bem e do mal, em que “O delito é um dano para a sociedade. O delincente é

um elemento negativo e disfuncional do sistema social. O desvio criminal é, pois, o mal; a sociedade constituída, o bem” (Baratta, 1999, p. 42), a luta contra o mal, contra o criminoso compreendido como inimigo interno, foi colocada como principal tarefa no centro da cultura policial contemporânea (Sozzo, 2016, p. 559).

Essa representação tem uma fácil aderência na população fragilizada pela racionalidade neoliberal que promove a concorrência generalizada e o individualismo, atribuindo ao próprio cidadão a culpa pela insegurança econômica, política e social gerada pelo processo de desmonte das garantias constitucionais, pela precarização do trabalho e demais políticas neoliberais. A ausência de amparo estatal aliada a uma grande reprodução na mídia de massa de histórias de crimes dramatizadas e com pouco contexto, tornam a racionalidade punitiva de fácil aderência. As pessoas são diariamente inundadas por implacáveis histórias de crimes noturnos e violentos, gerando a sensação de medo generalizada, independentemente de o crime estar aumentando ou diminuindo (Mauer, 2001, p.11).

Em países do submundo do capitalismo mundial, em que as crises econômicas sempre se manifestam de forma mais severa, a crise do final do século XX e início do XXI proporcionou no Brasil um solo fértil para o direcionamento do populismo punitivo, se constituindo em uma verdadeira caçada moralizadora em busca de uma suposta justiça e reorganização do espaço público e, ainda, com a reprodução do racismo estrutural e aumento das desigualdades; obviamente que isso em meio a um caldo de interesses difusos das empresas de mídia de massa, corporações transnacionais interessadas em privatizações de setores públicos, e também disputas mais abertas pelos espaços e cargos políticos.

As políticas de segurança pública aplicadas atualmente no Brasil continuam sendo construídas em um formato de guerra militarizada contra o inimigo, que não é mais o comunista subversivo, mas a população marginalizada marcada por vulnerabilidades e negações a uma vida digna, a quem recai um controle truculento pelo aparato de segurança pública.

Desse modo, a segurança pública acaba subsumida ao policiamento ostensivo militarizado oriundo do período ditatorial e, mesmo após a Constituição de 1988, não consegue ser pensada para além da gestão da atividade policial e da lógica do direito penal, “dificultando o enfrentamento da criminalidade violenta, e não equacionando problemas estruturais da relação entre as polícias, os poderes de estado e a sociedade civil em democracia” (Sozzo; Azevedo, 2016, p. 547).

Falta a compreensão de que um outro paradigma de segurança pública é possível, compreendendo que se garante segurança ao garantir direitos,

levando em conta as desigualdades que violentam o país. Lembrando as palavras de Vera Malaguti Batista: “a segurança pública somente existe quando ela decorre de um conjunto de projetos públicos e coletivos que foram capazes de gerar serviços, ações e atividades no sentido de romper com a geografia das desigualdades no território usado” (Batista, 2011, p.106).

## 5 MERCADO DA SEGURANÇA: O NOVO NEGÓCIO DO NEOLIBERALISMO

Tanto em países centrais quanto em periféricos, a implementação de políticas neoliberais resultou em uma ampliação das dinâmicas de controle do aparato penal, direcionadas para as classes mais baixas a fim de gerir as desordens da nova ordem econômica, como bem evidenciou Wacquant (2007) em sua pesquisa realizada nos Estado Unidos.

A análise comparada da evolução da penalidade nos países avançados durante a década passada evidencia, de um lado, um estreito laço entre a escalada do neoliberalismo como projeto ideológico e prática de governo que determinam a submissão ao “livre mercado” e a celebração da liberdade individual em todos os domínios e, do outro, o desenvolvimento de políticas de segurança ativas e punitivas, centradas na delinquência de rua e nas categorias situadas nas fissuras e nas margens da nova ordem econômica e moral que se estabelece sob o império conjunto do capital financeiro e do assalariamento flexível (Wacquant, 2007, p. 25).

Revestido pelo discurso da meritocracia, no qual os que não conseguiram obter os recursos para viver são imbuídos de culpa por não terem se esforçado o suficiente e alcançado o sucesso, e encobrimdo o acirramento das desigualdades sociais e condições de vida precárias decorrentes das novas políticas neoliberais, o Estado agora oferece como única alternativa aos que não se ajustaram ao novo modo de produção seu aparato repressivo/policial e punitivo.

Desde Wacquant, uma série de pesquisadores obtiveram sucesso em demonstrar como a ampliação nas dinâmicas de controle e recrudescimento penal não são meros reflexos de um suposto aumento na criminalidade, mas resultado da redefinição da função social da prisão, que foi se modificando e agregando novas funcionalidades ao longo das transformações do capitalismo neoliberal, resultando em um encarceramento massivo e produzindo um qua-

dro de superlotação e precariedade das instalações, com evidentes afrontas aos direitos humanos.

Mas a questão não é tão simples. A expansão penal que se verifica a partir do fim do século XX não se constitui simplesmente como uma forma de neutralizar as desigualdades e crises geradas pela adoção de políticas neoliberais de desregulamentação, privatização e redução de políticas assistenciais. Utilizando o arcabouço teórico proporcionado pela Economia Política da Pena, tem-se a expansão do sistema carcerário e do aparato de segurança pública como elemento constitutivo de um novo modo de acumulação capitalista, fundamentado na desvalorização sistemática dos pobres e exploração predatória de trabalhadores com uma contínua redistribuição de riqueza que consolida uma sociedade cada vez mais desigual e sustentadora de uma hierarquia racial (De Giorgi; Fleury-Steiner, 2017, p.2).

Essas transformações econômicas e sociais que impulsionaram a ampliação das dinâmicas punitivas de maneira jamais vista também criaram ótimas oportunidades de mercado para uma diversidade de atores privados ávidos para lucrar com as novas oportunidades que o sistema penal e carcerário poderia gerar. “Conforme o sistema prisional norte-americano se expandia, expandia-se também o envolvimento corporativo na construção, no fornecimento de bens e serviços e no uso da mão de obra prisional” (Davis, 2018, p.12).

Angela Davis (2018) vai apontar para a existência de um **complexo industrial-prisional**, no qual corporações associadas à indústria da prisão e da segurança lucram com as dinâmicas de aprisionamento e combate ao crime, fomentando cada vez mais o interesse no crescimento deste setor. “O encarceramento em massa gera lucros enquanto devora a riqueza social, tendendo, dessa forma, a reproduzir justamente as condições que levam as pessoas à prisão” (DAVIS, 2018, p.19), conformando aquilo que Nils Christie há muito já denunciava como indústria e controle do crime (Christie, 1998, p.1):

As sociedades de tipo ocidental enfrentam dois problemas principais: a distribuição desigual da riqueza e do trabalho assalariado. Os dois problemas são fontes potenciais de inquietude. A indústria do controle do crime destina-se a enfrentá-los. Esta indústria fornece lucro e trabalho e, ao mesmo tempo, produz o controle sobre os que de outra forma poderiam perturbar o processo social.

A novidade que se insere no campo penal brasileiro caracterizado por um encarceramento massivo da população jovem, negra e periférica, é a geração de lucros a partir da transformação do aparato penal e de segurança pública em um negócio rentável para empresas do setor privado interessadas em fornecer os mais diversos serviços, que vão desde construção civil, alimentação e vestuário no cárcere até os mais tecnológicos aparatos para as forças de segurança como, câmeras, drones, telas *touch screen*, GPS e, claro, armas de fogo.

O desenvolvimento do capitalismo financeiro e a abertura econômica operada no fim do século XX abriu um terreno fértil para o setor privado envolvido na área de segurança. Esta lógica do capitalismo neoliberal se adapta de maneira perversa na busca incessante pelo lucro a partir da expansão penal, se associando com preconceitos raciais e ideologias autoritárias que caracterizam a história do controle penal brasileira. Não se trata somente de lucrar com parcerias público-privadas visando à exploração da mão de obra desvalorizada do preso, ou da introjeção de uma consciência de subalternidade visando a aceitação ao trabalho cada vez mais precário; a exploração que o neoliberalismo produz se dá também a partir da simples armazenagem das populações marginalizadas, o que está diretamente associado com o paradigma repressivo de segurança pública adotado atualmente no Brasil.

Assim, a ampliação das dinâmicas de controle do crime e o aumento do aparato repressivo e militarizado de segurança, além de perpetuarem um modelo de segurança pública comprovadamente falho, que resulta na manutenção do encarceramento em massa e não diminuiu os índices criminais e a insegurança social, este modelo ainda converge com os interesses do mercado neoliberal, criando um solo fértil para transformar o direito à segurança em um negócio muito lucrativo aos atores econômicos que exploram este nicho através de parcerias público-privadas e fornecendo serviços de segurança privados (Feletti, 2014).

Além disso, o agigantamento do sistema penal e de suas estruturas de controle e vigilância também constituiu em um dos imperativos da racionalidade neoliberal para manutenção de seus valores e contenção dos grupos marginalizados e excluídos pelos processos de exclusão característicos deste sistema. Conforme Feletti (2014, p.135) na nova ordem do mercado “o sistema penal não disciplina mais corpos para o labor, ele neutraliza (ou extermina) parte da população e disciplina mentes para o consumo”.

Nessa esteira, Jackson Leal *et al.* vão elencar algumas novas características resultantes da racionalidade criminal neoliberal em sua busca pela maior exploração possível do sistema ao mercado: 1) desenvolvimento de um amplo

ramo de segurança privada, envolvendo grandes corporações que fornecem serviços de vigilância, alarmes, monitoramento eletrônico etc.; 2) constituição de uma poderosa indústria fornecedora de equipamentos para instituições prisionais; 3) rentabilidade a partir da produção de alta tecnologia direcionada às instituições de controle; 4) terceirização e privatização do cárcere por empresas privadas, que o transformam em um negócio imensamente lucrativo e 5) a exploração da mão de obra precarizada e desvalorizada do preso através de parcerias público-privadas (Leal *et al.*, 2019, p.47-48).

A prosperidade do setor privado na área de segurança opera mediante a demanda e legitimação dos anseios populares, que convergem crenças populistas com preconceitos e valores estereotipados ao demandarem mais repressão e ampliação no aparato de controle do crime. Mas não somente isso, existe um lobby que funciona para além de uma parceria entre governo e indústria para fomento e aplicação destas políticas de controle, se verifica um verdadeiro imbricamento entre o setor privado transnacional e a elite política, e, no Brasil, este imbricamento ainda está fortemente associado com o setor militar.

O sistema penal e o aparato de segurança pública brasileiro funcionam deste modo, não somente como regulador da reprodução do capital e contenção dos excluídos, conforme estipulava a clássica contribuição da Economia Política da Pena, mas como próprio agente de expansão do capital, pois é a partir de sua atuação que muitos negócios serão gerados (Feletti, 2014, p.136).

## 6 CONCLUSÃO

Buscou-se trazer o conhecimento acumulado dentro da criminologia crítica e da história da punição, que ensinaram a fazer uma leitura estrutural da pena e a entendê-la enquanto expressão da estrutura social e elemento fundamental para reprodução desta mesma estrutura. Assim, se apresenta a Economia Política da Pena como uma importante ferramenta de desconstrução do discurso jurídico penal, uma vez que desnuda as desigualdades inerentes à distribuição dos meios de produção no sistema capitalista e que são cotidianamente naturalizadas pela retórica da dogmática penal.

Além disso, buscou-se analisar a nova lógica de mercado no período do neoliberalismo globalizado, com a financeirização do capital e a concentração de renda e riqueza nas mãos de corporações transnacionais cada vez mais seletas que controlam *commodities*, bens e serviços indispensáveis para a vida humana, principalmente em países de economia dependente como o Brasil,

apontando suas principais especificidades no campo econômico e como esta nova configuração do capitalismo interfere na política de segurança pública em um país marcado por violências e arbitrariedades de um passado ditatorial militarizado.

Verificou-se também que o desenvolvimento do capitalismo financeiro e abertura econômica do mercado operou mudanças que dizem respeito ao papel do Estado e seus gastos, fundindo as atribuições públicas aos interesses privados, especialmente na lógica da segurança pública, um direito constitucionalmente assegurado a todos, que foi transformada em um negócio muito lucrativo para corporações e empresas privadas que fornecem todo tipo de serviço, material e tecnologia no âmbito da segurança.

Ou seja, apesar de um grande acúmulo teórico denunciar a ineficácia deste modelo de segurança pública, pautado no policiamento ostensivo e na ampliação das dinâmicas de controle, a política de segurança pública continua adotando este modelo que cumpre funções essenciais para o fomento das dinâmicas do mercado financeiro e para a racionalidade neoliberal.

É nesse sentido que se pauta pela necessidade de assumir um compromisso ético e político com uma política de segurança voltada para a garantia de direitos dos cidadãos e diminuição das desigualdades, buscando uma abordagem crítica que permita uma avaliação e reflexão alternativa, que saia do senso comum punitivo, permeado pela criação de inimigos e pela suspeição generalizada. Evoca-se a necessidade de estabelecer estratégias que tenham produção de conhecimento vinculadas às consequências reais dos processos de criminalização, com a construção de uma política criminal de segurança pública orientada pelo acúmulo teórico da criminologia crítica, pois as classes mais criminalizadas são também as que mais sofrem com o crime.

Dessa forma, são urgentes reformas estruturais no modelo de segurança pública e justiça criminal brasileiro. É preciso refutar os discursos oficiais das políticas de segurança pública que naturalizam as desigualdades inerentes à distribuição dos meios de produção no modo de produção capitalista e subtraem das análises todo e qualquer recorte que leve a população a compreender as diferenças estruturais e o déficit social que padece o capitalismo global.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A mudança do paradigma repressivo em segurança pública: reflexões criminológicas críticas em torno da proposta da 1º Conferência Nacio-

nal Brasileira de Segurança Pública. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, [s. l.], v. 34, p. 335-356, 2013.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas criminológicos na ciência e no senso comum. **Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 16, n. 30, p. 24-36, jan. 1995.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BATISTA, Vera Malaguti. O alemão é muito mais complexo. **Revista Justiça e Sistema Criminal: Modernas Tendências do Sistema Criminal**, Curitiba, v. 3, n. 5, p. 103-125, dez. 2011.

BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012. 128 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, 1988.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. **Temporalis**, Brasília, v. 34, n. 17, p. 53-76, dez. 2017.

BROWN, Wendy. **El pueblo sin atributos**: La secreta revolución del neoliberalismo. 1. ed. [S. l.]: Malpaso, 2016.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Remilitarização da segurança pública: a Operação Rio. **Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade**. Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 141-168, 1996.

CHRISTIE, Nils. **A indústria do controle do crime**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DAL SANTO, Luiz Phelipe. Economia política da pena: contribuições, dilemas e desafios. **Revista Direito e Práxis**, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2021. DOI: 10.1590/2179-8966/2020/52261.

DARDOT, Pierre; Laval, Christian. **A nova razão do mundo**. São Paulo. Boitempo Editorial, 2016

DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?** Rio de Janeiro: Difel, 2018.

DE GIORGI, Alessandro; FLEURY-STEINER, Benjamin. Editors' Introduction. **Social Justice**, [s. l.], v. 44, p. 1-9, 2017.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**: a nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta. 2. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

FELETTI, Vanessa Maria. **Vende-se segurança**: a relação entre o controle penal da força de trabalho e a transformação do direito social à segurança em mercadoria. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

LAZZARATO, Maurizio. **Fascismo ou revolução?** O neoliberalismo em chave estratégica. 1. Ed. São Paulo: n-1 edições, 2019.

LEAL, Jackson Silva *et al.* **Criminologia e neoliberalismo**: gênero, religião e punitivismo nas reformas legislativas brasileiras. Belo Horizonte: Letramento, 2019.

LEMOS, Clécio; RIBEIRO JUNIOR, Humberto. Neoliberalismo e sistema penal brasileiro: sobre os ventos que sopram do Norte. **Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade**, ano 20, n. 23/24, p. 185-222, 2016.

MAUER, Marc. The causes and consequences of prison growth in the United States. In: GARLAND, David. (org.). **Mass imprisonment**: social causes and consequences. 1. ed. [S. l.]: Sage Publications, 2001. cap. 1, p. 4-15.

OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**: a sociedade civil e o tema do poder. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2004.

SERRA, Marco Alexandre de Souza. **Economia política da pena**. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**: segurança pública e direitos humanos. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SOZZO, Máximo. ¿Legados dictatoriales? Instituciones y prácticas policiales entre pasado y presente en América del Sur. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 552-574, out-dez. 2016.

SOZZO, Máximo. AZEVEDO, Rodrigo G. Segurança pública e reforma das polícias na América Latina. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p.547-551, out-dez. 2016.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]. 3. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Revan, 2007. 476 p.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Criminología**: aproximación desde un margen. Bogotá: Editorial Temis, S. A., 1988.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; DIAS DOS SANTOS, Ílison. **La nueva crítica criminológica**: criminología en tiempos de totalitarismo financiero. 1. ed. Quito, Ecuador: Editorial El Siglo, 2019.

## CAPÍTULO IV

# CIDADES FRATERNAS COMO ESPAÇOS COMUNS COMPARTILHADOS DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E INCLUSÃO SOCIAL PARA MIGRANTES

Gabrielle Scola Dutra<sup>1</sup>

Ana Maria Foguesatto<sup>2</sup>

Charlise Paula Colet Gimenez<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O contexto civilizacional do século XXI anuncia a intensificação dos fluxos migratórios que orientam uma metamorfose no cerne das relações sociais,

---

<sup>1</sup> Doutora em Direitos Humanos pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ com Bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior CAPES). Mestre em Direitos Especiais pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI, campus Santo Ângelo (Bolsista Capes/Taxa 2018/2020). Especialista em Filosofia na Contemporaneidade pela URI. Pós-graduanda em Direito Penal e Processual prático contemporâneo pela Universidade de Santa Cruz do Sul - Unisc. Membro do grupo de pesquisa: “Biopolítica e Direitos Humanos”, cadastrado no CNPQ e vinculado ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direitos Humanos, Mestrado e Doutorado da UNIJUÍ. Advogada. E-mail: gabriellescoladutra@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutora em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Curso de Doutorado em Direitos Humanos da Unijuí, bolsista Capes, Integrante do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos, Governança e Democracia” (CNPq). Mestre e Bacharela em Direito pela UNIJUÍ. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8326506387572525>. E-mail: anafoguesatto@hotmail.com.

<sup>3</sup> Pós-Doutora em Direito pela UNIRITTER sob a orientação da professora Doutora Sandra Regina Martini. Doutora em Direito e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito stricto sensu - Mestrado e Doutorado, e Graduação em Direito, todos da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões - URI, campus Santo Ângelo. Coordenadora do Curso de Graduação em Direito da URI. Líder do Grupo de Pesquisa “Conflito, Cidadania e Direitos Humanos”, registrado no CNPQ. Advogada. Atua no estudo do Crime, Violência, Conflito e Formas de Tratamento de Conflitos - conciliação, mediação, arbitragem e justiça restaurativa. E-mail: charcoletgimenez@gmail.com.

no sentido de que a mobilidade humana global pelas migrações necessita ser concebida a partir de uma dimensão cosmopolita em consonância com suas peculiaridades. Desse modo, tais deslocamentos são fenômenos característicos da experiência civilizatória e detêm contornos multifacetados no horizonte da humanidade. A decisão de migrar desencadeia o deslocamento de indivíduos para outro país ou região por intermédio do atravessamento de fronteiras locais, regionais, nacionais e/ou internacionais, com o intuito de procurar melhores condições de vida.

Por isso, a condição existencial do “ser migrante” revela uma amálgama de (res)significações inscritas em seus corpos que orientam novas configurações nos modos de ser/estar/agir no mundo. Nesse arranjo heterogêneo, o espaço urbano das cidades é o destino de grande parte da população migrante. De acordo com a intensificação do fenômeno da urbanização na Sociedade Cosmopolita, o espaço das cidades se perfectibiliza como *locus* onde se constituem uma miscelânea de relações sociais entre os seres humanos. Assim, as cidades são ambientes plurais, por excelência, onde a dinâmica de existência promulga a complexificação de biografias ao tecer uma cartografia humana multicultural.

Conforme a Organização das Nações Unidas (ONU), estima-se que já no ano de 2030, 80% da população urbana habitem nas cidades ao redor do mundo, o equivalente a 8,5 bilhões de habitantes. Nesse cenário, a consolidação da ideia de cidade como um espaço comum compartilhado é imprescindível para a efetivação dos direitos humanos e a inclusão social dos migrantes. A presente pesquisa é pautada pelo método hipotético-dedutivo e é instruída por uma análise bibliográfica. Num primeiro momento, apresenta-se a imprescindibilidade da consolidação de cidades fraternas como mecanismos de efetivação dos direitos humanos e de inclusão social em prol dos migrantes. Posteriormente, analisa-se o fenômeno das migrações e a necessidade de incorporação da fraternidade como projeto político de transformação do mundo real perante a existência de processos de complexificação social que fundam horizontes de precariedade e inauguram a chamada “crise migratória”.

Sobretudo, no intuito de articular uma dimensão cosmopolita para compreender a complexidade advinda do processo de metamorfose do mundo em dinâmica na sociedade atual, destaca-se que a base teórica utilizada para o desenvolvimento da aludida pesquisa é a Metateoria do Direito Fraternal, desenvolvida na década de 90 pelo jurista italiano Eligio Resta. Diante disso, a pesquisa alicerça-se a partir do seguinte questionamento: as cidades fraternas personifi-

cam-se em espaços comuns compartilhados de efetivação dos direitos humanos e inclusão social em prol dos migrantes? Esta é a provocação que move toda a discussão e produz a análise a seguir para a produção de seus desdobramentos através da aposta na fraternidade, não como um valor tão pouco um princípio, mas como uma desveladora de paradoxos, paradoxos estes que fundam a sociedade e produzem repercussões na temática dos direitos humanos.

## 2 O FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO E A FORMAÇÃO DAS CIDADES COMO ESPAÇO COMUM DA HUMANIDADE

O fenômeno da globalização constitui-se num dos mais relevantes eventos das últimas décadas. Foi um verdadeiro marco referencial da emergência de uma Nova Era, com dimensões bastante extensivas no que se refere “à redução das distâncias, à aceleração do tempo, à quebra das identidades nacionais, à ruptura das fronteiras e à conformação de novas relações políticas” (Bedin, 2011, p. 130). Isso provocou uma mudança de sentidos, até mesmo nas relações internacionais, cuja soberania dos Estados passou a ser questionada. Ademais, a configuração do mundo como um sistema global consiste num dos mais expressivos acontecimentos da história humana. O fenômeno da globalização é a causa e o efeito da unificação do planeta em todos os sentidos e com diversos graus de intensidade. Resta coerente, então, afirmar que “a Terra se torna um só e único ‘mundo’ e assiste-se a uma refundição da totalidade-terra”, a qual adquiere um novo *status*: de território comum da humanidade (Santos, 1997, p. 48).

Em consonância com o supracitado, Jesús Lima Torrado entende por globalização:

[...] aquel proceso amplio, contradictorio, complejo, heterogéneo y profundo de cambio en las relaciones entre sociedades, naciones y culturas que ha generado una dinámica de interdependência en las esferas económica, política y cultural, en las que se desenvuelve el actual proceso de mundialización y que hace posible que acontecimientos, decisiones y actividades ocurridas em un determinado lugar del planeta repercutan de forma muy significativa em otros lugares, em otras sociedades y em otras personas (Torrado, 2000, p. 47)

Mudanças que influenciam as civilizações podem ser sentidas por todos em toda parte do globo, o planeta transformou-se “em um território de todo o mundo. Tudo se desterritorializa e reterritorializa. [...] As fronteiras são abolidas ou tornam-se irrelevantes ou inócuas, fragmentam-se e mudam de figura, parecem, mas não são [...]” (Ianni, 1999, p. 170). Logo, o mundo se caracteriza “pelo aparecimento de um conjunto de possibilidades concretas, que modificam equilíbrios preexistentes e procuram impor sua lei e suas determinações” (Santos, 1997, p. 48). Nesse contexto, vivencia-se a liberação do processo de globalização como um novo horizonte para debate do meio social, político nacional e internacional. Assim, busca-se relacionar os padrões de qualidade de vida e inclusão em âmbito local.

Os processos oriundos do fenômeno da globalização abrem-se em um novo horizonte para a dinâmica da sociedade cosmopolita, na dissolução de fronteiras nacionais, as quais caracterizam o desenvolvimento histórico da humanidade em decorrência de uma racionalidade plena e pacífica entre as relações humanas, dando um novo ou até mesmo, um outro sentido à vida humana na Terra. Frente a esse cenário, para que haja a proteção das pessoas nos centros urbanos, enfatiza-se a importância da tutela dos direitos humanos tanto na seara local com para além das fronteiras territoriais. Há que considerar que os direitos humanos são frutos de uma longa e conflitiva evolução histórica, que emergem a partir de eventos marcantes da sua trajetória evolutiva no tempo.

A vista disso, Gilmar Antônio Bedin cita algumas das declarações mais importantes atreladas aos direitos humanos:

Esta caminhada teve início com as declarações de direitos de 1776 (Declaração da Virgínia, Estados Unidos) e de 1789 (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da França), passou pela Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e alcançou a Declaração e o Plano de Ação de Viena (1993) (Bedin, 2013, p. 02).

Apesar de muitas dificuldades enfrentadas, os direitos humanos vêm progredindo consideravelmente ao longo do tempo, sendo o seu conteúdo enriquecido a cada geração, passando a adquirir um espaço significativo nas agendas políticas e sociais. No que se refere ao conteúdo das declarações, de um modo geral, destaca-se o princípio da dignidade humana e sua trajetória evolutiva. Com efeito, Luís Roberto Barroso disserta sobre a concepção de dignidade da pessoa humana:

A dignidade da pessoa humana, na sua acepção contemporânea, tem origem religiosa, bíblica: o homem feito à imagem e semelhança de Deus. Com o Iluminismo e a centralidade do homem, ela migra para a filosofia, tendo por fundamento a razão, a capacidade de valoração moral e autodeterminação do indivíduo. Ao longo do século XX, ela se torna um objetivo político, um fim a ser buscado pelo Estado e pela sociedade. Após a 2ª. Guerra Mundial, a ideia de dignidade da pessoa humana migra paulatinamente para o mundo jurídico, em razão de dois movimentos. O primeiro foi o surgimento de uma cultura pós-positivista, que reaproximou o Direito da filosofia moral e da filosofia política, atenuando a separação radical imposta pelo positivismo normativista. O segundo consistiu na inclusão da dignidade da pessoa humana em diferentes documentos internacionais e Constituições de Estados democráticos (Barroso, 2010, p. 04).

Dentro da temática dos direitos humanos vinculados ao princípio da dignidade da pessoa humana, sua origem e evolução no contexto histórico e civilizacional se mostra de forma positiva e progressiva. Têm objetivos concretos de trabalhar nas resoluções pacíficas de conflitos, visam amparar os indivíduos para uma convivência digna, harmônica e pacífica, dando-lhes suporte legal para uma melhor vida em sociedade. Ainda, a dignidade humana, princípio do direito, tem um “[...] conceito axiológico, ligado à ideia de bom, justo, virtuoso. Nessa condição, ela se situa ao lado de outros valores centrais para o Direito, como justiça, segurança e solidariedade” (Barroso, 2010, p. 09).

Sobretudo, torna-se o foco para a proteção do indivíduo enquanto sujeito de direito e, em especial, cerne dos direitos humanos. Essencial à formação de um Estado democrático de direito, a proteção da dignidade humana é um dos fundamentos indispensáveis para uma vida digna. Legalmente previsto no artigo 1º da Constituição Federal Brasileira de 1988: “[...] constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana” (Brasil, 2021).

Em consonância com o supracitado, sabe-se que a dignidade da pessoa humana abrange princípios e valores intrínsecos, que protegem os direitos dos indivíduos e devem ser respeitados e garantidos pelo Estado. Ingo Wolfgang Sarlet conceitua a dignidade como:

A qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comu-

nidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todos e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (Sarlet, 2001, p. 60).

Os valores que abrangem o princípio da dignidade da pessoa humana garantem condições existenciais mínimas para ter-se uma vida saudável e de qualidade. São garantias fundamentais de justiça e de valores éticos, do nosso sistema jurídico brasileiro, que promovem a participação ativa de todos os cidadãos. Ter uma boa qualidade de vida, sem dúvida, é requisito indispensável ao exercício da dignidade humana. Entre os muitos desafios enfrentados pela sociedade contemporânea, evidencia-se a falta de planejamento municipal para com a inclusão social nas cidades. Nesse sentido, busca-se amparo em nível global, a partir das relações internacionais e projetos promovidos pela Organização das Nações Unidas, entre eles, a ONU Habitat, qual participa ativamente das agendas globais, como o planejamento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, também conhecidos como objetivos globais, que é um plano de ação para as pessoas, o planeta, visando prosperidade e paz.

Conta com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que tratam das questões urbanas e 169 metas a serem implantados a nível global até o ano de 2030. Os ODS trabalham com a finalidade de fazer as escolhas certas para melhorar a qualidade de vida, de maneira sustentável, para as presentes e futuras gerações. Além disso, visam combater as raízes do problema, como as causas da pobreza, conforme a ONU: “erradicação da pobreza está no centro da Agenda 2030, assim como o comprometimento de não deixarmos ninguém para trás”, e ainda, “a Agenda oferece uma oportunidade única de colocar o mundo em um caminho mais próspero e sustentável. Em diversas formas, reflete o objetivo do PNUD” (ONU).

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável entraram em vigor em janeiro de 2016. O PNUD (agência líder da ONU para o desenvolvimento) ajuda na implementação dos ODS em aproximadamente 170 países. Destaca-se na presente pesquisa o ODS 11 (ODS Urbano), o qual a ONU-Habitat está responsável e busca promover através dele as cidades como assentamentos mais humanos, inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. A partir disso, compreende-se que cabe às cidades, através de seus gestores, proporcionar um ambiente

humano, digno e seguro de moradia a sua população, bem como trabalhar os aspectos de sustentabilidade e resiliência<sup>4</sup> local.

Assim, entende-se por cidades resilientes aquelas que possuem capacidade de resistir, adaptar-se e recuperar-se da exposição às ameaças, assim como produzir efeitos para preservação e restauração de suas estruturas e funções básicas. Dessa forma, sabe-se que a resiliência urbana é um termo usado para vincular conceitos acerca do processo de desenvolvimento e crescimento da cidade, é um vetor positivo para o avanço social. Por sua vez, a partir da resiliência ambiental, é possível recuperar o equilíbrio depois de ter ocorrido um dano, ou seja, é a capacidade de restaurar o sistema, pois hoje o meio ambiente é atingido pela maneira comportamental do ser humano e suas atividades, da qual o sistema social econômico depende e, que por muitas vezes, atrita com os recursos naturais e o ecossistema.

Em Síntese, a ONU-Habitat trabalha com planos de desenvolvimento de nível global. No projeto da Agenda 2030, estuda-se como podemos construir, gerenciar e viver melhor nas cidades. É um plano para prosperidade das populações urbanas, para saúde do planeta, dar sentido ao princípio de “não deixar ninguém para trás”. Todos têm o direito de viver bem, em um ambiente que ofereça o mínimo básico para uma vida digna. Dessa forma, busca-se consolidar a ideia de cidades como sendo um *locus* seguro e resiliente, não obstante, um espaço que emana fraternidade, o qual é compartilhado de forma imprescindível para a efetivação dos direitos humanos e a inclusão social da pluralidade existencial humana.

### 3 A NECESSIDADE DA CONSOLIDAÇÃO DE CIDADES FRATERNAS PARA MIGRANTES NA SOCIEDADE COSMOPOLITA

Sabe-se globalização foi imprescindível para a intensificação dos fluxos migratórios ao redor do mundo, reconfigurando a semântica da própria humanidade, inclusive desencadeando, abruptamente, multifacetadas repercussões no plano dos direitos humanos (violações/(in)efetivações). Com efeito, a ascensão da metamorfose do mundo “significa mais do que um caminho evolucionário”

---

<sup>4</sup> De acordo com Luiz Gustavo Gomes Flores, a “Resiliência é compreendida como a capacidade de um corpo ou material, de sofrer uma carga ou tensão, observando essa energia e posteriormente retornando ao estado anterior” (Flores, 2014).

nário de fechado para aberto, e é também algo diferente disso; significa mudança extraordinária de visões de mundo, a reconfiguração da visão de mundo nacional” (Beck, 2018, p. 18). Por conseguinte, essa significação revolucionária que empreende um movimento paradoxal no mundo é pautada pela teoria da metamorfose do mundo, perspectiva que transcende a teoria da sociedade de risco mundial.

Dito de outro modo, a metamorfose do mundo refere-se não aos “efeitos colaterais negativos dos bens, mas dos efeitos colaterais positivos dos males. Estes produzem horizontes normativos de bens comuns e nos impelem para além da moldura nacional, rumo a uma perspectiva cosmopolita” (Beck, 2018, p. 16). Nesse âmbito, o contexto histórico e civilizacional da humanidade narra uma história de migrações<sup>5</sup> que dá conteúdo à experiência existencial. Segundo o último relatório “International Migration 2020 Highlights”, desenvolvido pelo Departamento de Assuntos Econômicos e publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2020, estima-se que o número global de migrantes internacionais tenha chegado a 281 milhões (ONU, 2020).

Portanto, sabe-se que a mobilidade humana global pelas migrações é um fenômeno que constitui relações que transcendem as fronteiras impostas pelo Estado-nação, à medida que a constituição de relações transnacionais complexificam tal dinâmica rumo a uma virada cosmopolita de compreensão de horizontes. Essa complexificação encruada no cerne dos fluxos migratórios requer aos países de origem, trânsito e destino engendrar suas estruturas sociais e políticas para se adequarem-se às complexidades das demandas trazidas pelo ser que migra. Portanto, faz-se necessário (res)significar os fluxos migratórios numa dimensão cosmopolita, ou seja, para além do conceito de Estado-nação, pois tal concepção orienta o reconhecimento de que os deslocamentos humanos, eivados de especificidades, ocorrem por espaços territoriais que abrangem Estados e a articulação de políticas, mas não restam limitados a eles.

---

<sup>5</sup> Nesse sentido, compreende-se que a migração regular, como define a representante especial da ONU para a Migração Internacional, Louise Arbour, “refere-se a pessoas que entram ou permanecem em um país no qual não são nacionais por meio de canais legais, e cuja posição naquele país é obviamente conhecida pelo governo e em conformidade com todas as leis e regulamentos. “Os migrantes regulares representam a “esmagadora maioria das pessoas que cruzam fronteiras”, acrescentou Arbour em entrevista recente à ONU News. Enquanto a migração irregular “é a situação das pessoas que estão em um país, mas cujo status não obedecem aos requisitos nacionais”, a maioria deles, explica a representante da ONU, entrou no país legalmente, talvez com um turista ou um visto de estudante, e depois estendeu a sua estada: “Eles podem ser regularizados, ou se não, eles precisam ser devolvidos ao seu país de origem” (Arbour, 2018).

Os fluxos migratórios são compostos por coletividades humanas<sup>6</sup> que se deslocam por territórios de origem, trânsito e destino, ao passo que tal minoria vulnerável migra por diversos motivos, e habita, na grande maioria das vezes, no espaço urbano das cidades em busca de novas perspectivas de vida. Logo, observa-se que o processo de crescimento da urbanização é entendido como sendo uma transformação socioestrutural e uma intensificação na articulação territorial do cenário urbano-rural em todo o mundo, bem como a formação de relações sociais influencia diretamente na construção da cartografia das cidades (Davis, 2006, p. 14). Em outras palavras, no século XXI, as cidades atingem um crescimento inédito, pois “explodem no mundo em desenvolvimento também entretecem novos e extraordinários corredores, redes e hierarquias” (Davis, 2006, p. 16).

Nas palavras de Luis Kehl sobre a formação das cidades em consonância com a dinâmica das relações sociais entre a pluralidade humana vinculada à intensificação da urbanização:

Uma cidade, seja ela moderna ou antiga, é sempre um reflexo das relações humanas e das forças produtivas que se apresentam em dado momento. As cidades atuais são fruto de nossa sociedade altamente industrializada e mercantil, com grande predominância dos automóveis e projetada, ao menos idealmente, para maximizar a eficiência da infraestrutura e a utilização dos insumos necessários ao seu funcionamento (Kehl, 2010, p. 59).

Diante do supracitado, refletir numa dimensão cosmopolita a respeito da complexificação dos fluxos migratórios é basilar para (res)significar as repercussões da experiência migratória sob os corpos do ser humano em deslocamento no *locus* social. O “ser migrante” é desumanizado no transcorrer do percurso de mobilidade, resgatar essa humanidade é tanto um desafio, quanto uma possibilidade de superar a lógica perversa que entoa a redução do migrante a mero corpo. A desumanização do humano inaugura emaranhados problemáticos e rupturas nas relações entre os seres humanos, à medida em que anuncia a fragmentação de laços sociais que se rompem. Ainda, salienta-se que, principalmente, os fluxos migratórios empreendem movimentos humanos paradoxais,

---

<sup>6</sup> Destaca-se que “a situação da pessoa que migra é, no mínimo, conflitante. Sob o ponto de vista do país de sua nacionalidade, ela é denominada emigrante por quem a considera ausente. Sob outro ponto de vista, o do destino que foi encarado como objetivo e alvo da decisão de partir, o mesmo sujeito é visto como imigrante: aquele que chega do exterior” (Waldman, 2011, p. 93).

“pela necessidade de escapar de condições de violência, fome ou privação, mas paralelamente a essa condição negativa existe também o desejo positivo de riqueza, paz e liberdade” (Hardt; Negri, 2014, p. 181).

Outrossim, “o problema da participação do migrante na sociedade receptora é um dos mais relevantes problemas de governabilidade a ser enfrentado pelos Estados e sociedades que estão envolvidos nos processos de mobilidade” (Copetti Santos, 2016, p. 25). A participação social do migrante abarca um complexo rol de questões que abrangem determinações a respeito do “exercício dos seus direitos de cidadania, as modalidades de participação social, cultural e econômica, as formas de integração à sociedade de recepção e, até mesmo, a possível reintegração à sociedade de origem” (Copetti Santos, 2016, p. 26).

Na mesma toada, “as movimentações humanas dizem muito de como a vida é percebida e de como ela define os padrões de normalidade para um indivíduo poder fazer parte ou não de uma dada comunidade” (Lucas, 2016, p. 95). Logo, a partir da premissa de que o deslocamento migratório ocorre em razão da precariedade de vida que o migrante estava totalizado em seu país de origem que modifica, inclusive, seu modo-de-ser-no-mundo, o contexto urbano das cidades perfectibiliza-se como o principal espaço de formação das relações sociais entre migrantes e a população autóctone.

Em outras palavras, o *locus* das cidades precisa ser (re)configurado e perfectibilizado como espaço comum compartilhado, para que haja a efetivação dos direitos humanos e a plena inclusão social dos migrantes. A consolidação de cidades fraternas para migrantes na Sociedade Cosmopolita é a urgência do tempo presente. Nesse arranjo, apresenta-se a fraternidade como desveladora de paradoxos e ponte cosmopolita que se potencializa como mecanismo de efetivação dos direitos humanos, ao passo que pode ser incorporada nas cidades como “um bom e harmônico convívio entre os seres humanos, na união de ideias e esforços e na boa convivência em comunidade” (Gimenez, 2018, p. 94).

Em consonância com o precursor da metateoria do Direito Fraternal, o professor italiano Eligio Resta compreende que a fraternidade é caracterizada como:

- a) um direito jurado em conjunto; b) livre de obsessão de identidade; c) **voltado para a cidadania e para os direitos humanos**; d) um direito cosmopolita; e) não violento; f) contra os poderes; **g) inclusivo**; h) é a aposta de uma diferença na concepção e relação “amigo e inimigo (grifo nosso) (Resta, 2020, p. 19).

Devido a essa caracterização que “inicia-se uma primeira ideia do que venha a ser o Direito Fraternal: é um direito que é para todos e que é aceito e/ou proposto por todos. Por isso, a importância desta abordagem para estudar a paradoxalidade da sociedade atual” (Sturza; Rocha, 2016). Do mesmo modo, a fraternidade “coincide com o espaço de reflexão ligado aos Direitos Humanos, consciente de que a humanidade é o lugar-comum e somente em seu interior pode ser pensado o reconhecimento e a tutela” (Gimenez, 2018, p. 94). Quando promulgada, “a fraternidade se concretiza, quando transformamos a utopia em realidade” (Martini; Sturza, 2018, p. 1034).

É nessa percepção que a fraternidade desvela paradoxos, Resta assevera que “os Direitos Humanos são aqueles direitos que somente podem ser ameaçados pela própria-humanidade, mas que não podem encontrar vigor, também aqui, senão graças à própria humanidade” (Resta, 2020, p. 13). É dessa forma que a fraternidade se realiza como aposta, possibilidade e desafio perante a dinâmica de metamorfose do mundo, porque quando resgatada, redesenha contextos territoriais para incluir sem excluir. Desse modo, incorporada à discussão sobre os fluxos migratórios, a fraternidade revoluciona, pois fortalece os elos de comunicação incutidos nas relações sociais entre migrantes e a população autóctone, justamente, para reconhecer a ideia de que todos os seres humanos pertencem a humanidade e merecem existir sem serem submetidos às perversidades inumanas.

Nesse sentido, a fraternidade, enquanto desveladora de paradoxos, instaura movimentos heurísticos no *locus* das cidades, os quais são vislumbrados a partir de pactos comuns de reciprocidade “jurados em conjunto” e concebidos em uma atmosfera de pluralidade humana, onde o cenário das cidades se apresenta como palco de experiências civilizacionais. Paradoxos inscritos na vitalidade das ambivalências revelam que o transcórre do percurso civilizatório não é linear e é devido a essa não linearidade, os anacronismos resistem e se instauram numa ligação constante entre a linha cronológica que interliga passado, presente e futuro. A fraternidade (não) está ali(?), (res)surge, se esconde, é resgatada, proclamada, fragmenta-se, potencializa-se, e/ou até mesmo dança, sincronicamente, na melodia daquelas vozes que ecoam para além dos confins territoriais pugnando pela proteção da humanidade na seara dos direitos humanos.

## 4 CONCLUSÃO

A título de conclusão, constata-se que a complexidade em operacionalização na Sociedade Cosmopolita, advinda do fenômeno da globalização, traz à tona a produção sistemática de paradoxos vinculados à temática da (in) efetivação dos direitos humanos que orientam a metamorfose do mundo e desencadeiam uma semântica que reconfigura os modos de ser/estar/agir no mundo globalizado. De acordo com o contexto histórico e civilizacional, os processos de complexificação se intensificam ainda mais com a dinâmica dos fluxos migratórios, no sentido de que a pluralidade humana estimula novas perspectivas de vínculos comunicativos nas relações sociais que se formam nos espaços comuns compartilhados das cidades entre os migrantes e a população autóctone.

Por isso, a abertura de cenários cosmopolitas requer a ascensão de cidades fraternas em prol da efetivação dos direitos humanos e da inclusão social do “ser migrante”. A dimensão cosmopolita instiga o desejo pelo estabelecimento de diálogos democráticos que sejam pautados no princípio da dignidade da pessoa humana e na preocupação pelo bem comum, a humanidade. (Re)pensar como é possível construir, gerenciar e viver melhor nas cidades é um plano articulado para a prosperidade das populações urbanas, para saúde do planeta, ou seja, dá sentido ao princípio de “não deixar ninguém para trás”.

Sobretudo, a fraternidade, que por muito tempo foi esquecida, conforme Resta “considerada a prima pobre”, retorna no tempo presente diante da necessidade de fazê-la regra e pô-la em prática como projeto político de metamorfose do mundo real. Nessa (res)significação, constroem-se novos horizontes de civilização de vida que desvelam os paradoxos que fundam a sociedade. Quando a fraternidade é incorporada no espaço das cidades, a possibilidade de efetivação dos direitos humanos e inclusão social dos migrantes é concreta.

## REFERÊNCIAS

ARBOUR, Louise. **Pacto Global para Migração**. In: Organização das Nações Unidas (ONU). 2018. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. Disponível em: fir

le:///D:/Downloads/9.%20Dignidade%20da%20pessoa%20humana,%20de%20luz%20Roberto%20Barroso.pdf. Acesso em: 26 dez. 2018.

BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo**: novos conceitos para uma nova realidade. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018.

BEDIN, Gilmar Antonio. **A sociedade internacional clássica**: aspectos históricos e teóricos. Ijuí: Unijuí, 2011.

BEDIN, Gilmar Antonio. Direitos humanos: condições políticas de sua emergência e trajetória evolutiva. In: SPENGLER, Fabiana Marion; BEDIN, Gilmar Antonio; LUCAS, Douglas Cesar (orgs.). **Direitos humanos, identidade e mediação**. Curitiba: Multideia, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 23 ago. 2021.

COPETTI SANTOS, André Leonardo. Controle social das migrações e gestão da diversidade. In: JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. COPETTI SANTOS, André Leonardo. LUCAS, Douglas Cesar. **Direitos humanos, imigração e diversidade**: dilemas da vida em movimento na sociedade contemporânea. Ijuí: Ed. Unijuí, 2016.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

FLORES, Luiz Gustavo Gomes. **Resiliência jurídica**: para pensar a Inovação do direito a partir de uma perspectiva sistêmica. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos Unisinos, 2014. 274 f. Tese de Doutorado em Direito. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/4141/LuisFlores.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 24 ago. 2021.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet. **O novo no direito de Luis Alberto Warat**: mediação e sensibilidade. Curitiba: Juruá, 2018.

HARDT, Michael, NEGRI, Antonio. **Multidão**: guerra e democracia na era do império. Tradução de Clóvis Marques. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2014.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

KEHL, Luis. **Breve história das favelas**. São Paulo: Claridade, 2010.

LUCAS, Douglas Cesar. Direitos Humanos, diversidade cultural e imigração: a ambivalência das narrativas modernas e a necessidade de um paradigma de responsabilidades comuns. In: JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. COPETTI SANTOS, André Leonardo. LUCAS, Douglas Cesar. **Direitos humanos, imigração e diversidade**: Dilemas da vida em movimento na Sociedade Contemporânea. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2016.

MARTINI, Sandra Regina. STURZA, Janaína Machado. A produção do direito através de um espaço de todos e para todos: o direito à saúde da população migrante. In: **Novos Estudos Jurídicos**. v. 23, n. 3, 1010-1040. 2018. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/13754/pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) Brasil. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **International Migration 2020 Highlights**. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/>. Acesso em: 29 abr. 2021.

Organização das Nações Unidas (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

RESTA, Eligio. **O direito fraterno**. 2. ed. Tradução de: Bernardo Baccon Gehlen, Fabiana Marion Spengler e Sandra Regina Martini. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico**. São Paulo: HUCITEC, 1997.

STURZA, Janaina Machado; ROCHA, Claudine Rodembusch. **Direito e fraternidade: paradigmas para a construção de uma nova sociedade**. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=601c6bc71c748001>. Acesso em: 25 ago. 2021.

TORRADO, Jesús Lima. Globalización y Derechos Humanos. In: **Anuario de Filosofía del Derecho**. n. 17, p. 43-74. Madrid: Nueva época, 2000. Disponível em: <https://dialnet.unidrioja.es/servlet/articulo?codigo=142424>. Acesso em: 23 ago. 2021.

WALDMAN, Tatiana Chang. Movimentos migratórios sob a perspectiva do direito à saúde: imigrantes bolivianos em São Paulo. In: **Revista de Direito Sanitário**. São Paulo. V. 12, n. 1, p. 90-114. Mar./jun. 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13239/15054>. Acesso em: 25 ago. 2021.

## CAPÍTULO V

# A SITUAÇÃO EXCEPCIONAL DA PANDEMIA DE COVID-19 E A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DOS MIGRANTES NO BRASIL

Marya Eduarda Camargo de Moura<sup>1</sup>

Odisséia Aparecida Paludo Fontana<sup>2</sup>

Sílvia Ozelame Rigo Moschetta<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A temática do artigo decorre do fato de que o direito dos migrantes é um tema que necessita de constante atenção, tendo em vista a frequente vulnerabilidade dessa população, e as não raras situações em que seus direitos são violados. No contexto da pandemia de Covid-19, a situação de vulnerabilidade dos migrantes se agravou de forma desenfreada, pois algumas das medidas tomadas para conter a pandemia foi o fechamento de fronteiras, o que dificultou ainda mais a vida dos migrantes e refugiados no Brasil.

---

<sup>1</sup> Mestra em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó - Unochapecó. E-mail: [eduardamoura14@unochapeco.edu.br](mailto:eduardamoura14@unochapeco.edu.br).

<sup>2</sup> Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Mestra em Direito Público e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá – Rio de Janeiro. Professora permanente do Programa de Mestrado Acadêmico em Direito Unochapecó na Linha de Pesquisa: Direito, Cidadania e Atores Internacionais. Integrante dos Grupos de Pesquisas: Relações Internacionais, Direito e Poder – atores e desenvolvimento pluridimensional; Liberdade, Estado e Desenvolvimento, ambos da Unochapecó. Professora no Programa de Mestrado em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Unochapecó. Advogada. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/243222678358836>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8488-4549>. Email: [odisseia@unochapeco.edu.br](mailto:odisseia@unochapeco.edu.br)

<sup>3</sup> Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Mestra em Direito Público e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá – Rio de Janeiro. Professora da UNOCHAPECÓ na Linha de Pesquisa: Direito, Cidadania e Atores Internacionais. Integrante dos Grupos de Pesquisas: Relações Internacionais, Direito e Poder – atores e desenvolvimento pluridimensional; Liberdade, Estado e Desenvolvimento, ambos da Unochapecó. Integrante da Rede de Pesquisa Interinstitucional – RECIJUR (UFSC, Unesc, UCS, , Unochapecó) em Republicanismo, Cidadania e Jurisdição. Mediadora. Advogada. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1370518931808075> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3722-8581> Email: [silviaorm@unochapeco.edu.br](mailto:silviaorm@unochapeco.edu.br)

A problemática é quais foram os direitos dos migrantes violados no Brasil durante a pandemia de Covid-19? O objetivo geral desta pesquisa é verificar quais foram os direitos dos migrantes violados no Brasil durante a pandemia de Covid-19. De forma específica, busca-se contextualizar as migrações no Brasil, analisar os reflexos da pandemia no mundo e destacar quais direitos foram violados.

A pesquisa adotou a abordagem qualitativa, e em relação aos procedimentos, utilizou-se o método dedutivo, através da técnica de pesquisa bibliográfica sobre o tema. Para a construção deste estudo, inicia-se contextualizando as migrações contemporâneas no Brasil, com dados oficiais e breve histórico da legislação migratória brasileira. Na sequência, será estudado os reflexos da pandemia de Covid-19 na sociedade, em especial nos movimentos migratórios. Por fim, será analisado o caminho normativo que o Brasil percorreu quanto à mobilidade humana durante a pandemia e os direitos dos migrantes violados nesse período.

## **2 O CONTEXTO DAS MIGRAÇÕES CONTEMPORÂNEAS NO BRASIL**

A história do mundo é a própria história dos movimentos migratórios. O mundo foi formado pelas migrações, sendo que foram as migrações que deram origem a todas as nacionalidades e que criaram as identidades dos Estados ao longo dos anos. O ser humano tem em si a vontade de se movimentar, de explorar lugares desconhecidos, não existindo para ele fronteiras inalcançáveis. Está-se em constante movimento, mesmo que fisicamente parados, no contexto de um mundo globalizado, processo irreversível que afeta a todos (Cavarzere, 2001; Batista, 2009; Bauman, 1999).

Segundo o relatório anual da OBMigra sobre as dimensões das migrações internacionais de 2020, as migrações Sul-Sul aumentaram consideravelmente no Brasil na primeira metade da década entre 2010 e 2019. Já na segunda metade foi possível perceber que a migração latino-americana tem sido o principal fluxo, influenciado pela migração de haitianos e venezuelanos (Cavalcanti; Oliveira, 2020).

Um dos fatores que impulsionaram o aumento das migrações durante o período entre 2011 e 2019 no Brasil foi a mudança de legislação, por meio da Lei n. 13.445 de 2017 (Lei de Migração) que substituiu o Estatuto do Estrangeiro de 1980 (Lei n. 6.815/80), que via o imigrante como uma ameaça para a segurança

nacional. No entanto, a Lei de Migração de 2017 se baseia na defesa dos direitos e das garantias dos imigrantes e emigrantes (Oliveira, 2020).

O OBMigra informa que entre 2011 e 2019 foram registrados 1.085.673 (um milhão, oitenta e cinco mil e seiscentos e setenta e três) imigrantes no Brasil. Dentre estes, 660 mil eram imigrantes de longo prazo, ou seja, o tempo de residência no Brasil é superior a um ano, e as nacionalidades predominantes são venezuelanos e haitianos (Cavalcanti; Oliveira, 2020).

Em relação aos refugiados, de acordo com o OBMigra, no fim do ano de 2020, existiam 57.099 pessoas refugiadas reconhecidas pelo Brasil. Entre 2011 e 2020, 265.729 mil imigrantes solicitaram refúgio no Brasil, sendo reconhecidas 94,3% do total de pessoas refugiadas no Brasil, e nesse período a nacionalidade com maior número de pessoas refugiadas é venezuelana (46.412), seguida dos sírios (3.594) e congoleses (1.050). No ano de 2020, um total de 28.899 mil imigrantes solicitaram refúgio no Brasil, sendo as principais nacionalidades: venezuelanos com 60,2%, haitianos com 22,9% e cubanos com 4,7%. Já as principais nacionalidades que tiveram a solicitação de refúgio reconhecida em 2020, foram os venezuelanos (96,6%) e os sírios (1,9%). Mesmo durante a pandemia de Covid-19, em que tantas restrições à mobilidade humana foram impostas na tentativa de conter o vírus, foram registrados 10,9% do total de solicitações de refúgio registradas pela Polícia Federal ao longo da última década (Silva *et al.*, 2021). Segue-se algumas reflexões sobre a pandemia de Covid-19 e sua repercussão mundial.

### **3 A PANDEMIA DE COVID-19 E SEUS REFLEXOS NO MUNDO**

Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada a respeito do surgimento de casos de pneumonia em Wuhan, província de Hubei, na China, causada por um novo tipo de coronavírus. Uma semana depois, houve a confirmação através das autoridades chinesas de que a doença era causada por um novo vírus - o SARS-CoV-2 (OPAS, 2020; Souza, 2020).

No dia 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto do novo coronavírus constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), que é o mais alto nível de alerta da Organização, conforme o Regulamento Sanitário Internacional. Seguindo, no dia 11 de março de 2020, a OMS declarou oficialmente que o surto de coronavírus se caracterizava como pandemia (OPAS, 2020; Souza, 2020).

O mundo já contabiliza mais de 180 milhões de casos confirmados de Covid-19, com mais de 4 milhões de pessoas que morreram devido à doença, conforme dados oficiais da OMS. No Brasil, os casos da doença já ultrapassaram 19 milhões de casos confirmados e mais de 500 mil mortos, conforme o Ministério da Saúde (OMS, 2021; Ministério da Saúde, 2021).

A pandemia de Covid-19 gerou impactos profundos em todas as áreas da sociedade, não ficando restrito à sobrecarga dos sistemas de saúde, alcançando a economia, o mundo do trabalho, a política, a educação, o meio ambiente, a cultura e outros setores. Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), o crescimento global foi projetado em -3,0% em 2020, um resultado muito pior do que o apontado em 2009, durante a crise financeira (Souto, 2020; FMI, 2020).

Devido ao fato de que a única medida efetiva no combate da disseminação do vírus é o distanciamento social, a economia mundial entrou em crise, trazendo como consequência a redução da oferta de mão de obra, quebra de cadeias globais de valor, crise no comércio e logística internacional, atingindo fortemente os mercados financeiros. Com isso, se observou a queda da produção, de empregos e de renda, afetando todos os países do mundo, subdesenvolvidos e desenvolvidos (Ribeiro *et al.*, 2020).

Após mais de um ano de pandemia, o mundo enfrenta desafios constantes, pois a situação excepcional decorrente da pandemia de Covid-19 atinge de forma profunda a vida das pessoas, e as respostas e medidas para tentar conter a disseminação do vírus envolvem toda a sociedade. A vida não é mais como costumava ser e o ser humano deve se adaptar ao desconhecido, e toda a sociedade sofre com os reflexos dessa nova realidade (Ribeiro; Castro, 2020; Henriques; Vasconcelos, 2020).

Nesse sentido, os movimentos migratórios também foram amplamente afetados pela pandemia de Covid-19. O vírus desprezou limites municipais, fronteiras nacionais e barreiras geográficas, e é justamente sua mobilidade que se tornou um dos maiores desafios, motivo pelo qual as primeiras medidas adotadas pelos países no enfrentamento do vírus foram as restrições de mobilidade humana, o que impactou diretamente as migrações (Ribeiro; Castro, 2020; Ruseishvili, 2020).

A Organização Internacional para as Migrações (OMI) e o Instituto de Política de Migração (IPM) apresentaram um relatório a respeito da mobilidade global no contexto da pandemia de Covid-19 no ano de 2020, através do qual informam que a mobilidade humana diminuiu em 2020, devido às medidas impostas pelos governos com o fim de conter a disseminação do vírus, e as

restrições tiveram efeitos particularmente difíceis para migrantes e refugiados (Benton *et al.*, 2021).

O relatório dividiu a mobilidade internacional em 2020 em três fases. A primeira fase, entre janeiro e maio de 2020, é a fase do *lockdown* da mobilidade. Nos três primeiros meses, os países fecharam pontos de entrada, proibindo viagens das regiões afetadas pelo vírus. Depois, os países fecharam suas fronteiras completamente, de uma forma nunca vista antes, para responder à crise de saúde pública que crescia rapidamente. Nesse período, movimentos de todos os tipos foram reduzidos de março a maio, enquanto a população permanecia em confinamento nacional (Benton *et al.*, 2021).

A segunda fase, entre junho e setembro de 2020, é a fase em que as fronteiras reabriram, de forma lenta e escalonada. As proibições de viajantes foram substituídas por medidas de saúde, como certificados com testes de Covid-19 feitos antes de chegar no país de destino, medidas de quarentena para os passageiros que chegavam aos países e formulários de declaração de saúde (Benton *et al.*, 2021).

A terceira fase, de outubro e dezembro de 2020, é a fase das respostas aos novos surtos da doença e as mutações do vírus, em que os países procuravam aumentar sua capacidade de utilizar medidas de saúde no lugar de restrições de viagens, sendo que em alguns países, como México e Emirados Árabes Unidos, até abriram suas fronteiras para turistas, e em dezembro, governos implementaram restrições de rotas contra o Reino Unido e a África do Sul, em respostas as variantes do vírus (Benton *et al.*, 2021).

Por trás da queda da mobilidade global em 2020, estão histórias complexas de viajantes presos no exterior aguardando repatriação, trabalhadores migrantes que foram impedidos de chegar aos seus países de destino, pessoas deslocadas enfrentando graves dificuldades enquanto fogem de zonas em conflito e requerentes de asilo lutando para conseguir realizar o procedimento (Benton *et al.*, 2021).

O documento também aponta três mudanças na mobilidade humana internacional, que podem continuar nos próximos anos: maior desigualdade entre os que têm condições de se movimentar, pois a pandemia reduziu as perspectivas de mobilidade de grupos que migram por necessidade, como refugiados e trabalhadores migrantes, mas teve efeitos menores entre viajantes de negócios e outras pessoas que têm recursos para cruzar fronteiras a trabalho ou turismo, destacando ainda mais as desigualdades sociais preexistentes (Benton *et al.*, 2021).

A segunda mudança é o aumento da vulnerabilidade socioeconômica, pois aqueles que dependem da mobilidade para sobreviver tiveram sua vulnerabilidade aumentada, na medida em que a perda de emprego atingiu fortemente os trabalhadores migrantes. O aumento das relações de dependência e de exploração é a terceira mudança. As restrições aumentaram a dependência de muitos migrantes de intermediários e facilitadores de agências de emprego e contrabandistas, expondo migrantes e refugiados a um risco maior de exploração e tráfico (Benton *et al.*, 2021).

Nesse contexto, é possível perceber que a pandemia de Covid-19 destacou a imprevisibilidade do fenômeno migratório e revelou a relevância das desigualdades na sociedade contemporânea, lugar ocupado por muitos migrantes, que por vezes vivem em situações vulneráveis, seja por estarem indocumentados, ou devido a um estatuto legal precário, ou por não terem direitos de plena cidadania. No mercado de trabalho, por vezes ocupam posições desfavorecidas, têm rendimentos baixos e instáveis e as situações de desemprego são recorrentes (Peixoto, 2020).

A desigualdade social ficou nítida e até mesmo mais forte durante a pandemia. Segundo a OIM (2021), os males que existem na sociedade e que afetam diretamente os migrantes, como desigualdade, xenofobia e abuso, aumentam em tempos de crise e exigem estratégias inclusivas para proteger os que estão em maior risco. Muitos migrantes são particularmente vulneráveis às desigualdades e às barreiras estruturais, o que significa que a pandemia traz impactos desproporcionais a certas comunidades e indivíduos.

Por esse motivo, a OIM destaca que as medidas utilizadas para evitar a disseminação de Covid-19 e diminuir os impactos socioeconômicos da pandemia devem conter disposições que garantam que não trarão consequências negativas para aqueles que já estão em desvantagem na sociedade, como os migrantes (OIM, 2021).

Entretanto, as consequências dessas desigualdades sociais que atingem os migrantes durante a pandemia são enormes, devido ao fato de que, não raro, a condição socioeconômica do migrante é frágil, os níveis de desemprego são altos e quando empregados, se deparam com a impossibilidade de optar pelo teletrabalho, que combinando com as habitações lotadas em que vivem e com a necessidade de utilizar transportes públicos, faz com que a exposição ao risco de se infectar com o vírus seja maior. A pandemia não é democrática, pois afeta desigualmente a população, sendo que apesar de que o vírus não faz discriminações, seus impactos fazem (Peixoto, 2020; OIM, 2020).

A pandemia provocou a interrupção dos fluxos migratórios e da mobilidade mundial, e a crise socioeconômica decorrente exerceu uma pressão sobre migrantes, cenário em que muitos projetos migratórios tiveram que ser reexaminados, afetando sobretudo imigrantes mais recentes e migrantes com situação migratória precária (Peixoto, 2020). Dessa forma, Dumont (2020, p. 6) apresenta um novo tipo de migrantes, que chama de corona-migrantes, que são os migrantes internacionais por ocasião do Covid-19, menos numerosos do que migrantes anteriores.

Os fluxos migratórios futuros são imprevisíveis e inevitáveis, mesmo que de forma diferente do que os fluxos migratórios do passado. A pandemia pode levar a impactos diretos e indiretos nas migrações, podendo causar uma diminuição considerável das migrações mundiais, devido ao maior controle de fronteiras e as medidas sanitárias que dificultam a movimentação de pessoas a curto prazo (Peixoto, 2020).

É notório que os migrantes, que já eram vulneráveis antes da pandemia, viram essa vulnerabilidade aumentar ainda mais. De início, a pandemia fez os movimentos migratórios pararem, mas segundo uma pesquisa feita pelo UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, a médio e longo prazo as migrações internacionais poderão aumentar (Ifanger; Poggetto, 2020; Unodc, 2020).

A pesquisa indica que a curto prazo as restrições de movimentos irão reduzir o fluxo migratório, porém, a médio e longo prazo, podem resultar no aumento da migração e na maior dificuldade de regularizar a situação dos migrantes, devido a recuperação econômica da pandemia (Ifanger; Poggetto, 2020; Unodc, 2020).

Outrossim, mesmo com o fechamento das fronteiras e as restrições da mobilidade humana internacional durante a pandemia, o Brasil se deparou com um grande número de refugiados, conforme já destacado.

Refugiado é a pessoa que tem fundado temor de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, e por isso deixa o seu país para encontrar proteção internacional em outro. Os refugiados precisam fugir de seu país de origem devido ao temor de perseguição, seja por não ter seus direitos protegidos ou na pior das hipóteses, quando o seu Estado é o seu próprio perseguidor (Acnur, 2019; Pereira, 2019).

Nesse contexto, destacam-se alguns casos particulares. Em novembro de 2020, 29 venezuelanos, dentre eles 16 crianças sem os pais, foram detidos em Trinidad e Tobago, colocados em dois barcos e deportados para a Venezuela.

Em fevereiro de 2021, 450 imigrantes, em sua maioria venezuelanos e haitianos, ficaram acampados na ponte que liga o Brasil ao Peru depois de serem barrados no Acre. As notícias demonstram o quadro caótico que os migrantes enfrentam durante a pandemia de Covid-19 (El País, 2020; CNN Brasil, 2021).

Percebe-se que a pandemia de Covid-19 impactou todas as áreas da sociedade, incluindo as migrações internacionais, e seus impactos foram desiguais, afetando mais duramente a população mais vulnerável, onde muitos migrantes e refugiados estão incluídos. Nesse sentido, passa-se a analisar o caminho normativo que o Brasil percorreu quanto à mobilidade humana durante a pandemia, e os direitos dos migrantes violados nesse período.

#### **4 DIREITOS DOS MIGRANTES VIOLADOS NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19**

No Brasil, as medidas normativas tomadas para conter a pandemia demonstraram uma política migratória de fechamento de fronteiras, até mesmo para solicitantes de refúgio. Várias portarias foram editadas em março, abril e maio de 2020, dispendo a respeito da mobilidade humana, estipulando sanções para quem violar o fechamento de fronteira, deportação e até mesmo inabilitação do pedido de refúgio (Moreira, 2020).

A restrição à mobilidade internacional no período de pandemia tem como fundamento constitucional a proteção à vida e à saúde e o fundamento legal está no art. 3º, VI, "a", da Lei n. 13.979/20, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento à pandemia. Dessa forma, a lei dispõe que a restrição excepcional de entrada e saída do país por rodovias, portos ou aeroportos, é uma medida que as autoridades podem adotar para enfrentar a emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, conforme recomendação técnica da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa (Ramos, 2020; Moreira, 2020).

Logo após a declaração de pandemia pela OMS, o Ministério da Saúde adotou a Portaria n. 188/2020, que declarou emergência de saúde pública, seguida pela edição da Lei n. 13.979/20, a lei da quarentena, adotando as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública. Em 20 de março, o Congresso Nacional reconheceu o estado de calamidade pública no Decreto Legislativo n. 06/2020 com duração até 31 de dezembro de 2020, medidas que demonstram a situação de excepcionalidade normativa no Brasil nesse período (Ramos, 2020; Vedovato, 2020).

A partir desse momento, diversas Portarias que restringiam a entrada no país por intermédio de transportes específicos foram editadas. A Portaria Conjunta Interministerial n. 132 restringiu a entrada no País por via terrestre de não nacionais vindos do Uruguai por 30 dias, com determinadas exceções; a Portaria Conjunta Interministerial n. 47, proibiu a entrada de estrangeiros no País por transporte aquaviários, também por 30 dias; e a Portaria Conjunta Interministerial n. 152 restringiu a entrada de não nacionais por via aérea por 30 dias (Ramos, 2020; Moreira, 2020).

A Portaria Conjunta Interministerial n. 158 restringiu a entrada de não nacionais por rodovias ou meios terrestres vindos da Venezuela, sendo a única portaria que restringiu o acesso ao país ao não nacional com residência permanente no Brasil; a Portaria Conjunta n. 8 restringiu a entrada no País por rodovias ou meios terrestres de não nacionais vindos de oito países: Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana Francesa, Guiana, Paraguai, Peru e Suriname (Ramos, 2020; Moreira, 2020).

No entanto, devido ao aumento de casos, as referidas Portarias foram revogadas e foi criado um regime jurídico único de fechamento de fronteiras, com a Portaria Conjunta n. 255 de 22 de maio de 2020, editada pelos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, da Justiça e Segurança Pública, da Infraestrutura e da Saúde, consolidando em único diploma normativo a restrição da entrada de não nacionais no Brasil por meio terrestre, via aérea ou transporte aquaviário (Ramos, 2020; Moreira, 2020).

Por meio da análise das medidas normativas adotadas pelo Brasil durante a pandemia de Covid-19, é possível perceber que os direitos dos migrantes foram gravemente violados, podendo-se demonstrar quais foram violados, para responder a problematização proposta.

A Lei n. 13.445/17 (Lei de Migração) dispõe em seu art. 3º os princípios e diretrizes que regem a política migratória brasileira. O inciso III indica a não criminalização da migração, porém, a Portaria trata o migrante como um criminoso, sem respeito algum até mesmo pelas situações mais vulneráveis, como os refugiados (Ramos, 2020; Moreira, 2020).

O inciso XXII do art. 3º indica o repúdio às práticas de expulsão ou de deportação coletiva, no entanto, tal dispositivo não foi cumprido durante a pandemia. Em janeiro de 2021, 55 indígenas Warao venezuelanos entraram no Brasil de forma irregular e foram detidos por uma guarnição do Exército Brasileiro, sendo necessário que a Justiça Federal em Roraima barrasse a deportação deles (Ramos, 2020; CNJ, 2021).

A deportação imediata infringe o devido processo legal migratório, violando o art. 8º, I da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), que garante ao migrante o direito de ser ouvido, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável. Viola também os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, além de ofender a Lei de Migração (Moreira, 2020).

O art. 7º da Lei n. 9.474/97 (Lei de Refúgio) dispõe que o estrangeiro que chegar no território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar refúgio a qualquer autoridade migratória, e o § 1º dispõe que em nenhuma hipótese será efetuada a deportação para a fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada. A inabilitação do pedido de refúgio viola o direito humano a solicitar refúgio. Já o art. 45 da Lei de Migração dispõe que será realizada uma entrevista individual antes de impedir alguém de entrar no Brasil. Assim, uma norma de portaria impedindo migrantes e refugiados de entrar no Brasil transgredir norma superior hierárquica (Vedovato, 2020; Moreira, 2020)

Ainda, o art. 4º, § 1º da Lei de Migração dispõe que os direitos e as garantias previstos na Lei de Migração serão exercidos independentemente da situação migratória e em observância à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), contudo, Vedovato (2020) destaca que o auxílio emergencial de R\$ 600,00 (seiscentos reais) que foi concedido pelo governo federal em razão da pandemia teve como requisito a nacionalidade brasileira, com pouco espaço para não nacionais, pois mesmo que contemplasse migrantes formalmente, foi necessário demonstrar a regularização do CPF (Cadastro de Pessoa Física), sendo impossível que migrantes indocumentados conseguissem acesso.

A CF/88 dispõe em seu art. 3º, IV, que promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e qualquer outra forma de discriminação, é um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, contudo, restringir a entrada de venezuelanos não está de acordo com esse dispositivo legal, destacando que cercar a entrada de pessoas, que é sabido que se encontram em situação de risco de vida, é uma grave violação aos direitos humanos, além de caracterizar discriminação quanto à origem (Piovesan, 2011; Silva; Jubilut, 2020).

A estrutura de acolhimento que já existia no Brasil para os migrantes venezuelanos poderia ser utilizada para que essas pessoas cumprissem quarentena antes de entrar no país, garantindo o direito ao ingresso e proteção no

território brasileiro, ao mesmo tempo em que as medidas sanitárias de saúde pública fossem cumpridas (Silva; Jubilut, 2020).

Nesse sentido, Ramos (2020) afirma que o Brasil optou por erguer uma muralha na pandemia, excluindo indiscriminadamente não nacionais, até mesmo merecedores de refúgio e acolhida humanitária. Segundo o autor, o fechamento de fronteiras teve um impacto negativo na migração em geral, regulada pela Lei de Migração (Lei n. 13.445/17) e na concessão de refúgio, e apresenta a compatibilidade das restrições impostas com as regras da Lei de Migração e do Estatuto do Refugiado, conforme já demonstrado.

Durante a pandemia, o alegado é que a excepcionalidade da situação permitiria respostas que não estão em conformidade com o direito dos migrantes, e esse tipo de posicionamento desumano não é novo. A vulnerabilidade do migrante ficou evidenciada no decorrer na pandemia, pois mesmo que a lei garanta direitos a eles, outras leis colocam barreiras que impedem que esses direitos sejam protegidos de fato (Vedovato, 2020; Silva; Jubilut, 2020).

Migrantes e refugiados enfrentam uma situação de vulnerabilidade aumentada durante a pandemia de Covid-19. O vínculo entre o Estado e seu nacional gera uma obrigação de proteção e responsabilidade para garantir seus direitos fundamentais e exigir seus deveres perante a autoridade estatal. Para entender as migrações, é preciso entender a forma de atuação dos direitos humanos e analisar a disputa entre os direitos humanos e a soberania do Estado (Pereira, 2019).

Diante disso, surge a discussão a respeito do direito humano de migrar. A luta pelos direitos humanos está explícita na busca de sobrevivência em um país diverso do seu, visto que o direito de migrar é um direito humano e não uma expectativa de direito condicionada aos limites internos de cada Estado (Pereira, 2019).

O direito de migrar como direito humano não sugere que o migrante não deva respeitar as leis do Estado em que se encontra, pois está subordinado a legislação e a jurisdição do Estado. No entanto, a realidade é que os Estados estão criminalizando as migrações cada vez mais. Os Estados podem fixar suas políticas migratórias, mas encontram limites nas suas obrigações de proteger os Direitos Humanos, estes que não dependem de nacionalidade, regularidade migratória ou qualquer outra circunstância para que sejam aplicados (Costa; Urquiza, 2019; Pereira, 2019).

No contexto de um mundo globalizado que enfrenta uma crise de saúde pública que impactou fortemente todas as áreas da sociedade, violar direitos

fundamentais do ser humano, seja ele migrante ou não, é inadmissível. A CF/88 traz como princípio fundamental a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais.

A dignidade da pessoa humana é um macro princípio e está previsto no art. 1º, inciso III da CF/88. Em seu art. 4º, inciso II, a CF/88 dispõe que o Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelo princípio da prevalência dos direitos humanos. A partir do momento em que a CF/88 tem como base de suas relações internacionais o princípio da dignidade da pessoa humana, que se traduz na prevalência dos direitos humanos, está também reconhecendo certo limite à soberania do Estado, que deixa de ser absoluta em prol da proteção dos direitos humanos (Piovesan, 2011).

O respeito ao direito dos migrantes é fundamental. Migrar é um ato natural do ser humano, e nem mesmo diante de todas as restrições de mobilidade humana impostas durante a situação excepcional da pandemia, em caráter mundial, foi capaz de paralisar as migrações por completo. Não deve haver diferenças entre nacional e migrante no que se refere à concessão de direitos, pois nascer em outro Estado não retira de forma alguma a humanidade do migrante, que deve receber um tratamento justo e igualitário, independente do lugar em que estiver (Maisonnett; Moura, 2020).

A situação excepcional da pandemia desafiou o mundo todo e foi utilizada para justificar a não observância aos direitos dos migrantes. Mesmo que a lei proteja os direitos dos migrantes, outros diplomas legais obstaram sua observância, alavancando um cenário de maior vulnerabilidade e desrespeito aos direitos humanos.

## 5 CONCLUSÃO

Conclui-se que a situação excepcional de pandemia de Covid-19 impactou fortemente o mundo todo de forma desigual. O migrante, devido a sua já expressa vulnerabilidade, enfrentou situações difíceis no decorrer da pandemia, sendo possível afirmar que diversos direitos inerentes à pessoa humana foram violados.

Respondendo a problemática proposta, o Brasil violou o princípio da dignidade da pessoa humana; a não criminalização da migração; o repúdio à práticas de expulsão ou deportação coletiva; o devido processo legal migratório; os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e

da ampla defesa; o direito humano a solicitar refúgio; o direito de ter as garantias expressas em Lei aplicadas independentemente de situação migratória; e, a não discriminação quanto à origem, afastando do migrante o direito de receber um tratamento justo e igualitário diante de um mundo globalizado.

Infelizmente, se está distante de uma realidade em que o migrante receba o mesmo tratamento dado ao nacional, e a pandemia destacou ainda mais essa questão. Migrante ou nacional, não deve haver diferença quando se refere à concessão de direitos. A pandemia atingiu diretamente a todos sem distinção, porém os impactos gerados discriminaram populações mais vulneráveis, como migrantes e refugiados. Por um mundo no qual os direitos da pessoa humana sejam respeitados sem limites categóricos de situação migratória, pois os direitos humanos devem ser concedidos a todos, sem distinção.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 22 jun. 2021.

ACNUR. **“Refugiados” e “Migrantes”**: perguntas frequentes. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>. Acesso em: 05 jul. 2021.

BAENINGER, Rosana *et al.* **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2021.

BATISTA, Vanessa Oliveira. **O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória**. Disponível em: [https://www.academia.edu/11339781/O\\_FLUXO\\_MIGRAT%C3%93RIO\\_MUNDIAL\\_E\\_O\\_PARADIGMA\\_CONTEMPOR%C3%82NEO\\_DE\\_SEGURAN%C3%87A\\_MIGRAT%C3%93RIA](https://www.academia.edu/11339781/O_FLUXO_MIGRAT%C3%93RIO_MUNDIAL_E_O_PARADIGMA_CONTEMPOR%C3%82NEO_DE_SEGURAN%C3%87A_MIGRAT%C3%93RIA). Acesso em: 22 jun. 2021.

BAUMAN, Zygmund. **Globalização e as consequências humanas**. São Paulo: Zahar, 1998.

BELTRAMELLI, Silvio Neto. MENACHO, Bianca Braga. Covid-19 e a vulnerabilidade socioeconômica de migrantes e refugiados à luz dos dados das Organizações Internacionais. *In*: BAENINGER, Rosana *et al.* **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2021.

BENTON, Meghan *et al.* **Covid-19 and the State of Global Mobility in 2020**. Washington, D.C. and Geneva: Migration Policy Institute and International Organization for Migration, 2021. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/brazil/files/Publications/Covid-19-and-the-state-of-global.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2021.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 jun. 2021.

Brasil. **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em: 22 jun. 2021.

Brasil. **Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm). Acesso em: 18 jun. 2021

Brasil. **Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 17 jun. 2021.

Brasil. **Portaria n. 132, de 22 de março de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País, por via terrestre, de estrangeiros provenientes da República Oriental do Uruguai, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-132-de-22-de-marco-de-2020-249098650>. Acesso em: 17 jun. 2021.

Brasil. **Portaria n. 158, de 31 de março de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-158-de-31-de-marco-de-2020-250477893>. Acesso em: 17 jun. 2021.

Brasil. **Portaria n. 255, de 22 de maio de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-255-de-22-de-maio-de-2020-258114133>. Acesso em: 17 jun. 2021.

Brasil. **Portaria n. 8, de 2 de abril de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros provenientes dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-8-de-2-de-abril-de-2020-250915950>. Acesso em: 17 jun. 2021.

Brasil. **Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020**. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 17 jun. 2021.

Brasil. **Portaria n. 653, de 14 de maio de 2021**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-653-de-14-de-maio-de-2021-320050685>. Acesso em: 17 jun. 2021.

Brasil. **Portaria Interministerial n. 201, de 24 de abril de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, por transporte aquaviário, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-201-de-24-de-abril-de-2020-253830730>. Acesso em: 17 jun. 2021.

CADH. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969). Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c-convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c-convencao_americana.htm). Acesso em 18 jun. 2021.

CAVALCANTI, Leonardo *et al.* **Dados consolidados da imigração no Brasil. 2020**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações Internacionais, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/refugio-em-numeros>. Acesso em: 22 jun. 2021.

CAVALCANTI, Leonardo *et al.* **Imigração e refúgio no Brasil: Relatório Anual 2020**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra\\_RELAT%C3%93RIO\\_ANUAL\\_2020.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf). Acesso em: 05 jun. 2021.

CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CNJ. **Justiça Federal em Roraima barra deportação de 55 indígenas Warao venezuelanos**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-federal-em-roraima-barra-deportacao-de-55-indigenas-warao-venezuelanos/>. Acesso em: 05 jul. 2021.

CNN Brasil. **Barrados no Acre, 450 imigrantes acampam em ponte que liga Brasil e Peru**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2021/02/18/barrados-no>

-acre-450-imigrantes-acampam-em-ponte-que-liga-brasil-e-peru. Acesso em: 22 jun. 2021.

COSTA, Luiz Rosado. URQUIZA, Antônio Hilário. **Migrantes indocumentados, direitos humanos e alteridade**. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1518/pdf>. Acesso em: 02 jul. 2021.

ELFIM, Rodrigo Borges. **Restrição a entrada de estrangeiros no Brasil discrimina refugiados e venezuelanos, apontam ONGs**. (MigraMundo). Disponível em: <https://migramundo.com/restricao-a-entrada-de-estrangeiros-no-brasil-discrimina-refugiados-e-venezuelanos-apontam-ongs/>. Acesso em: 05 jul. 2021.

DUMONT, Gérard-François. Covid-19: fim da geografia da hiper mobilidade? **Espaço e Economia (Online)**. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/12926>. Acesso em: 20 jun. 2021.

EL PAÍS. **O pesadelo de 16 crianças venezuelanas separadas dos pais e à deriva, devolvidas ao mar por Trinidad e Tobago**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-11-25/o-pesadelo-de-16-criancas-venezuelanas-separadas-dos-pais-e-a-deriva-devolvidas-ao-mar-por-trinidad-e-tobago.html>. Acesso em: 22 jun. 2021.

HENRIQUES, Cláudio Maierovitch Pessanha. VASCONCELOS, Wagner. **Crises dentro da crise: respostas, incertezas e desencontros no combate à pandemia de Covid-19 no Brasil**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/BWWTW6DL7CsVWyrqcMQY-VkB/?lang=pt>. Acesso em: 02 jun. 2021.

IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. POGGETTO, João Paulo Ghiraldelli. Processos migratórios em tempos de pandemia: acentuação da punição e do controle social. In: BANINGER, Rosana *et al.* Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19. - Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" - Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

IFM. **World Economic Outlook**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>. Acesso em: 1º jul. 2021.

IOM. **No Social Exclusion in 'Social' Distancing: leaving no migrants behind in Covid-19 response**. Disponível em: [https://www.iom.int/sites/default/files/documents/no\\_social\\_exclusion\\_in\\_social\\_distancing\\_-\\_disc\\_digest\\_edition\\_on\\_Covid-19.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/documents/no_social_exclusion_in_social_distancing_-_disc_digest_edition_on_Covid-19.pdf). Acesso em: 1º jul. 2021.

IOM. **Resource Bank on Covid-19: ensuring inclusion and social cohesion amid a pandemic**. Disponível em: [https://www.iom.int/sites/default/files/documents/resource\\_bank\\_on\\_Covid-19\\_on\\_ensuring\\_migrant\\_inclusion\\_disc\\_initiative.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/documents/resource_bank_on_Covid-19_on_ensuring_migrant_inclusion_disc_initiative.pdf). Acesso em: 1º jul. 2021.

MAISONNETT, Luiz Henrique. MOURA, Marya Eduarda Camargo de. A globalização e o direito de migrar em um mundo sem fronteiras. *In: Direitos e tecnologias emergentes: a multiplicidade dos desafios contemporâneos*. Organizadores: Eduardo Baldissera Carvalho Salles, Isadora Kauana Lazaretti, Luiz Henrique Maisonnnett. 1. ed. São Paulo: Tirant LoBlanch, 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Painel Coronavírus**. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 09 jul. 2021.

MOREIRA, Thiago Oliveira. A (in)convencionalidade da Política Migratória Brasileira diante da Pandemia do Covid-19. *In: BAENINGER, Rosana et al. Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2021.

OIM. **Relatório da OIM e do Instituto de Política de Migração aponta que a pandemia impactou a mobilidade global**. Disponível em: <https://brazil.iom.int/news/relat%C3%B3rio-da-oim-e-do-instituto-de-pol%C3%ADtica-de-migra%C3%A7%C3%A3o-aponta-que-pandemia-impactou-mobilidade>. Acesso em: 17 jun. 2021.

OIT. **Covid-19 e o mundo do trabalho**. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/temas/Covid-19/lang--pt/index.ht>. Acesso em: 1º jul. 2021.

OIT. **Covid-19 provoca grande perda de renda do trabalho em todo o mundo**. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasil/noticias/WCMS\\_756027/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/noticias/WCMS_756027/lang--pt/index.htm). Acesso em: 2 jul. 2021.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu. **A transição na legislação migratória: um estudo empírico para o período 1980-2019**. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra\\_RELAT%C3%93RIO\\_ANUAL\\_2020.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf). Acesso em: 05 jun. 2021.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 22 jun. 2021.

OPAS. **Histórico da pandemia de Covid-19**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-Covid-19>. Acesso em: 01 jul. 2021.

PEIXOTO, João. O que nos ensina a pandemia sobre migrações internacionais? O caso português e o contexto mundial. *In: BAENINGER, Rosana et al. Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2021.

PEREIRA, Gustavo de Lima. **Direitos humanos e migrações forçadas: introdução ao direito migratório e aos direitos dos refugiados no Brasil e no mundo**. Porto Alegre: EDI-PUCRS, 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

RAMOS, André de Carvalho. Construindo muralhas: o fechamento de fronteiras na pandemia do Covid-19. In: BAENINGER, Rosana *et al.* **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. - Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2021.

REDIN, Giuliana. BERTOLDO, Jaqueline. Lei de Migração e o “novo” marco legal: entre a proteção, a discricionariedade e a exclusão. In: **Migrações internacionais [recurso eletrônico]: experiências e desafios para a proteção e promoção de direitos humanos no Brasil**. Organizadora: Giuliana Redin. - Santa Maria, RS. UFSM, 2020.

RIBEIRO, Fernando *et al.* **Cenários para o comércio exterior brasileiro (2020-2021): estimativas dos impactos da crise da Covid-19**. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. IPEA, 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9935/1/NT\\_17\\_Dinte\\_Cenarios%20para%20o%20comercio%20exterior%20brasileiro%202020\\_2021.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9935/1/NT_17_Dinte_Cenarios%20para%20o%20comercio%20exterior%20brasileiro%202020_2021.pdf). Acesso em 02 jul. 2021.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. CASTRO, Emília Lana de Freitas. A pandemia da Covid-19 e suas consequências para os movimentos migratórios no mundo. In: BAENINGER, Rosana *et al.* **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. - Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2021.

RUSEISHVILI, Svetlana. Quatro lições da pandemia sobre a mobilidade no mundo contemporâneo. In: BAENINGER, Rosana *et al.* **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2021.

SILVA, Gustavo Junger da *et al.* **Resumo executivo: refúgio em números**. 6. ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 1º jul. 2021.

SILVA, João Carlos Jarochinski. JUBILUT, Liliana Lyra. Venezuelanos no Brasil e a COVID-19. In: BAENINGER, Rosana *et al.* **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>. Acesso em: 2 jul 2021.

SOUTO, Xênia Macedo. **Covid-19: Aspectos gerais e implicações globais.** Disponível em: <https://recital.almenara.ifnmg.edu.br/index.php/recital/article/view/90>. Acesso em: 01 jul. 2021.

SOUZA, Diego de Oliveira. **A pandemia de Covid-19 para além das ciências da saúde: reflexões sobre sua determinação social.** Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/t5Vg5zLj9q38BzjDRVCxbsL/?lang=pt> Acesso em: 7 jul. 2021.

UNODC. **How Covid-19 restrictions and the economic consequences are likely to impact migrant smuggling and cross-border trafficking in persons to Europe and North America.** Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/islamicrepublicofiran//2020/05/Covid-related-impact-on-SoM-TiP.PDF>. Acesso em: 21 jun. 2021.

VEDOVATO, Luís Renato. Os Tribunais e a Proteção dos Migrantes Diante da Pandemia. In: BAENINGER, Rosana *et al.* **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19.** Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2021.

WHO. **Coronavírus (Covid-19) Dashboard.** Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em 09 jul. 2021.

PARTE II

DIREITOS FUNDAMENTAIS,

***DEMOCRACIA E NOVAS***

TECNOLOGIAS

# CAPÍTULO I

## **ENTRE ECLUSAS E NEVOEIROS: PODER TRANSNACIONAL E CRISE DE LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA EM TEMPOS DE COVID-19.**

Hiago Pereira Silva Moura<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Uma sucessão de acontecimentos internacionais despertou as ciências sociais para a turbulência que o mundo atravessa. Crise migratória, catástrofes ambientais, atentados terroristas, ascensão nacionalista em democracias consolidadas, cisão entre Reino Unido e União Europeia, crise pandêmica do SARS-COV-19. Fraturados, os Estados e Blocos Econômicos enfrentam um processo de fragmentação em regimes globais de governança, traduzida em uma expansão de formas descentralizadas de tomada de decisão, desacoplando a superposição antes existente entre comunidade política interna e correspondente aparato administrativo, em estruturas supranacionais para competências reguladoras e organismos transacionais enquanto a legitimidade democrática é pulverizada nessas mesmas estruturas fragmentarias e caóticas.

A incapacidade por parte da política de controlar a economia e, portanto, reagir aos muitos cenários de crises desencadeadas desde a década de 1990, conduz à perda de sentidos de legitimação da política estatal diante dos cidadãos. A União Europeia desponta nesse cenário com a proposta integracionista de orientação neoliberal adotada pelo Tratado de Maastricht (1992) que evidencia o comportamento passivo da sociedade complexa em que a ideia rigorosa de democracia centrada na concepção de que destinatários do direito são, ao mesmo tempo, seus autores, aponta sinais de falência. O atual contexto pandêmico desvela as assimetrias há muito sentidas pela periferia do mundo e pelas classes marginalizadas dos países centrais, o nacionalismo, xenofobia,

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pela Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main .Mestre em Direito Econômico pelo PPGCJ/UFPB. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Filosofia do Direito e Pensamento Político CNPq/UFPB. Advogado. E-mail: hiagomoura@hotmail.com

machismo estrutural, racismo, desemprego, falta de assistência em saúde e educação não são privilégios da atualidade, eles existiam como parte de um projeto neoliberal e tomaram eco com o adoecimento de milhões.

No cenário de crise do Covid-19 a utopia realista pugnada por Habermas (2014) no sentido de uma Democracia Transnacional, orientada a partir do diagnóstico das pretensões imperialistas, solidariedade minguantes e interesses corporativos de uma sociedade deficiente em legitimidade democrática, se apresentaria efetivamente como uma “eclusa” institucional garantidora da consolidação mundial de uma autolegislação transposta em um nível institucional de normatividade capaz de refletir as expectativas normativas e sociais minguantes e traduzi-las em facticidade através de políticas públicas.

Ao ancorar suas expectativas na atualização do pensamento kantiano através de um programa da Democracia Transnacional que implica diretamente a universalização de direitos que substancializem a autonomia do indivíduo em autocompreensão cultural/identitária, autodeterminação legítima e autorrealização individual em um processo de compatibilização com o núcleo decisionista dos Estados-membros e da estrutura supranacional em uma fluidificação dos fluxos comunicativos de negociação que deve ser compreendida enquanto um processo de racionalização do exercício de poder.

A compreensão das coerções sistêmicas que atravessam as fronteiras nacionais e o estabelecimento de uma esfera pública europeia passa pelo arranjo de uma cooperação constituinte entre cidadãos, Estados-membro, Organismos Internacionais e Supranacionais e corporações transnacionais em um sistema de múltiplos níveis. Consequentemente, essa sobrecarga de interdependência em nível transnacional que sobrecarrega os Estados conduz o esforço teórico de se traduzir em uma abordagem pós-nacional, que será traduzida no sentido de uma solidariedade transnacional.

## **2 PODER TRANSNACIONAL E COVID-19: A ESPIRAL DA CRISE E O PENSAMENTO HABERMASIANO**

O debate público em torno da clivagem entre frágeis instituições democráticas e mentalidades autoritárias é antes um debate econômico tributário das soluções imediatas para a crise bancária global entrelaçada à crise da dívida pública que intensifica ainda mais os desequilíbrios estruturais dos Estados.

O novo desenho geopolítico e o contexto relacional da ordem mundial partilha com a última década do século anterior a crença na inevitabilidade da interdependência e da conectividade, mas combina-a com o reconhecimento da divisão e do conflito. O mundo que conhece o Covid-19 produziu hierarquias assimétricas em continentes irmãos, observou a falência de direitos sociais e a prevalência do setor privado sobre o bem público, agora vê-se diante de uma grave e nebulosa tempestade sanitária, econômica, moral e sobretudo de legitimidade democrática.

Entramos em um novo estágio da globalização, em que as fronteiras se tornam crescentemente difusas, mas as diferenças culturais e civilizacionais não, dando origem a um composto permanentemente instável de elementos heterogêneos, movimento que segundo Habermas conduz a uma lacuna de legitimação democrática, agravada pela assimetria constelacional e desconfiança mútua das nações e Estados-membros em considerar algum grau de pertencimento identitário.

A crítica ao unilateralismo hegemônico norte-americano, para referenciar o anúncio da National Security Strategy em 2002, e as intervenções militares dos Estados Unidos a despeito de qualquer autorização por parte do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas por ocasião da Guerra do Golfo e do Kosovo na década de 90 e a invasão do Iraque em 2003, aponta a ruptura norte-americana com o papel de garantidor do direito internacional, tal qual defendeu após 1918 e 1945, a doutrina *american first* que fizeram Donald Trump comemorar o vírus chinês e enfraquecer as instituições do multilateralismo global ao adotar procedimentos que violam o direito internacional e afastam o mundo de uma direção cosmopolítica. Diante desse cenário, Habermas observa um conglomerado de Estados nacionais em transição para a constelação pós-nacional de uma sociedade mundial.

Contra a omissão política das superpotências, em expressa referência à política de poder unilateral dos EUA e o enfraquecimento do papel mediador da ONU, e a partir da complexa relação identitária que se desenvolve após 2004, com a chegada de novos membros ao Bloco Europeu, tem-se uma relação ainda mais cinzenta e fragmentária.

Habermas (2012, p. 49) dirige suas observações sobre a constituição europeia e assenta que entre as duas margens do Mediterrâneo decorre uma competição, de resultado incerto, pelos valores mais profundos que devem reger a vida humana, social e política. É certo que a proposta do constitucionalismo econômico deveria observar antes os processos de desacoplamento internos traduzidos em esferas autônomas de dissenso fomentadas, sobretudo, pela incapacidade das elites políticas de se alinhar além da identidade econômica,

em um aporte que garanta a efetividade do autoentendimento dos próprios cidadãos e a segurança na aplicação e fomento dos direitos sociais.

A força civilizadora da juridificação democrática além das fronteiras nacionais retira seu ímpeto da constelação paralisante da assimétrica política mundial, formada por atores privados distantes do alcance dos Estados Nacionais (Habermas, 2012, p. 90). Segundo Habermas (2001, p. 125), “atingiu-se um ponto no qual a densa rede horizontal que perpassa o mercado é complementada por uma regulação política relativamente fraca, e esta, por sua vez, por serviços públicos ainda mais parcamente legitimados”, não tendo atingido as condições de formação de um procedimento de legitimação democrático pós-nacional, que brote da sociedade civil e que encontre ressonância numa esfera pública global (Habermas, 2001, p. 127) e que seja capaz de lidar com as complexidades da crise pandêmica de Covid-19.

Essa fragmentação permanente contradiz o crescimento sistêmico unificado de uma sociedade mundial multicultural, sob a forma de uma relação precária entre direito e poder (Habermas, 2012, p. 45), em que a domesticação da violência entre os estados está orientada primariamente à pacificação da constelação mundial, ou seja, a contenção da concorrência egoística entre os Estados (Habermas, 2012, p. 48), sob a forma de uma aliança democrática entre os Estados Nacionais. Frente à dinâmica dos mercados globais, de suas contradições internas de circulação e acumulação de capital (Harvey, 2020, p. 13) e os interesses particularistas de organizações supranacionais tem-se reforçado um déficit democrático que impede a democratização da soberania popular, por meio de procedimentos democráticos acessíveis aos espaços públicos (Harvey, 2020, p. 19).

A inevitável expansão do comércio mundial, mediada pelos novos contextos globais, econômicos, políticos e organizacionais conduz à erosão gradual do poder inerente nas instituições políticas regionais e nacionais, bem como a sua revogação por mercados maiores e mais profundos, estreitamente vinculados à flutuação de importações e exportações (Gillingham, 2018, p. 7). Um crescimento que reflete uma interdependência cada vez mais densa e complexa entre Estados e instituições corporativas; dentro das próprias instituições; e entre mercados e instituições, tal qual observada na violenta reação das bolsas de valores ao redor do mundo registrando desvalorização líquida de 30% quando do surto italiano de Covid-19 (Harvey, 2020, p. 17).

Nesse sentido, permanece aberta a questão a saber se a constitucionalização do direito internacional como vetor de afetação de uma solidariedade transnacional e direito humanos permanece possível, frente às expectativas

normativas dissensuais de legitimação dos cidadãos do mundo e dos cidadãos do Estado (Pinto, 2015, p. 24), e em que medida os requisitos de legitimação de uma sociedade mundial constituída democraticamente podem ser satisfeitos a partir de uma política interna mundial sem governo mundial. Evidente que os problemas que emergem da sociedade mundial são genuinamente de natureza política e já não se resolvem pela força dos imperativos funcionais de uma integração abandonada à pretensão unificadora do mercado como propôs a ortodoxia neoliberal (Habermas, 2016, p. 105).

Há, antes, a necessidade de estabelecer uma formação democrática de opinião e vontade realizada nas arenas nacionais, e que observe reciprocamente as expectativas de outras arenas internas, supranacionais e transnacionais, que observem severamente as assimetrias e abismos desvelados em raça, gênero, nacionalidade, religião (Butler, 2020, p. 60). O sistema jurídico-político da sociedade mundial deve, portanto, aprofundar a integração e fortalecer a capacidade de atuação coletiva dos cidadãos do mundo e dos Estados, no sentido de uma solidariedade cidadã capaz de estabelecer uma inclusão recíproca (Habermas, 2016, p. 116).

O modelo de eclusas, enquanto movimento central do pensamento habermasiano vai no sentido de apresentar a função da mediação e da dimensão ambivalente da esfera pública enquanto potencial emancipatório de gerar comunicativamente a legitimidade do poder (Lubenow, 2015, p. 32). A esfera pública assume a função de integração social e autonomia pública frente à invasão dos imperativos sistêmicos (Lubenow, 2005, p. 37-59) do mercado pela ascensão neoliberal da governança global, traduzindo reciprocamente as expectativas sociais em normas institucionalizadas.

A capacidade da razão concebida intersubjetivamente como essência da linguagem comunicativa (Calhoun, 1992, p. 142), gerada na esfera pública informal (mundo da vida), apresenta-se enquanto um poder sociointegrativo da solidariedade capaz de promover um campo de racionalidade autônoma em que a interação dialógica fornece as condições necessárias que fundamentam a integração social (Kemp; Cook, 1981, p. 125-142). A fragmentação do mundo da vida, mobilizada pela fluidificação comunicativa, pela crescente diferenciação funcional dos subsistemas sociais autônomos (mercado) e pela densa rede de governança supranacional (Banco Central Europeu e Comissão Europeia) e transnacional (Organização Mundial do Comércio, Organização Mundial do Comércio, Fundo Monetário Internacional e Organização das Nações Unidas), exoneram a ação comunicativa como modo de coordenação da ação, conduzindo a uma dissolução da substância decisionista legítima dos cidadãos.

A pandemia de Covid-19 e as interações que dela decorrem e por ela são desveladas põem em pauta o déficit de legitimidade democrático da agenda neoliberal, as contestações e confrontos ideológicos em torno da crise de saúde pública global evidentes na medida de sua negação institucional, haja vista que o ocidente global ignorou os casos chineses e iranianos, argumentando se tratar de uma nova onda de SARS, sem maiores prejuízos e por isso sem necessidade de preparação e segurança (Harvey, 2020, p. 16). O vírus chinês, como tachado no pronunciamento de Donald Trump, chegou a ser comemorado por analistas que perceberam como a possibilidade de frear o avanço econômico chinês por sobre o mercado global (Harvey, 2020, p.16).

A espiral da crise do coronavírus emerge em um emaranhado de outras crises, de incompreensões sistêmicas de um mundo fragmentado em conflitos identitários e marcado pela emergência de nacionalismos e ondas conservadoras, crises internas do capitalismo dominante de matriz neoliberal que transborda para questão dos imigrantes e refugiados, violência contra as mulheres, violência contra negros, indígenas e população LGBTQI+ (Butler, 2020. p. 60). De Santiago a Beirute, protestos e clamores sociais exigem maior abertura democrática a fim de absorver expectativas da sociedade em meio a uma pandemia que desvela questões estruturais da sociedade entre si e sobretudo com o meio ambiente (Harvey, 2020. P. 14).

A abertura estrutural possibilitada pelo modelo de eclusas deve permitir uma esfera pública sensível, permeável ao reacoplamento entre as tensões existentes na periferia do sistema (aparato administrativo) e mundo da vida. O cenário da crise do coronavírus deve ser compreendido como efeito das manifestações anteriores da sociedade, não só a questão ambiental, mas também e, sobretudo, a deficiente formação de uma opinião pública pautada em tolerância e razoabilidade, apartada dos influxos de mercado e da ortodoxia neoliberal (Careli, 2020).

Analisando o contexto do neoliberalismo, Habermas reflete acerca da dificuldade em projetar um sistema de auto democratização, observado o poliarquismo formador das decisões públicas assumidas pelo Estado. O núcleo do sistema político deve ser compreendido por um processo democrático com capacidade geradora de legitimidade (Habermas, 2015, p. 85). O modelo da política deliberativa faz-se guiar pelas ideias de que a formação da vontade política é canalizada através de um filtro de formação discursiva da opinião em que solidariedade e direitos humanos representem o horizonte do argumento racional da sociedade (Pinto, 2015, p. 25).

O conceito procedimental de democracia empresta à ideia da auto-organização da sociedade a figura de uma comunidade jurídica que se organi-

za a si mesmo. Habermas (2011, p. 124) parte, portanto, da imagem de uma sociedade descentrada, em que o sistema político constituído pelo estado de direito opera através da procedimentalização da soberania popular e a ligação do sistema político às redes periféricas da esfera pública política. A democracia deliberativa opera, nesse sentido, como uma alternativa à realidade em que à medida do aumento da complexidade da sociedade e das expectativas a serem por ela reguladas torna-se subcomplexa a ideia rigorosa de democracia (Habermas, 2014, p. 98), segundo a qual os destinatários dos direitos devem ser, ao mesmo tempo, seus autores.

A crise pandêmica desvelou a necessidade de se apartar de uma imagem institucionalmente congelada do Estado democrático de direito e da relação de mercado, frente aos direitos negados e obliterados pela lógica neoliberal, pensando um ecossistema de direitos sociais, pensando o meio ambiente e o mercado de trabalho (Carelli, 2020, p. 3), mas também a intersubjetividade própria das relações de gênero, raça e nacionalidade (Butler, 2020, p. 62). Nesse sentido, refletir acerca da necessidade de uma fluidificação comunicativa da política que deve se render a um *modus* deliberativo de formação racional de vontade amparado em uma participação política inclusiva, devendo-se assentar que a esfera pública não deve ser compreendida como uma instituição, menos ainda um sistema em que é possível antever limites e disposições, antes, é caracterizada por horizontes abertos, permeáveis e, sobretudo, deslocáveis (Habermas, 2003, p. 254).

### **3 TEORIA DISCURSIVA, INCLUSÃO SIMÉTRICA E OS PARADOXOS DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA: CONSTITUCIONALISMO, DIREITOS SOCIAIS E COVID-19**

Frente à necessidade de adaptar a tendência cristalizadora das normas à realidade fática e axiológica da sociedade mundial complexa exposta às contradições da sociedade neoliberal aclarada pela crise do Covid-19, observa-se que os contextos do agir comunicativo no mundo, que em sociedades tradicionais operavam por meio de uma estabilização da tensão entre facticidade e validade, é alterado radicalmente, no sentido de uma racionalidade descentrada (Habermas, 2003, p. 21). Transposta a perspectiva de uma teoria da democracia, essa sistemática é realizada à medida em que a esfera pública deve não apenas absorver os estímulos sociais, mas tematizá-los em torno de uma criticidade a ponto de serem assumidos e elaborados pelas instituições (Habermas, 2003, p. 91)

A dialética relacional que busca compreender em que medida o capital transforma as condições ambientais, favorece a disseminação do vírus por entre as rotas comerciais em rede (Harvey, 2020, p.16), é a mesma que deve ser capaz de compreender as reflexões próprias da normatividade confrontada pelas muitas crises dentro da crise. O que pareceria uma leve onda passageira, capaz de promover desvalorização local e particular, a exemplo da Apple, Starbucks e McDonald's, como bem lembra Harvey (2020, p. 17), alcançou os mais importantes centros econômicos do mundo, evidenciando o fracasso do modelo de sociedade atual.

O neoliberalismo de auspício contido em receita social, especialmente gastos com saúde, preservação ambiental e meio ambiente do trabalho, demonstrou que ceder a capacidade produtiva intelectual às empresas privadas, conglomerados transnacionais, representa um alto custo para a sua população. A indústria farmacêutica tem pouco interesse em pesquisas sem fins lucrativos ou precaução no que se refere a medicamentos e tratamentos que não sejam capazes de se converter em lucro imediato e altamente rentável (Harvey, 2020, p. 18). Somado a isso, o aporte financeiro em organizações internacionais como a OMS foi reduzido pelo governo Trump, chegando a encerrar o Centro de controle de Doenças dos EUA e dissolver o grupo de trabalho sobre pandemias no Conselho de Segurança Nacional (Harvey, 2020, p. 18).

Os efeitos imediatos perante a saúde pública global são demonstráveis no déficit de índices de comércio internacional e no crash das principais bolsas de valores ao redor do mundo. Mas o vírus é a consequência imediata da pandemia, devemos observar mais além, mais profundamente, nas ranhuras da sociedade fragmentada residem os direitos sociais violados desde há muito (Pandiello; Chaparro, 2020, p. 02). A vulnerabilidade dos sistemas de saúde e seguridade social desponta como manifesto de deficiência, mesmo dos países considerados desenvolvidos e prósperos. Frente a incapacidade de oferecer respostas sanitárias dada a falta de testes e materiais de proteção, a dificuldade na produção de uma vacina que seja acessível a todos os países e sobretudo a capacidade de infraestrutura de distribuição de insumos e mercadorias necessárias ao combate do Covid-19 frente a um mercado internacional assimétrico em condições, pouco confiável e altamente especulativo (Pandiello; Chaparro, 2020, p. 2).

Como denunciam Pandiello e Chaparro (2020, p. 3), a pandemia escancara a face mais perigosa do mercado que especula sobre doses de vacinas, especula sobre respiradores e aparelhos médicos, aponta países que retomam, em nome de sua soberania, práticas de pirataria internacional, mas que mantêm cerca de 30 milhões de habitantes sem seguro saúde, para referenciar o caso dos EUA. Diante desse cenário, é necessário, à luz das reflexões de Habermas (2002, p.

194), pensar uma esfera pública comunicativa enquanto categoria normativa que seja capaz de operar no sentido de um autoentendimento que resulta em argumentos cogentes para a formação institucionalizada da vontade política, que nos quadros do Estado democrático de direito é compreendida com significado constitucional.

Pensar a crise pandêmica do ponto de vista normativo implica em suspender o constitucionalismo e acoplá-lo ao desenvolvimento econômico no para além da geração de riqueza, de modo a promover igualdade social e equitativas condições. O mundo do trabalho, na esteira das vulnerabilidades sanitárias e de saúde, é igualmente sensível aos tensionamentos da crise pandêmica, na medida em que a uberização do trabalho e a precarização da mão de obra despontam como uma tendência de política normativa para atrair investimento internacional (Harvey, 2020, p. 20).

Na poliédrica face da crise do Covid-19, a dependência intrínseca entre razão comunicativa e normatividade jurídica, em que o espaço público é projetado de modo que a discursividade lhe seja sempre virtualmente presente, a sociedade deve ser capaz de produzir um fórum público de argumentação ancorado solidamente na sociedade civil. Habermas (2011, p. 189) aponta que em sociedades complexas, as fontes mais escassas não são a produtividade de uma economia de mercado, menos ainda a capacidade regulatória da administração pública, mas a solidariedade social, em vias de degradação, que só pode ser reestabelecida através de práticas de autodeterminação discursiva, fundadas, como bem assevera Pinto (2015), no primado dos direitos humanos.

Conduzida por um procedimento deliberativo poroso e sensível aos estímulos e argumentos da esfera pública pluralista da sociedade mundial, a soberania exige a transmissão da competência legislativa para a totalidade dos cidadãos concernidos sob o Estado (Habermas, 2011, p. 210). O poder comunicativo cristalizado na esfera do consenso preenche a função social integradora do espaço público levando a democracia a repousar sobre uma soberania popular dissolvida em procedimentos capazes de garantir as condições que possibilitam aos processos de comunicação pública tomarem a forma de discurso e serem conduzidos aos foros de deliberação e decisão formalmente instituída.

Dos procedimentos de decisão pública emerge a responsabilidade global pela exploração ambiental, fonte e provável causadora da variante responsável pela Covid-19 descoberto no mercado de carnes em Wuhan. A pandemia descortinou realidades ao redor do mundo que precisam ser mais contundentemente atacadas, a questão ambiental, talvez a mais sensível dentre elas. A imposição do isolamento e os *lockdowns* proporcionaram águas límpidas,

onde, antes da pandemia, se viam inóspitas, céus azuis e buracos na camada de ozônio são recuperados dada a redução de lançamento de gases poluentes na atmosfera, milhares de toneladas de resíduos são reduzidos em cada cidade e polo industrial, transportando a biosfera para um tempo em que era possível a harmonia entre humano e ambiente (Careli, 2020, p. 3).

O problema das minorias natas e sua submissão às regras da maioria, em uma sociedade “democrática”, revelam que a mobilização social de matriz liberal é relativa e fracamente integrada, posto que a limitação pelo dissenso estrutural, entre as partes conflitantes, diz respeito à integridade das questões ético-políticas na qual a configuração pessoal está inserida (Butler, 2020, p. 59-62). Uma nação, portanto, constituída sob um processo de socialização amparado na tradição, é o território onde acontecem os debates culturais e os discursos de autocompreensão ético-política. É evidente que os concernidos, considerados na democracia, não adquirem sua identidade primariamente da constituição, a identidade de um povo é antes um fator pré-constitucional (Lübbe, 1994, p. 38), para o qual a constituição deve absorver e transpor em seus sentidos normativos sob a forma de sua ideologia constitucionalmente adotada (Clark; Corrêa; Nascimento, 2013, p.281)

Habermas parte do pressuposto de que o procedimentalismo da democracia deliberativa deve assumir o déficit de integração social de uma sociedade mundial cada vez mais diferenciada, posto que “em sociedades pluralistas esse ônus não pode ser deslocado do plano da formação política da vontade e da comunicação pública para o substrato cultural, aparentemente natural, de um povo supostamente homogêneo (Habermas, 2018, p. 233)”.

O tensionamento da relação entre Estado de direito, democracia e crise, sobretudo em uma sociedade globalizada, e cada vez mais impulsionada por influxos comunicativos provenientes de esferas supranacionais e transnacionais, está intimamente relacionado a um entendimento racional normativo mesmo entre estranhos (Habermas, 2018, p. 241), à despeito da autocompreensão dos cidadãos frente aos riscos sanitários e ambientais de proporções globais.

Para Habermas, o processo democrático garante legitimidade em virtude de suas qualidades procedimentais, não sendo necessário um consenso prévio baseado em uma homogeneidade cultural. O princípio da teoria do discurso desloca as condições para a formação política da opinião e da vontade, baseado em uma inclusão das diferenças específicas entre os indivíduos e dos grupos, por meio de uma divisão federalista de poderes, descentralização de competências estatais a níveis internacionais, supranacionais e transnacionais, e sobretudo pela garantia de uma autonomia cultural por meio de uma

esfera de proteção das minorias. O processo de desacoplamento das nações, em estruturas supranacionais e transnacionais não deve, portanto, dilacerar a sociedade em um complexo doloroso de uma multiplicidade de subculturas que se isolam mutuamente, deve-se antes, endossar a perpetuação de diversos grupos culturais em uma única sociedade política, em que membros de todos os grupos adquiram uma linguagem comum a fim de participar efetivamente da arena política compartilhada (Raz, 1994, p. 77).

Tendo por referência, portanto, uma cultura política compartilhada intersubjetivamente, toda coletividade política tem a possibilidade de se diferenciar de seu ambiente em um cruzamento de expectativas apoiadas em um *ethos* comum, que em Habermas é assumido pelos direitos humanos, e que na esfera pública modifica-se tão logo a percepção de problemas sócias relevantes suscita uma crise na periferia. Nesse sentido, uma transnacionalização da democracia, como resposta aos influxos dos subsistemas sociais diferenciados, encontra amparo na legitimidade deliberativa a partir do reconhecimento de que os argumentos introduzidos no procedimento de discussão, deliberação e resultado se dão sob os holofotes normativos.

É evidente que os rastros de sinuosidade dos quais o fazer científico não consegue escapar põe em xeque a premissa habermasiana de que as decisões na arena da democracia deliberativa, construídas discursivamente sob um molde procedimental, conseguem neutralizar e suspender as disparidades econômicas, sociais, culturais e cognitivas (Cardia, 2005, p.74) da esfera pública plural, de modo a isentar a comunicação de certos tipos de influência que desvirtuam ou afetam a qualidade do processos deliberativo (Scheuerman, 2014, p. 155). Habermas, no entanto, não pensa o modelo deliberativo como tão somente uma etapa da discussão que antecede a decisão, a deliberação tem o objetivo de justificar as decisões políticas a partir de razões discursivas que todos poderiam aceitar (Lubenow, 2015, p. 118).

Nesse sentido, a deliberação de cunho procedimental, transposta sob forma constitucional, deve cristalizar os significados axiológicos do projeto de uma nação, tal qual o constitucionalismo social mexicano de 1917, alemão de 1919 e brasileiro de 1934 (Clar; Corrêa; Nascimento, 2013, p. 279), por isso devendo-se alinhar com os interesses e preferências substantivas da sociedade, conforme explicita Cardia (2005, p. 82-85) ao mencionar o constitucionalismo econômico brasileiro como paradigma de desenvolvimento econômico e social. A democracia constitucional, como estrutura emergente da normatividade comunicativa da teoria do discurso, carrega em seu bojo os pressupostos idea-

lizadores de inclusão, acesso universal e direitos comunicativos iguais, a fim de garantir uma pressuposição fática de fluxos comunicativos abertos irrestritamente ao debate público.

O dissenso, enquanto disputa política no espaço público, é inerente ao próprio procedimento deliberativo, intimamente vinculado à tensão entre facticidade e validade, em um conflito que pretende justificar ou negar pretensões de validade. Esse conflito está baseado em uma esfera pública ancorada na sociedade civil e a formação institucionalizada no complexo administrativo, um jogo que envolve a formação da vontade formal e institucionalizada e a formação informal da opinião (Lubenow, 2010, p. 234), a fim de que se estabeleça uma solidariedade mediada pelo direito entre cidadãos que são estranhos e discordantes entre si.

Essa esfera pública, neste trabalho compreendida pelos Estados nacionais, blocos regionais até a sociedade mundial, exige uma base social capaz de superar as barreiras criadas pela estratificação social e pela exploração sistemática, de modo que o pensamento Habermasiano gira em torno não só de uma democracia política, mas também social (Lubenow, 2015, p. 120). As desigualdades econômicas e sociais, caracterizadoras da realidade geopolítica moderna, e marca das principais dificuldades no enfrentamento da pandemia de Covid-19 (HARVEY, 2020, p. 19), podem solapar a igualdade procedimental exigida na democracia deliberativa, por isso “para desenvolver-se plenamente, o potencial de um pluralismo cultural sem fronteiras [...] que brotou por entre as barreiras de classe, lançando fora os grilhões milenares da estratificação social e da exploração (Habermas, 2003, p. 33)”, a esfera pública deve estar estabelecida sobre uma sólida base social na qual os direitos iguais dos cidadãos consigam eficácia substantiva.

Habermas não intenciona de forma alguma estabelecer um princípio de justiça de maneira substantiva, antes deve-se desenvolver uma compreensão da interpenetração da autonomia pública e privada como amago normativo do paradigma procedimental. Assim como explicitar a insuficiência normativa dos modelos liberal e republicano, que ou fixam de antemão a o sentido de igualdade jurídica, ou fixam quais assuntos são privados ou públicos (Lubenow, 2015, p.121), o paradigma procedimental, por outro lado, como alternativa aos modelos anteriores e saída para a transnacionalização da democracia, lança as escolhas sobre igualdade política e sobre as esferas pública e privada para o campo do horizonte comunicativo.

Os conteúdos normativos dos Estados, Organismos Internacionais, Agentes Reguladores não estatais derivam, portanto, de uma disputa política

travada na arena comunicativa pelos próprios participantes e possíveis afetados através do uso público da razão livre e esclarecida. O impulso de integração para uma socialização pós-nacional depende de uma rede de comunicação de uma esfera pública política, sustentada por uma sociedade civil descentrada em atores não estatais, agentes internacional, supranacionais e transnacionais, bem como no papel da mídia, dos partidos e dos movimentos sociais, para além das fronteiras, manifestada num vínculo interno entre inclusão e deliberação (Habermas, 2014, p. 100).

Por fim, essa perspectiva procedimental se vê encurralada ante a crítica ao modelo social e a rejeição do modelo liberal da face de Jano das nações rendidas aos imperativos sistêmicos e efeitos colaterais de uma dinâmica econômica mundial que em larga medida se desacoplou das condições políticas básicas do mercado, das redes transnacionais de regulação e da corrupção midiática. A dialética entre a igualdade jurídica e a igualdade fática se dá no campo de um sistema normativo de vários níveis acoplado fortemente no interior de uma solidariedade constitucional construída (Habermas, 2014, p.113).

#### **4 UM OUTRO LEVIATÃ: O NEXO INTERNO ENTRE O ESTADO DE DIREITO E A DEMOCRACIA E COVID-19**

Habermas (2014, p. 100) desenvolveu uma concepção de direito e de Estado democrático de direito nos termos da teoria do discurso como forma de superação à tensão existente entre o liberalismo e o republicanismo no que diz respeito à precedência dos direitos de liberdade subjetivos dos cidadãos de sociedades econômicas modernas, ou o direito de participação política do cidadão no Estado democrático de direito. Ao longo do processo de unificação da União Europeia e a política belicista dos EUA após o 11 de Setembro de 2001, a Primavera Árabe e os protestos na Tunísia, bem como o Occupy Wall Street em 2011, marcam uma série de eventos que nos levam a refletir a questão da legitimidade democrática em tempos de transnacionalização do direito e dos fenômenos políticos (Pinto, 2015, p. 5). A Covid-19 aponta para um novo momento dessa transnacionalização, um novo Leviatã, derivado das crises ambientais e sanitárias, capazes de promover terremotos nos mais altos escalões do mercado internacional (Harvey, 2020, p. 26).

De Hobbes a Kelsen, as teorias soberanistas pouco se importam em opor limites ao Leviatã (Estado), permanecendo o indivíduo político indefeso, apartado de uma razão ou de uma liberdade política que o assegure contra as inves-

tidas do soberano (Clark; Corrêa; Nascimento, 2013, p. 279). Habermas (2016, p. 145) se baseia em Kant, na medida em que pensa uma defesa do indivíduo político, e ultrapassa na medida em que assume a primazia dos direitos humanos, indo, inclusive, além do Estado nacional, no sentido de sua internacionalização (supremacia perante os sistemas jurídicos nacionais) por meio da carta das Nações Unidas.

A transformação do comportamento do direito internacional de ordenador para cooperativo (Cardia, 2005, p. 71-75), desde a fundação da Organização das Nações Unidas e o conseqüente fortalecimento de instituições de regulação a nível global como Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio e Fundo Monetário Internacional, bem como estruturas “informais” de governança como o G8 e o G20, põe em evidência a possibilidade de um governo para além do Estado nacional (Pinto, 2015, p. 16-18). A agregação da dominação política em uma nova forma constelacional do direito, tal qual experimentada na União Europeia, em que emerge e se cristaliza cada vez mais um deslocamento dos pesos de coercitividade estatal para o âmbito supranacional, tornando imperativo a flexibilização do direito a fim de se acolmatarem rupturas e fragmentações

Em Habermas (2014, p.98), a fluidificação da substância decisionista do exercício de dominação manifesta-se na autoafirmação de uma racionalidade coletiva com acesso público à razão comunicativa como forma de superação das desigualdades à medida que a crise financeira, alimentícia, ambiental e migratória se entrelaça e contradiz entre si na complexidade da sociedade mundial. Habermas (2014, p. 123) põe em evidência o caráter disforme da globalização ao referir-se à crise de legitimidade democrática por que passam as instituições europeias frente à crise do Euro, ao passo que o adensamento global da comunicação e da circulação de mercadorias e informações torna o argumento a favor da soberania externa dos Estados um anacronismo que na atual conjuntura político-social revela sua pior face.

A dimensão própria das crises da contemporaneidade é desenvolver-se sob o território da sociedade mundial a fim não só de limitar os Estados e as entidades supranacionais, mas também responsabilizar corporações transnacionais e conglomerados multinacionais por danos ao meio ambiente e por violações a direitos humanos (Balakrishnan, 2003, p. 118). A teoria do discurso incorporou tais preocupações e as interpreta inserido na intuição de co-originariedade entre democracia e Estado de direito.

A estatalidade, a constituição democrática e a solidariedade entre cidadãos do Estado perfazem o adensamento profundamente enganchado do

Estado democrático de direito (Brunkhorst, 2007, p. 73), em que uma associação de companheiros jurídicos livres e iguais podem transcender fronteiras nacionais, ou seja, pode ultrapassar a própria substância do Estado num sistema global de vários níveis em que a o monopólio do poder de decisão é transferido para uma organização mundial supranacional que caminha cada vez mais em direção a uma especialização nos assuntos de paz e imposição global dos direitos humanos (Habermas, 2015, p. 357).

A este ponto cumpre realizar uma diferenciação entre esfera supranacional e esfera transnacional, nos dizeres de Jorge Adriano Lubenow (2019, p. 15), a arena supranacional deve ser compreendida pelo espaço político ocupado “por um único ator, uma organização mundial, sem caráter estatal, capaz de agir em âmbitos políticos bem delimitados”, efetivamente vinculado a uma função garantidora da paz através da implementação dos direitos humanos.

Na arena supranacional, os procedimentos deliberativos de caráter comunicativo devem vincular a comunidade política internamente aos parlamentos nacionais e aos movimentos sociais. A arena transnacional, por outro lado é “ocupada por *global players*, capazes de firmar acordos não fixos e equilíbrios de poder flexíveis e negociar compromissos de implementação (Lubenow, 2019, p. 16)”, ou seja, um sistema de múltiplo níveis formado por atores estatais e não estatais, que por meio de prática discursivas devem tencionar o espaço público a fim de impedir desequilíbrios econômicos, sociais e ecológico e perigos coletivos, atuando na formação de uma compreensão intercultural para efeito de uma igualdade de direitos efetiva no dialogo das civilizações do mundo.

Os problemas da política interna em escala mundial afetam sobremaneira a própria lógica dos sistemas funcionais transfronteiriços, dada a complexidade dos fenômenos multiculturais, dos desastres ambientais, dos conflitos armados e do crisol de deficiências econômicas que empurra muitos países à miséria. Acoplar interesses e realidades dispares exige uma regulação aberta comunicativamente que só pode ser construída a partir de uma sociedade livre e continuamente esclarecida.

No contexto da pandemia de Covid-19, é preciso ir além do movimento das eclusas para corresponder à porosidade dos desafios, a volatilidade das dificuldades que se adensam no horizonte da sociedade mundial sob a forma de nevoeiros. A construção de um paradigma discursivo intersubjetivamente aceito, capaz de sustentar a razão pública como expressão da emancipação do indivíduo da dominação instrumental do Estado, organiza as esferas de comunicação das instâncias decisórias do Estado e da sociedade civil em torno não somente de uma razão científica, mas dá razão comum, ilocucionária.

Habermas recupera de Kant (Ucnik, 2004, p. 105) a noção da liberdade de pensamento como resguardo da autonomia dos indivíduos à medida que não é admissível o sacrifício da vida privada à autonomia pública, posto que “ninguém no exercício de sua autonomia como cidadão poderia dar sua adesão a leis que peçam contra sua autonomia privada garantida pelo direito natural” (Habermas, 2011, p. 135). Nesse sentido, a unidade inteligível da consciência transcendental deve corresponder às concordâncias empíricas que se forma na esfera pública como leis universais e racionais.

Habermas, no entanto, põe em evidência a impossibilidade de pensar a formação da vontade mundial em sentido propriamente coletivo, posto que o escrutínio para um parlamento mundial estaria fundamentado na aplicação supranacional de normas morais presumivelmente compartilhadas no interior dos Estados nacionais, frente a vacuidade de legitimidade democrática nos parlamentos nacionais e a dificuldade de reconectar uma vontade mundial ancorada na solidariedade civil. O problema da legitimação fraca no âmbito da política interna mundial realizada transnacionalmente está na baixa sujeição à participação direta dos cidadãos no mundo.

O plano das redes transnacionais já adensado e sobreposto por múltiplas interações que satisfazem a crescente necessidade de coordenação da sociedade mundial hipercomplexa, no entanto, só se apresenta suficiente para uma determinada categoria de problemas transfronteiriços. Questões técnicas, como a normatização/regulação de mercados ou mesmo a prevenção de danos ambientais, que se baseiam na troca de informações ou aconselhamentos mútuos são plenamente contempladas pela forma de governança já existente. Questões políticas, por outro lado, vinculadas profundamente aos interesses egoísticos das nações, como desenvolvimento nuclear e política energética, exigem uma regulação para qual faltam atores coletivos dotados de capacidade de pôr em prática tais decisões.

As redes existentes e funcionalmente especificadas são caracterizadas pela instrumentalização das decisões em um quadro institucional para competências legislativas e correspondentes processos de formação de vontade apartados do espaço público, seria, nesse sentido, necessário que fosse diminuto o número de *global players*, rendidos aos imperativos do mercado (Nagel, 2005, p. 139).

A este ponto observa-se o momento imprescindível da estatalidade no exercício da domesticação constitucional da política mundial violenta (Scheuerman, 1999, p. 140), possibilitando um acoplamento entre as expectativas de legitimação dos cidadãos do mundo, por um lado, e as expectativas dos

cidadãos dos Estados, por outro. A pretensão universalista de uma política de paz e de direitos humanos, tal qual a encampada pela ONU, é negociada cada vez mais pelos *global players* no seio da política interna mundial, enquanto os cidadãos dos Estados não aferem o comportamento de seus representantes nessas arenas inter, supra e transnacional (Pinto, 2015).

Não se trata, portanto, de uma expansão numérica dentro de um sistema de verificação meramente quantitativa de opiniões, mas da qualidade argumentativa do processo de formação da opinião e da vontade. Sob esse aspecto, a dissolução das fronteiras não põe fim à soberania popular, posto que baseado em uma normatividade construída discursivamente através de um procedimento deliberativo nas dimensões sociopolítica e espacial, mantêm-se intactas a deliberação e a inclusão. Nesse aspecto, a influência produzida comunicativamente deve ser convertida em influência política a ser institucionalizada pelo direito garantindo à sociedade cosmopolita uma integração e legitimidade bastantes e capazes de lidar com as crises vindouras.

## 5 CONCLUSÃO

Em um cenário de crise sanitária, observamos as relações de poder transfronteiriças sobreporem-se crescentemente de modo a subsumir a legitimidade democrática interna de cada Estado nação, polaridades indefinidas estimulam novas formas de regulação social não submetidas ao sistema político e autoridade do Estado Nacional emergindo de múltiplos atores econômicos em um fenômeno de descentramento decisório. A evidente proliferação de regimes jurídicos transnacionais, além das fronteiras territoriais dos marcos constitucionais nacionais, molda uma nova semântica na teórica jurídica e política que reconhece a dinâmica em evolução das ordens normativas além do Estado.

Nesse contexto, a integração social está mais fortemente vinculada à flexibilidade das comunicações e às formas correspondentes de *soft law*, do que às estruturas hierárquicas e territorialmente definidas dos Estados. Em consequência, atores não estatais, privados e híbridos atuam de forma incremental na constitucionalização de uma multiplicidade de subsistemas autônomos da sociedade mundial, assumindo assim a estrutura e capacidade decisória que contribuiu para retirar do estado as obrigatoriedades próprias de seu sistema social.

A despolíticação do espaço público, nesse trabalho apontado como déficit de legitimidade dos Estados, os quais orientados pela agenda neoliberal globalizada se limitam a negociações, contratos internacionais e privatização

de serviços básicos, que comprometem o conteúdo democrático da opinião pública e do constitucionalismo, é repolitizada através do acoplamento entre a comunicação informal da sociedade e os esquemas formais administrativos, através do *medium* do direito procedimental.

A reformulação categorial da esfera pública em Habermas, em uma forma mais flexível/porosa, deve ser compreendida como uma forma de articular as expectativas normativas dos cidadãos dos Estados e do mundo em torno de um procedimento deliberativo de discurso intersubjetivamente aceito. Esse modelo de reflexividade da concepção deliberativa de esfera pública e política pretende esclarecer em que medida ocorre a articulação entre a autocompreensão normativa do Estado de Direito e a facticidade dos processos políticos no contexto global.

A democracia transnacional emerge, em Habermas, como uma alternativa à progressiva substituição da política mundial entre os Estados, por negociações e cooperações baseadas na acomodação interativa de interesses e mecanismos funcionais específicos, no interior do qual os Estados são apenas autores entre outros e os cidadãos ficam cada vez mais distantes dos centros de decisão. Com o esboço de um “Estado Cosmopolita”, Kant deu um passo decisivo na superação do direito internacional.

Ao conceber o cosmopolitismo enquanto uma paz mundial duradoura como efeito da juridificação das relações internacionais no sentido de uma completa constitucionalização do direito internacional na forma de uma federação de estados livres, Kant impõe deveres de proteção à liberdade no plano das constelações nacionais e limita os estados à própria soberania que em Habermas será desenvolvida discursivamente pelo *medium* do direito, assumindo como anteparo a supremacia dos direitos humanos.

Nesse sentido, a partir do sentido kantiano de constitucionalização do direito internacional, Habermas caminha no sentido de uma expansão das capacidades de ação política dos cidadãos para além das fronteiras nacionais a partir do sentido normativo da própria democracia assumindo a fundamentalidade da soberania popular como procedimento de legitimação pública. A democracia transnacional deve encontrar fundamento na capacidade comunicativa dos atores sociais de conferir validade argumentativa às decisões, posto que se encontra ancorada na autonomia política dos cidadãos traduzida no acoplamento entre a esfera pública e privada, formal e informal do mundo da vida, sob forma de uma autolegislação deliberativa.

## REFERÊNCIAS

BALAKRISHNAN, R. **Internacional law from below development**. Social Movements and third World Resistance. Cambridge, 2003

BUTLER, Judith. El capitalismo tiene sus limites. *In*: AMADEO, Pablo. **Sopa de Wuhan**. Editorial ASPO, 2020

BRUNKHORST, H. Global rule of law. *In*: ALBERT, M; STICHWEH, R. **Weltstaat und Weltstaatlichkeit**, Wiesbaden, 2007

BRUNKHORST, H. Globalizing democracy without a state. **Millenium Jornal of International Studies**, v. 31, n. 3, 2002,

CALHOUN, C. **Habermas und public sphere**, MIT Press, 1992.

CARDIA, Fernando Antônio Amaral. Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas. *In*: JUNIOR, Alberto do Amaral. **Direito internacional e desenvolvimento**. Barueri: Manole, 2005

CARELI, Rodrigo de Lacerda. **Primeiras linhas de um direito ecológico do trabalho: Lições da pandemia**, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/linhas-de-um-direito-ecologico-do-trabalho-ecologia-social-e-lico-es-da-pandemia-07052020>

CHAPARRO, Francisco Pedraja; PANDIELLO, Javier Suárez. Habrá vida (inteligente) despues del covid19. (Este artículo fue elaborado para ser publicado por la Asociación Iberoamericana de Finanzas Locales (AIFIL), en homenaje a Luiz Villela, recientemente fallecido como consecuencia del COVID-19)

CLARK, Giovanni; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Número Esp. Pp 265-300, 2013.

GILLINGHAM, J. **A União Europeia: um obituário**. Tradução António Júnior. Castro Verde: Narrativa, 2018

HARVEY, David. Política anticapitalista em tempos de Covid-19. *In*: DAVIS, Mike. *et al.* **Coronavírus e a luta de classes**. Terra sem amos: Brasil, 2020.

HABERMAS, J. **Sobre a constituição da Europa: um ensaio**. Tradução Denilson Luis Werle, Luiz Repa e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2012

HABERMAS, J. **Na esteira da tecnocracia: pequenos escritos XII**. Tradução Luiz Repa. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014

HABERMAS, J. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Traduzido por Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2018,

HABERMAS, J. **O ocidente dividido**: pequenos escritos políticos X. Tradução Bianca Tavorali. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

HABERMAS, J. **Teoria política**: obras escolhidas de Jürgen Habermas. Tradução Lumir Nahodil. 1. ed. Lisboa: Edições 70, 2015

KEMP, R; COOK, P. Repoliticizing the “public sphere”: a reconsideration of Habermas. **Social Praxis**, n. 8, 1981.

LUBENOW, J. **A categoria da esfera pública em Jürgen Habermas**: para uma reconstrução da autocrítica. 2. ed. Curitiba: CRV, 2015.

LUBENOW, J. A Reconstrução Habermasiana do Projeto Kantiano de Constitucionalização do Direito Internacional, **Veritas**, Porto Alegre, v. 64. n. 2, p. 1-41, 2019. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/view/32718/18737>. Acesso em: 27 dez. 2019

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, Belo Horizonte, v. 51, n. 121, p. 227-258, June 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-512X2010000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 15 fev. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0100-512X2010000100012>.

LUBENOW, J. A. Democracia e direitos humanos como ideologia: as críticas de Jürgen Habermas à política de poder unilateral norte-americana e à ONU. **Aufklärung: revista de filosofia**, v. 5, n. 3, p. 141-154, 29 dez. 2018

LÜBBE, H. **Abschied vom Superstaat**. Berlim: Siedler, 1994

NAGEL, T. **The problem of Global Justice, Philosophy & Public Affairs**, 33, 2, 2005

PINTO, João Batista Moreira. O direitos humanos como um projeto de sociedade. In: **Os direitos humanos como um projeto de sociedade**: desafios para as dimensões política, socioeconômica, ética, cultural, jurídica e socioambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

RAZ, J. **Multiculturalism**: a liberal perspective. Dissent, 1994

SCHEUERMAN, W. E. Between Radicalism and resignation: democratic theory in Habermas’s Between Facts and Norms. In: Habermas: Critical Essays. P. Dews (ed.). Oxford, Blackwell, 1999

SCHEUERMAN, William E. Entre o radicalismo e a resignação: teoria democrática em Direito e democracia, de Habermas. Rev. Bras. Ciênc. Polít., Brasília, n. 13, p. 155-185, apr. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522014000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522014000100007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 2 fev. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0103-33522014000100007>

## CAPÍTULO II

# AS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ENFRENTAMENTO DO TRABALHO INFANTIL NO TRÁFICO DE DROGAS<sup>1</sup>

Maria Eliza Leal Cabral<sup>2</sup>

Meline Tainah Kern<sup>3</sup>

Graziela Cristina Luiz Damacena Gabriel<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Inobstante tratar-se de uma das piores formas de trabalho infantil, a perpetuação do trabalho infantil no tráfico de drogas encontra como principal causa determinante a pobreza, amparada pelo pensamento econômico capitalista. Em contrapartida, o Conselho Municipal de Direitos de Crianças e Adolescentes, como órgão responsável pela gestão das políticas públicas relacionadas às crianças e adolescentes, assume papel estratégico no enfrentamento do trabalho infantil no tráfico de drogas.

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup> Mestra em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - Unisc, com bolsa/taxa CAPES. Colaboradora externa do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens do PPGD/Unisc. Colaboradora externa do Núcleo de Estudos em Gênero e Raça - NEGRA, vinculado ao PPGD/Unesc. E-mail: melizacabral@gmail.com.

<sup>3</sup> Mestra em Direito com Bolsa Proscap Capes Modalidade I na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Graduada em Direito pela Unisc. Integrante do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens do PPGD/UNISC. E-mail: meline\_kern@hotmail.com.

<sup>4</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade do Extremo Sul Catarinense. Bolsista Capes. Mestra em Direito na Universidade do Extremo Sul Catarinense - Unesc. Graduada em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense - Unesc. Integrante do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC). E-mail: grazzygabrielladv@gmail.com.

Nesse contexto, o objetivo geral deste artigo científico é investigar as atribuições do Conselho Municipal de Direitos de Crianças e Adolescentes no enfrentamento do trabalho infantil no tráfico de drogas. Os objetivos específicos são analisar o contexto do trabalho infantil no tráfico de drogas no Brasil, a partir das causas determinantes e do conceito jurídico, abordar o contexto do Conselho Municipal de Direitos de Crianças e Adolescentes e sistematizar as atribuições do Conselho Municipal de Direitos no enfrentamento do trabalho infantil no tráfico de drogas.

O problema de pesquisa se desenvolve a partir do seguinte questionamento: quais as atribuições do Conselho Municipal de Direitos de Crianças e Adolescentes no enfrentamento do trabalho infantil no tráfico de drogas? A hipótese indica que as atribuições do Conselho são especialmente de fiscalização e articulação dos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, bem como de formulação de políticas públicas.

A metodologia deste artigo científico consiste na utilização do método de abordagem dedutivo e no método de procedimento monográfico, com técnicas de pesquisa bibliográfica, a partir da pesquisa realizada no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, na base de dados da Scielo, no Google Acadêmico e no Sistema de Información Científica Redalyc Red de Revistas Científicas.

Ao investigar as atribuições do Conselho Municipal de Direitos de Crianças e Adolescentes no enfrentamento do trabalho infantil no tráfico de drogas, este estudo se reveste de impacto social e de especial relevância para o Direito da Criança e do Adolescente e para as políticas públicas, na medida em que contribui com a estruturação das políticas públicas de enfrentamento do trabalho infantil no tráfico de drogas.

Este artigo está estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo trata sobre o contexto do trabalho infantil no tráfico de drogas no Brasil, abordando as causas determinantes e o conceito jurídico. O segundo capítulo trata sobre contexto do Conselho Municipal de Direitos de Crianças e Adolescentes e o terceiro capítulo trata especificamente sobre as atribuições do Conselho Municipal de Direitos de Crianças e Adolescentes no enfrentamento do trabalho infantil no tráfico de drogas.

Os principais resultados indicam que além das atribuições de fiscalização e articulação dos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e de formulação de políticas públicas, o Conselho Municipal de Direitos de Crianças e Adolescentes tem a importante – e no trabalho infantil no tráfico, uma das principais – fun-

ção de fiscalização dos órgãos, especialmente da política de justiça e controle repressivo, bem como de articulação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

## 2 O CONTEXTO DO TRABALHO INFANTIL NO TRÁFICO DE DROGAS NO BRASIL

O trabalho infantil no tráfico de drogas é uma violação de direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes que assume contornos preocupantes no cenário brasileiro. Ao constituir uma das piores formas de trabalho infantil, conforme o Decreto n. 6.481, de 12 de junho de 2008, o enfrentamento do trabalho infantil no tráfico de drogas requer a adoção de ações estratégicas específicas para a formulação e o aprimoramento das políticas públicas destinadas à sua prevenção e erradicação.

O primeiro obstáculo para o enfrentamento do trabalho infantil no tráfico de drogas, no Brasil, diz respeito ao levantamento dos dados que permitam identificar o número de crianças e adolescentes que se encontram nesta situação. Grande parcela dos indicadores oficiais sobre o trabalho infantil no tráfico de drogas se encontra encoberta pelo manto da invisibilidade, já que constitui uma modalidade de difícil fiscalização.

O narcotráfico, integrante central do complexo mundo do trabalho contemporâneo, constitui um espaço vivencial no qual é cada vez mais frequente a presença de crianças e adolescentes. Frente à imposição violenta dessa realidade, o desenvolvimento de crianças e adolescentes é estruturalmente marcado pela socialização nesse espaço (Bortolozzi, 2014, p. 148).

Os dados sobre o trabalho infantil no Brasil se encontram totalmente desatualizados, já que os indicadores oficiais mais recentes se referem à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua de 2016. Já o Levantamento Anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) de 2016 aponta que os 26.450 adolescentes com restrição e privação de liberdade que cumprem medidas socioeducativas em unidades de internação praticaram 27.799 atos infracionais em 2016, dos quais 22% (6.254) foram registrados como análogo ao tráfico de drogas (Brasil, 2018).

Por se tratar de um fenômeno complexo e multidimensional, o trabalho infantil no tráfico de drogas está relacionado a um complexo conjunto de causas econômicas, culturais e políticas. As causas econômicas, inegavelmente, assumem especial relevância neste contexto, na medida em que “as condições de desigualdades sociais são fatores predominantes na exploração do trabalho de crianças e adolescentes, decorrentes do modo capitalista de produção” (Custódio; Souza, 2009, p. 06).

Ao constituir uma fonte de renda, o trabalho infantil no tráfico de drogas representa um estilo de vida para as crianças e adolescentes que se encontram nele inseridos. A busca pela integração ao modo capitalista de consumo representa uma das causas determinantes do trabalho infantil no tráfico de drogas, de modo que “participar do tráfico é lido, de certo ponto de vista, como um ‘modelo inclusivo’, pelo qual os jovens obtêm uma carreira, bens de consumo e status simbólico – dinheiro, respeito, prazer e uma lista ampliada de objetivos” (Galdeano *et al.*, 2018, p. 54).

No entanto, o fato de verem a inclusão no modo capitalista de consumo, pelo dinheiro, respeito, prazer e uma lista de objetos, reflete a exclusão social enfrentada pelas crianças e os adolescentes explorados pelo trabalho infantil no tráfico de drogas. Isso porque, vivendo “à margem” da sociedade, excluídos ou ignorados por políticas públicas e por pessoas que ali não vivem, a necessidade de inclusão social é transferida para bens materiais.

Em uma sociedade cada vez mais incentivada ao consumo, seja pela televisão, pelas redes sociais ou qualquer outra forma de marketing/propaganda, há uma crescente valorização das pessoas por aquilo que elas têm, seja roupas, sapatos, carros, viagens ou uma alta conta bancária. Ter é sinônimo de ser melhor visto e incluído pelos demais. Não é porque os pobres não têm recursos financeiros que permanecem imunes a esses apelos, a essa forma de “inclusão”. São igualmente atingidos pelas artimanhas do incentivo ao consumo desenfreado (Figueiredo, 2006, p. 106).

Apesar do trabalho infantil no tráfico de drogas ter relação com a satisfação dos desejos de consumo impostos socialmente como necessidade a partir de um suposto benefício de bem-estar, é importante destacar que esta não constitui a única causa do trabalho infantil no tráfico de drogas, já que outros elementos também merecem destaque neste contexto.

As causas culturais também repercutem diretamente para a perpetuação do trabalho infantil no tráfico de drogas no Brasil. A naturalização pela qual o trabalho infantil é vislumbrado, por grande parte da população, amparada

pelo discurso que moraliza o trabalho infantil em benefício do sustento da família, também reflete na reprodução do trabalho infantil no tráfico de drogas, embora se trate de uma modalidade realizada em atividades ilícitas.

A perpetuação da exploração do trabalho infantil encontra amparo nas amarras culturais e institucionais, desenvolvidas a partir do final do século XIX, e caracterizadoras de um modelo complexo e desigual. Nesse contexto, originam-se mitos que desconsideram o trabalho infantil como condição de exploração, naturalizando-o em benefício do auxílio no sustento da família (Custódio; Veronese, 2009, p. 82).

O trabalho infantil no tráfico de drogas também tem como causa a fragilidade das políticas públicas brasileiras destinadas ao seu enfrentamento. A principal estratégia para promover a prevenção e erradicação do trabalho infantil no tráfico de drogas, no cenário brasileiro, sem dúvidas, é a formulação e o aprimoramento de políticas públicas a partir do compartilhamento de atribuições dos profissionais das redes de atendimento e dos órgãos do Sistema de Garantias de Direitos.

Além do aprimoramento da identificação de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil no tráfico de drogas, o enfrentamento do trabalho infantil no tráfico de drogas envolve a sensibilização da sociedade acerca do tema, a partir do enfrentamento “da cultura de discriminação e a superação de conceitos e mitos, que além de serem desumanos, prejudicam o desenvolvimento integral daqueles que encontram na legislação interna e externa o que lhe é próprio e devido” (Persson; Zaro, 2019, p. 13).

El compromiso político nacional es la clave para la abolición efectiva de la explotación laboral infantil, aunque cabe mencionar que la concienciación y acción de la sociedad en general es de gran importancia, de tal forma que se valore a estos niños/as que atraviesan por esta tragedia, con el fin de aportar sus esfuerzos para erradicar el trabajo infantil. La sociedad, cada vez toma más conciencia de la necesidad de proteger la salud y la seguridad de los niños/as que trabajan, aunque aún existe un gran rechazo hacia esta realidad. Invertir en capital humano, concretamente en educación, y la implementación de políticas que promuevan la oferta de educación de calidad en las escuelas es un elemento clave contra la pobreza intergeneracional y para la erradicación del trabajo infantil (De Pablo; López, 2013, p. 117).

Embora a proteção jurídica brasileira contra a exploração do trabalho infantil seja farta, representada pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela Consolidação das Leis de trabalho, em consonância com as Convenções internacionais acerca do combate ao trabalho infantil, especialmente a Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças, das Nações Unidas, e as Convenções n. 138 e n. 182 da Organização Internacional do Trabalho, o trabalho infantil permanece no cenário brasileiro.

O trabalho, no Brasil, como regra geral, é expressamente vedado àqueles/àquelas com idade inferior aos dezesseis anos de idade, salvo na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos de idade. Quanto aos trabalhos noturnos, perigosos, insalubres ou penosos, os trabalhos prejudiciais à moralidade e os trabalhos realizados em locais e horários que prejudiquem a frequência na escola ou que tenham possibilidade de provocar prejuízos ao desenvolvimento físico ou psicológico são proibidos antes dos dezoito anos de idade.

Por configurar uma das modalidades das piores formas de trabalho infantil, integrando Lista TIP, adotada pelo Brasil em 2008 (Brasil, 2008), e tratando-se de uma modalidade ilícita de trabalho, o trabalho infantil no tráfico de drogas é expressamente vedado, independentemente dos limites mínimos de idade para o trabalho. Em razão disso, além de exigir os encaminhamentos intersetoriais referentes à exploração do trabalho infantil, para o trabalho infantil no tráfico de drogas, também está prevista a aplicação de medidas socioeducativas.

Com a análise sobre o contexto do trabalho infantil no tráfico de drogas, no Brasil, é possível observar que este fenômeno, determinado por causas econômicas, culturais e políticas, se trata de uma modalidade de trabalho infantil de difícil enfrentamento, razão pela qual exige a formulação e o aprimoramento de políticas públicas, a partir de ações e estratégias específicas e articuladas entre as redes de atendimento e os órgãos do Sistema de Garantias de Direitos, contexto no qual o Conselho Municipal de Direitos de Crianças e Adolescentes assume papel estratégico.

### **3 O CONSELHO DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

A implantação dos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente no Brasil representa uma vitória no processo de democratização. Eles atuam no

controle, deliberação, planejamento e implementação de políticas públicas para as crianças e os adolescentes.

Os conselhos de direitos da criança e adolescente são consultivos, pois têm com a finalidade de garantir, fortalecer, resgatar, reconhecer, divulgar, esclarecer e defender os nossos direitos, além de propor, promover, formular, fiscalizar, implementar e monitorar políticas públicas, e deliberativos, com a função de deliberarem sobre fundos – no caso dos que possuem –, orçamentos de projetos e políticas a serem implementadas pelo Poder Executivo.

Deliberação vem de *deliberatio*, ou seja, resolver, decidir. Portanto o Conselho resolve e decide a questão de maneira genérica, envolvendo todo o Município. Na ação de deliberar, deve o Conselho ser órgão intelectual, programando a linha de ação do governo municipal e demonstrando a ação prática que deve ser adotada (Veronese, 2006, p. 68).

Segundo Souza (2004, p. 28), os conselhos atuam como guardiões dos direitos, a fim de garantir, fortalecer, resgatar, reconhecer, divulgar, esclarecer e defender esses direitos, promovendo sua universalização e não permitindo jamais sua redução. São independentes e gozam de autonomia de gestão administrativa e política, e sempre que necessário poderão acionar o Ministério Público, o Tribunal de Contas e o judiciário.

Pontes Jr. (1993, p. 49) diz que o Conselho de Direito da Criança e Adolescente possui “uma dupla finalidade do órgão: elaboração das políticas que assegurem o atendimento dos direitos da infanto-adolescência, e o controle na execução dessas políticas”.

Esses Conselhos são independentes e possuem autonomia de gestão administrativa, compostos por representantes da sociedade civil e da área governamental sendo dever do poder executivo, em suas esferas de poder – União, estados e municípios –, garantir e assegurar sua existência e manutenção (Souza, 2004, p. 26).

Vale ressaltar a fundamental importância que a participação da sociedade traz para a efetiva atuação do Conselho, podendo ela propor, criticar e fiscalizar os trabalhos do próprio conselho, a fim de garantir um sistema de garantias de direitos de crianças e adolescentes fortalecido.

Se a participação da população na formulação de políticas de atendimento, na área de assistência às crianças e aos adolescentes, é exigência

constitucional (CF, art. 204, II), e este mesmo critério é também aplicado pela Carta Magna para a política de atendimento dos direitos básicos (CF, art. 227, caput, e § 7º), são os Conselhos de direitos os instrumentos garantidores de participação popular criados pela lei federal (norma geral regulamentadora desta participação) e pelas leis estaduais e municipais (Liberati; Cyrino, 2003, p. 121).

Assim, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, por ser previsto legalmente como um órgão deliberativo e controlador, é por consequência um órgão formador de políticas de atendimento.

A criação dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes está prevista no artigo 204, II, da Constituição Federal, citando a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Brasil, 1988).

Segundo a Constituição da República Federal do Brasil de 1988, houve uma ruptura na tradição histórica da política brasileira para a infância, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos com prioridade absoluta, descentralizando o poder de definição das ações de atendimento, criando diretrizes da política de atendimento por meio da municipalização do atendimento à população infanto-juvenil, conforme dispõe, também, o artigo 88 da Lei n. 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o qual elenca as principais características desses Conselhos como deliberativos e controladores das ações relacionadas à criança e adolescente.

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

[...] II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; [...] VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade (Brasil, 1990).

Os conselhos também são lugar de fala da sociedade civil na constituição do poder político como “[...] uma invenção tão antiga quanto a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos” (Gohn, 2001, p. 65).

Dessa forma, a atribuição do Conselho de Direitos é deliberar e controlar o conjunto de políticas públicas básicas, dos serviços especializados e de todas

as ações governamentais e não governamentais, direcionadas para o atendimento da criança e do adolescente (Custódio, 2009, p. 84).

Há três requisitos básicos, necessários para o efetivo êxito dos conselhos, são eles:

**Organização Interna** – As tarefas de auto-organização dos Conselhos Municipais encontram-se, quase sem exceções, num estágio incipiente. Até mesmo os mais antigos se ressentem, ainda, da inexistência de uma **infraestrutura** capaz de apoiar adequadamente o seu funcionamento, faltando-lhes sobretudo uma eficiente secretária executiva.

**Capacidade decisória** – Para tomar decisões relativas à formulação e/ou controle das políticas de atendimento dos direitos da infância e adolescência são necessárias três coisas: **quórum, informação e representação formal e substantiva**.

**Articulação Interinstitucional** – Não é suficiente que o Estatuto configure os Conselhos Municipais como portadores da prerrogativa de definir e controlar a implementação das políticas de atendimento à infância e adolescência, para que estes sejam efetivamente capazes de exercê-la. Nenhum Conselho poderá desempenhar esse papel sem o **apoio e reconhecimento dos demais organismos** que atuam, seja na esfera do poder público, seja no âmbito da sociedade civil, voltados para a problemática dos direitos da infância e adolescência, ou para questões correlatas (*apud Vogel, 1995, p. 335-337, apud Souza, 2004, p. 51* – grifo no original)

Deste modo, os Conselhos tornaram-se um dos principais instrumentos de atuação dos movimentos organizados da sociedade civil, ou seja, a participação social na gestão do poder político, garantindo-se à sociedade civil voz e vez na formulação das políticas sociais públicas, bem como nas deliberações de suas ações (Souza, 2004, p. 58).

Para facilitar as ações e responsabilidades em todos os níveis, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente criaram o Fundo da Infância e da Adolescência (FIA), vinculado aos respectivos conselhos, que prevê muitas judiciais no artigo 213 do Estatuto da Criança e do Adolescente, termo de ajustamento de conduta proposto pelo Ministério Público, contribuição decorrente de dedução de imposto de renda de pessoa física ou jurídica, segundo disposto no artigo 260 e artigo 261, parágrafo único do ECA, recursos proveniente de dotação orçamentária ou repasse da União, Estados ou Municípios (Custódio, 2009, p. 85).

Portanto, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem a atribuição de fiscalizar as ações governamentais e o conjunto de recursos destinados para a política de atenção à criança e ao adolescente, avaliando o grau de prioridade na distribuição dos recursos públicos.

#### **4 AS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO DE DIREITOS NO ENFRENTAMENTO DO TRABALHO INFANTIL NO TRÁFICO DE DROGAS**

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), inaugurou-se, no Brasil, após lutas e movimentos sociais, uma nova concepção: a teoria da proteção integral. A partir de então, as crianças e os adolescentes foram constitucionalmente reconhecidos como sujeitos de direitos, o que não garante, ainda, a formulação e o investimento necessário em mecanismos para atingir tal condição.

Em razão de a Constituição possuir uma base democrática, e contar com disposições específicas da área, o Direito da Criança e do Adolescente foi desta forma constituído, aliado aos princípios da teoria da proteção integral. Assim, houve um reordenamento jurídico, institucional e político sobre todas as ações e mecanismos estatais, junto da sociedade (Custódio, 2008, p. 27).

O principal dispositivo responsável pela inauguração dessa teoria pela Constituição Federal de 1988 é o 227, que estipula que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1998).

Tal artigo estabelece a prioridade absoluta, que é especificada pelo artigo 4º, parágrafo único do Estatuto da Criança e do Adolescente, e compreende, por exemplo, a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas, e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

O objetivo central do princípio em questão é que, dentro das questões que importam à sociedade, ao Estado e à família, as crianças e os adolescen-

tes devem ser prioridade, de modo absoluto, seja no cumprimento dos direitos fundamentais, da garantia das necessidades básicas, ou do melhor interesse da infância (Lima, 2001).

O artigo 227 da Constituição Federal, também traz o princípio da tríplex responsabilidade compartilhada, ou seja, cabe ao Estado, à sociedade e à família, em comunhão de esforços, fazer com que os direitos fundamentais sejam assegurados às crianças e aos adolescentes.

O Estado, no sentido de planejar e executar políticas públicas e mecanismos de proteção. A sociedade, pelo dever moral e a família, pela responsabilidade, seja ela afetiva ou consanguínea, bem como pela proximidade.

O princípio da proteção integral, implícito no artigo supracitado, consiste na compreensão da condição peculiar em desenvolvimento da criança e do adolescente, atribuindo-se aos mesmos a qualidade de sujeitos de direito. Faz-se necessário observar as necessidades específicas do processo de desenvolvimento de tais sujeitos, uma vez que diferem dos adultos quanto à capacidade de autonomia e autogestão (Zapater, 2019).

Dessa forma, para usufruir dos direitos dos quais são titulares, as crianças e os adolescentes dependem muito da atuação dos adultos, especialmente gestores – conectados ao princípio da tríplex responsabilidade compartilhada –, cabendo a eles a observância pelo cumprimento de tais direitos, fazendo com que os exerçam em sua plenitude (Zapater, 2019).

É importante ressaltar que as crianças e os adolescentes também têm proteção especial, estabelecida no parágrafo terceiro do artigo 227, em relação às aplicações de medidas e processos advindos de um ato infracional, assegurando igualdade na relação processual, a necessidade de defesa técnica, bem como a observação à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, o estímulo, por parte do poder público, de diversas formas, à guarda de criança ou adolescente órfão ou abandonado, além do desenvolvimento de programas de prevenção e atendimento especializado às crianças e adolescentes que sejam dependentes químicos.

Além disso, há uma série de outros princípios que destacam a importância de garantir às crianças e aos adolescentes um desenvolvimento saudável, e assegurar os seus direitos humanos e fundamentais. Destaca-se, aqui, um dos princípios citados: o da tríplex responsabilidade compartilhada.

O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, como referido, ino-va quando tem na sua composição a participação da sociedade civil. Assim, a

política de atendimento do Sistema de Garantias de Direitos de crianças e adolescentes não se dá apenas no âmbito governamental, mas sim, como resultado de uma mediação política entre representantes do governo, que são indicados pelo Poder Executivo, e representantes da sociedade civil, eleitos através de fóruns específicos (Custódio, 2009, p. 83). Dessa forma, trata-se de uma representação de onde a tríplice responsabilidade pode ser exercida, com o apoio da família.

Além disso, uma vez que os Conselhos de Direito são responsáveis pela formulação e acompanhamento de políticas públicas, estas devem estar de acordo com os princípios inerentes ao direito da criança e do adolescente, contribuindo para que o Sistema de Garantia de Direitos consiga cumprir as suas funções respeitando sempre o melhor interesse da criança.

Em relação ao trabalho infantil no tráfico de drogas, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente é responsável pela articulação interseccional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Este prevê como meio para atingir o seu fim maior, ou seja, a prevenção e erradicação do trabalho infantil, instrumentos de gestão da política municipal como o diagnóstico municipal do trabalho infantil, um sistema unificado de notificação do trabalho infantil, fluxos de encaminhamento do trabalho infantil, monitoramento dos indicadores e avaliação das políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil (Custódio; Cabral, 2020, p. 250).

Assim, cabe aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do adolescente promover a essencial articulação do Sistema de Garantia de Direitos, de forma a aperfeiçoar a atuação de cada política – atendimento, proteção e justiça – e coordenar as intervenções conjuntas e/ou interinstitucionais. Assim, é dever dos referidos Conselhos colocar em uma mesa de debates representantes de todos os órgãos das três políticas, que atuam diretamente ou indiretamente com a criança e o adolescente e, neste caso específico, no trabalho infantil no tráfico de drogas (Digiácomo, 2013, p. 3).

Portanto, os Conselhos de Direito devem organizar a pactuação de fluxos entre a rede do Sistema de Garantias de Direito, para que seja rápida e eficaz no combate às violações de direito de crianças e adolescentes, neste caso, no trabalho infantil no tráfico de drogas.

O trabalho infantil no tráfico de drogas é formado por peculiaridades e causas diversas. Sabe-se que dentre elas está a pobreza e a atuação de instâncias oficiais, especialmente de controle repressivo (Baratta, 2002), que produzem o “perfil do criminoso” e combatem, especialmente, aqueles casos de crian-

ças e adolescentes pertencentes a famílias de renda mais baixa e/ou pobres no sentido amplo.

Dessa forma, o papel do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, em atuação na prevenção e erradicação do trabalho infantil no tráfico de drogas, também ocorre através da formulação de políticas públicas e fiscalização dos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, principalmente aqueles que atuam no controle repressivo, na política de justiça, de forma a garantir toda a legislação e os princípios inerentes à proteção integral e exercendo a tríplice responsabilidade compartilhada e priorizando políticas, investimentos e ações, como prevê o princípio da prioridade absoluta.

## 5 CONCLUSÃO

O trabalho infantil no tráfico de drogas está entre as piores formas de trabalho infantil, uma vez que traz inúmeros prejuízos para a criança e ao adolescente que nele trabalham. Dentre suas principais causas está a pobreza, seguida pela ausência de políticas públicas – que confirmam a essas pessoas, uma condição que permita a não entrada nesse meio –, e por um estilo de vida proposto pelo capitalismo.

O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente pertence à política de atendimento do Sistema de Garantia de Direitos, mas atua de forma a conectar todos os órgãos pertencentes a esse sistema, para construir juntos, um sistema rápido e eficaz, de modo a garantir os direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes, especialmente na prevenção e combate às violações de direito.

Sendo o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente um órgão central do Sistema de Garantias, também compete a fiscalização dos demais órgãos e formulação de políticas públicas e mecanismos que previnam violações e protejam crianças e adolescentes quando elas já aconteceram. No trabalho infantil, no tráfico de drogas, em resposta ao problema de pesquisa e confirmando a hipótese, além de todas as atribuições que lhe são inerentes quando relacionado a toda e qualquer forma de trabalho infantil, como essas citadas – formulação de políticas públicas, utilização e controle do Fundo da Infância (FIA), entre outras –, tem a importante função de fiscalização dos órgãos, especialmente da política de justiça e controle repressivo, bem como de articulação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, para garantir às crianças e aos adolescentes que já tiveram direitos violados pela submissão ao

trabalho infantil, não serem revitimizadas pelo sistema de controle e justiça estatal.

## 6 REFERÊNCIAS

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

BORTOLOZZI, Remom Matheus. **O sentido do trabalho para jovens trabalhadores da economia da droga**: exame retrospectivo. 2014. 157 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/17661#:~:text=BORTOLOZZI%2C%20Remom%20Matheus.-,O%20sentido%20do%20trabalho%20para%20jovens%20trabalhadores%20da%20economia%20da,2014.&text=Essas%20transforma%C3%A7%C3%B5es%20aI%C3%A9m%20de%20ampliar,em,dos%20trabalhadores%20com%20suas%20comunidades..> Acesso em: 29 jun. 2021.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Acesso em: 29 jun. 2021.

Brasil. **Decreto n. 6.481, de 12 de junho de 2008**. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm). Acesso em: 29 jun. 2021.

Brasil. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm). Acesso em: 29 jun. 2021.

Brasil. **Levantamento Anual do SINASE**. Ministério dos Direitos Humanos. 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/marco/Levantamento\\_2016Final.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/marco/Levantamento_2016Final.pdf). Acesso em: 29 jun. 2021.

CUSTÓDIO, André Viana. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, p. 22-43, jan. 2008. ISSN 1982-9957. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657/454>. Acesso em: 29 jun. 2021.

CUSTÓDIO, André Viana; CABRAL, Maria Eliza Leal. As atribuições dos conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente nas políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil. **Revista Científica do UniRios**, Paulo Afonso, n. 23, p. 240-255, 2020. Disponível em: [https://www.unirios.edu.br/revistarios/media/revistas/2020/23/as\\_atribuicoes\\_dos\\_conselhos\\_municipais\\_de\\_direitos\\_da\\_crianca\\_e\\_do\\_adolescente\\_nas\\_politicas\\_publicas\\_de\\_prevencao\\_e\\_erradicacao\\_do\\_trabalho\\_infantil.pdf](https://www.unirios.edu.br/revistarios/media/revistas/2020/23/as_atribuicoes_dos_conselhos_municipais_de_direitos_da_crianca_e_do_adolescente_nas_politicas_publicas_de_prevencao_e_erradicacao_do_trabalho_infantil.pdf). Acesso em: 29 jun. 2021.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da Criança e do Adolescente**. Criciúma, Edunesco, 2009.

CUSTÓDIO, André Viana; SOUZA, Ismael Francisco. Diretrizes para Formulação de uma Política nacional de Combate ao trabalho Infantil. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, v. 5, p. 1-13, 2009.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil**. Curitiba: Multidéia, 2009.

DE PABLO, Jaime Valenciano; LÓPEZ, Jennifer Alonso. Diagnóstico y análisis de los niños, niñas y adolescentes trabajadores en América Latina. **Revista de Ciencias Sociales (Ve)**, vol. XIX, p. 106-119, 2013.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em "rede"**. Ministério Público do Estado do Paraná, 2013. Disponível em: [https://cmdca-monte-carmelo.webnode.com/\\_files/200000034-96a-5f97a18/Sistema%20de%20Garantias%20rede.pdf](https://cmdca-monte-carmelo.webnode.com/_files/200000034-96a-5f97a18/Sistema%20de%20Garantias%20rede.pdf). Acesso em: 11 ago. 2020.

FIGUEIREDO, Ivanilda. **Políticas públicas e a realização dos direitos sociais**. Porto Alegre: Editor Sergio Antonio Fabris, 2006.

GALDEANO, A. P.; FROMM, D.; DINIZ, G.; MALVASI, P. A. **Tráfico de drogas entre as piores formas de trabalho infantil**. 1. ed. São Paulo: CEBRAP, 2018. Disponível em: <https://cebrap.org.br/pesquisa-traffic-de-drogas-entre-as-piores-formas-de-trabalho-infantil-sai-em-livro-e-e-book/>. Acesso em: 29 jun. 2021.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públcio Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1993.

LIMA, Miguel Moacyr Alves. **O Direito da Criança e do Adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica**. 2001. 479 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

PERSSON, Leandro Oliveira; ZARO, Jadir. O trabalho infantil doméstico e suas consequências na formação escolar da criança e do adolescente. **Revista Jurídica Direito em Pauta**. Disponível em: <http://revista.urcamp.tche.br/index.php/revistajuridicaurcamp/article/view/3103/233>. Acesso em: 22 fev. 2020.

SOUZA, Bárbara Margaret Freitas. **O Conselho municipal de direitos da criança e do adolescente: um estudo sobre a organização interna, capacidade decisória e articulação interinstitucional**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da criança e do adolescente**. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

ZAPATER, Máira. **Direito da criança e do adolescente**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

## CAPÍTULO III

# OBSERVATÓRIO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA: UM ESTUDO DE CASO À LUZ DA CIDADANIA PARTICIPATIVA

Fernando Martinhago<sup>1</sup>

Reginaldo de Souza Vieira<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, a democracia possibilitava a participação direta daqueles que eram considerados cidadãos nas tomadas de decisões de interesse da sociedade. Todavia, com o passar dos anos, devido à ampliação do conceito de cidadania e ao aumento da densidade demográfica e da complexidade social, tal modelo, hoje compreendido como democracia direta, passou a ser entendido como inviável passando a ser pouco a pouco a ser substituído por um modelo baseado na representação (Democracia Representativa).

---

<sup>1</sup> Doutorando em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade do Extremo Sul Catarinense. Bolsista Capes. Mestre em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense. Integrante do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC). Email: fernando.phn7@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor (2013) e Mestre (2002) em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da Universidade Federal de Santa Catarina. Professor, pesquisador e Coordenador Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/Unesc). Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/Unesc). Professor titular da Universidade do Extremo Sul Catarinense. Coordenador do Núcleo de Estudos em Estado, Membro do Conselho Editorial da EdiUnesc. Membro titular da Rede de Pesquisa em Republicanismo, Cidadania e Jurisdição (UFSC, UNESC, UCS e UNOCHAPECÓ). Membro titular da rede Ibero-americana de Direito Sanitário. Membro da Rede de Pesquisa Egrupe (UNISC, FMP, UNESC). Membro titular e Coordenador da Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos (UNESC, UNIRITTER, UNIJUÍ, UNIFAP, UFMS, PUC-CAMPINAS, UNIT, UNICAP, CESUPA, UFPA, UCS, FURB, UFOP, UNIRIO, UFRJ E FURG). Membro da The International Society of Public Law. Membro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Sociologia do Direito. Membro associado do Conpedi (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Advogado vinculado a seccional de Santa Catarina. Política e Direito (Nuped/Unesc) e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/Unesc). Membro da Rede Ibero-americana de Direito Sanitário. Membro e Coordenador da Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos. ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0001-6733-5321>. E-mail: prof.reginaldo-vieira@gmail.com

Nesse sentido, entende-se como necessário destacar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), ao prever em seu texto que a máxima de que todo o poder emana do povo e de que este pode exercer tanto de forma direta como indireta, acabou reconhecendo que a Sociedade é detentora originária da soberania estatal. Sendo assim, quando unida por um mesmo objetivo, ela possui os poderes necessários para realizar, mesmo que diretamente, as devidas transformações sociais das quais carece.

Com base em tal premissa, reconhecendo a possibilidade de criação de “novos” espaços de participação da sociedade na defesa de assuntos de seu interesse e de exercício de controle social e dentre esses espaços, encontra-se o Observatório Social do Município de Criciúma, localizado na sede da Associação Empresarial de Criciúma (ACIC), o qual se autodenomina um espaço democrático e apartidário para o exercício da cidadania e que tem como um de seus objetivos contribuir para a melhoria da gestão pública por meio do controle social prévio dos gastos públicos.

Assim, o objetivo geral desta pesquisa é investigar, com base na categoria da cidadania participativa, de que forma pode ser configurada a atuação do Observatório Social do Município de Criciúma.

Para a realização desta pesquisa, utilizou-se como método de abordagem o método dedutivo, uma vez que ela teve seu início em teorias e hipóteses, e seguiu em direção a aplicações práticas, ou seja, o presente estudo teve como objetivo explicar, em um primeiro momento, o conteúdo das premissas para, posteriormente, analisá-las a fim de confirmar ou não as hipóteses levantadas (Marconi; Lakatos, 2010). No que se refere aos procedimentos para a realização do estudo proposto, lançou-se mão do método monográfico, que consiste no estudo do objeto de análise com a finalidade de obter generalizações, isto é, busca examinar o tema escolhido a fim de verificar todos os fatores que o influenciaram e/ou influenciam (Marconi; Lakatos, 2010).

Por fim, no que se refere às técnicas de pesquisa, foram utilizadas a bibliográfica, a documental e a análise de conteúdo. A primeira, considerada “fontes secundárias”, possibilita o uso de toda a bibliografia já tornada pública sobre o tema escolhido e envolve desde a publicação de livros, monografias, teses e revistas, dentre outros (Marconi; Lakatos, 2010).

Já a técnica documental, por sua vez, considerada também “fonte primária”, envolve documentos públicos (como legislação, publicações parlamentares, entre outros), documentos particulares (como os de instituições de ordem privada e instituições públicas etc.) e fontes estatísticas (como características da

população, fatores econômicos, meios de comunicação etc.) (Marconi; Lakatos, 2010).

Por fim, a terceira técnica, análise de conteúdo, a qual é compreendida como um método de investigação, tem por objetivo a formulação a partir de dados e induções válidas por meio dos quais se afirma a veracidade de uma proposição através de sua relação com outras já reconhecidas como verdadeiras. Destaca-se que a utilização dessa técnica terá como base os pressupostos da democracia e da cidadania participativa, bem como do controle social exercido pela sociedade. O limite temporal da pesquisa adotado para a análise da atuação do Observatório Social de Criciúma foi o período entre os anos de 2014 e 2018. A adoção desse período se justifica pelo fato de que foi em 2014 que essa instituição foi implantada no município e de que em 2019 a presente pesquisa deverá ser finalizada. Destaca-se que entre os instrumentos utilizados para a coleta de dados estão as atas das reuniões do Observatório, o regimento interno, o estatuto, dentre outros documentos.

Salienta-se que para a realização da presente pesquisa teve-se acesso *in loco* às atas, porém com restrição à sua reprodução, bem como à divulgação de qualquer informação que pudesse/possa expor os membros da entidade ou comprometer sua integridade.

## 2 CIDADANIA PARTICIPATIVA ASPECTOS CONCEITUAIS

Vieira (2013) aponta que a cidadania participativa tem como parâmetros “[...] a necessidade de resgatar a complexidade e a multiculturalidade da Sociedade, suprimida do paradigma moderno monista/representativo” (Vieira, 2013, p. 198) e também “a construção de uma cidadania verdadeiramente participativa e não meramente procedimental, procurando não utilizar os instrumentos da representação nos espaços em que a democracia participativa se desenvolve” (Vieira, 2013, p. 198).

Já Pedro Demo (1996, p. 55), ao tratar do tema da participação, apresenta que um dos elementos que a envolve é a cultura, mas cultura não no sentido em que é predominantemente entendida e apresentada, isto é, como “[...] refinamento do espírito e rebuscamento erudito [...]”, mas sim como “[...] produto tipicamente humano e social, no sentido da ativação das potencialidades e da criatividade de cada sociedade, com relação ao desenvolvimento de si mesma e ao relacionamento com o ambiente”.

Acerca de tal apontamento, é possível perceber que o conceito de cultura é muito mais amplo do que aquilo que é majoritariamente entendido e se relaciona também com os aspectos históricos e características próprias de cada sociedade.

Nesse sentido, conforme preleciona o supracitado autor:

Uma vez reconhecida a razão de ser das culturas diferentes, é fácil chegar ao conceito procurado de cultura como processo de identificação comunitária. Tomando como referência a comunidade pode-se afirmar que é condição básica para um grupo social sentir-se comunidade possuir lastro cultural próprio que o identifique. Este lastro cultural próprio cristaliza a história da comunidade, os valores e símbolos cultivados, os modos de ser e de fazer, bem como os modos de produzir. Por mais pobre que seja, não há comunidade que não tenha traços característicos produzidos na criatividade histórica e gerados no contexto de suas potencialidades concretas. Caso contrário, sequer seria comunidade. Seria um bando de gente, um conglomerado humano, uma massa informe (Demo, 1996, p. 56-57).

Assim, diante de tais premissas, o referido autor complementa dizendo que a “cultura comunitária é a parteira da participação” (Demo, 1996, p. 57), pois não há projeto assumido pela sociedade sem primeiramente haver identificação com as particularidades do grupo.

Safira Bezerra Ammann (1978, p. 27) aponta que o nível de participação que vigorará em determinada sociedade será determinado pelo tipo de relações sociais existentes, ou seja, a cultura da sociedade determinará se a participação ocorrerá como uma “[...] conquista das camadas populares ou uma outorga das camadas dirigentes [...]”; é por meio das relações e das características sociais existentes em determinada sociedade que será determinado que tipos de mecanismos e instrumentos participativos vigorarão.

Diante de tais apontamentos, é possível extrair o entendimento de que a simples imposição de um projeto, instrumento ou mecanismo, por melhor que seja, em uma determinada sociedade representa uma “invasão cultural<sup>3</sup>”, prática que, nas palavras de Paulo Freire (2016, p. 205), realizada maciamente ou não, representa sempre uma “[...] violência ao ser da cultura invadida, que perde sua originalidade, ou se vê ameaçado de perdê-la”.

---

<sup>3</sup> Nas palavras de Freire (2016, p. 205), a “invasão cultural” pode ser compreendida como sendo “[...] a penetração que fazem os invasores dos invadidos, impondo a estes sua visão de mundo, enquanto freiam a criatividade, ao inibirem sua expansão”.

Assim, entende-se que antes de avançar em direção ao objetivo central do presente trabalho, que é a análise acerca da estrutura do Observatório Social de Criciúma com base nas categorias da Cidadania Participativa e do Controle Social, considera-se necessário compreender primeiro o contexto social no qual ele está inserido.

Nesse sentido, buscar-se-á, em um primeiro momento, contextualizar o município de Criciúma, Santa Catarina, destacando alguns aspectos históricos, bem como instrumentos e formas de participação que se manifestaram ou ainda se manifestam ao longo dos anos na região; em um segundo momento, apresentar alguns aspectos históricos que envolvem a criação do primeiro Observatório Social implantado no País (que foi o do Município de Maringá/PR) e da origem da rede Observatório Social do Brasil de Controle Social; e, por fim, em um terceiro momento, analisar o processo e o contexto nos quais foi criado o Observatório Social de Criciúma, bem como sua estrutura, à luz das categorias da Cidadania Participativa, da Participação Popular e do Controle Social exercido pela Sociedade.

### 3 O MUNICÍPIO DE CRICIÚMA

Criciúma é um município brasileiro, com aproximadamente 213.023 habitantes, situado no sul do estado de Santa Catarina, a aproximadamente 190 km da capital Florianópolis, com altitude média de 50 metros em relação ao nível do mar e com área territorial de 235,701 km<sup>2</sup>, que, juntamente com outros 11 (onze) municípios, compõe a Associação dos Municípios da Região Carbonífera (AMREC) (Bonfante, 2017; Paganini, 2016; IBGE, 2017; AMREC, 2019; Zaniboni, 2018; Volpato, 1984, 2001; Balthazar, 2001).

A ocupação efetiva da área geográfica onde hoje está localizado o município se deu no início de 1880, quando algumas famílias italianas aqui se estabeleceram por meio da realização de atividades como a “[...] derrubada de mata, construção de moradias, plantio de hortaliças e, logo a seguir, com o preparo das terras para a agricultura, que seria, durante os 30 anos iniciais, principal atividade econômica da colônia” (Volpato, 1984, p. 30; Zaniboni, 2018; Paganini, 2016; Bonfante, 2017; Balthazar, 2001).

Além da atividade de agricultura, ainda nos primeiros anos de formação da cidade, foi descoberta a predominância de carvão mineral na região, o que consequentemente fez com que, gradativamente, ela se tornasse sua principal

fonte de renda, chegando a ponto de a cidade, mais tarde, passar a ser conhecida como a “Capital Brasileira do Carvão” (Zaniboni, 2018; Teixeira, 1999).

Cumprе salientar que embora se tenha descoberto a predominância do minério na região, à época da descoberta se verificava um grande problema que era a forma de transporte rudimentar e vagarosa, isso porque, de modo geral, era realizada por meio de carros de boi (Balthazar, 2001). Porém, com o início do transporte ferroviário, mais precisamente com a inauguração do trecho Criciúma-Tubarão, que por sua vez interligava-se ao trecho já existente Tubarão-Laguna, a situação começa a mudar, e a atividade carbonífera passa a ganhar maior destaque e marcar profundamente a economia regional (Balthazar, 2001).

Conforme destaca Paganini (2016, p. 111), o reconhecimento do município como sendo a “Capital Brasileira do Carvão” acaba diferenciando Criciúma dos demais municípios presentes no Estado e fazendo com que a “[...] cidade se destacasse como uma vantagem em relação aos demais, possibilitando com isso que o município saísse do anonimato e entrasse para a história”.

Nesse sentido, faz-se necessário destacar que, inicialmente, o município de Criciúma, à época denominado “Créscúma”, foi criado como sendo distrito de Araranguá e somente anos mais tarde, na década de 1920, quando o então distrito passou a ganhar um “status” de cidade e força econômica por causa da extração do minério do carvão, os habitantes deram início a um processo emancipacionista que resultou na promulgação da Lei Estadual n. 1.516, de 4 de novembro de 1925, e na consequente elevação do distrito à categoria de Município (Bonfante, 2017; Santa Catarina, 2005; Balthazar, 2001; Teixeira, 1996).

Acerca de tal apontamento, Janete Trichês e João Henrique Zanelatto (2015) ressaltam que é importante compreender que esse processo de emancipação político-administrativa de Criciúma se deu devido a uma articulação política de comerciantes que vinham se configurando como um “grupo dominante” no “Distrito” desde 1910 e que à época eram vistos como representantes políticos dos moradores.

Faz-se necessário destacar que embora a maior parte da história de Criciúma esteve atrelada à agricultura e à mineração do carvão (Teixeira, 1996), a partir da década de 1960, a vida econômico-produtiva do município começou a diversificar, isso porque outros ramos industriais, que até a época eram inexpressivos, começaram a ganhar um maior significado econômico e social, tais como “[...] cerâmica de pisos e azulejos [...], ramo de calçados e de couro; mecâ-

nico-metalúrgicos; de coque; de transporte; de alimentos; da construção civil; de serviços; de plásticos” entre outros (Volpato, 2001, p. 20; Balthazar, 2001).

Assim, com uma população concentrada na área urbana, um aumento do comércio e dos serviços e com a convivência de trabalhadores empregados nos diferentes ramos industriais, criou-se um ambiente propício para a “[...] formação de grupos de interesses como sociedade amigos de bairro, associações de moradores, cujos participantes tenham experiências de trabalho diversificado” (Volpato, 2001).

José Paulo Teixeira (1999), ao analisar a história de Criciúma entre os anos de 1880 e 1998, destaca que ela pode ser dividida em três períodos – de Colonização (1880-1930), de Mineração (1930-1980) e de Diversificação (1980-1998) – os quais são marcados respectivamente pela presença e hegemonia de três “elites<sup>4</sup>” locais.

Segundo o autor, o primeiro período, que corresponde aos anos de 1880 e 1930, trata-se da fase hegemônica pelos “coronéis do comércio”, nas palavras do autor, nessa época, a cidade “[...] era predominantemente rural e as elites de comerciante exerciam a chefia do poder local respaldadas pelas oligarquias dominantes no Estado [...]” que, à época, eram “[...] representadas e divididas entre os partidários dos Konder e dos Ramos.” (Teixeira, 1999, p. 20).

Já no segundo momento, período entre 1930 e 1980, há uma ascensão de uma nova “elite”, a dos “donos de minas”. Conforme destaca o autor, eles exerceram um tipo de dominação que se pode chamar de “patrimonialista”, porque, “por mais de meio século de história, a cidade se fez cativa do governo federal, com a intermediação dos donos das minas, seus representantes e ideológicos, capitalistas ou trabalhistas” (Teixeira, 1999, p. 20).

Por fim, no que se refere ao terceiro momento apresentado, período entre 1980 e 1998, o autor destaca que ele é marcado pelo surgimento de novos grupos empresariais, políticos e sociais ligados a diversos segmentos que passam a compartilhar influência e poder local com os “mineradores”. Segundo o

---

<sup>4</sup> Cumpre salientar que, segundo o referido autor, “o que caracteriza as elites em geral, em uma sociedade de classes, hierarquizada e excludente como a nossa, é o fato de representarem o poder e se autoproclamarem a parte esclarecida da população e, nesse sentido, destacarem-se (situarem-se acima) da parcela “inculta” ou “inferior” da sociedade. Os integrantes das elites (locais ou nacionais) cumprem, portanto, um papel ideológico no plano político e cultural. Elas representam ou exercem um tipo de poder social (de ascensão social), que as distinguem do conjunto dos cidadãos; diferem-se do restante da população por se constituírem em um segmento social ativo do município, enquanto os cidadãos comuns – a parte considerada “não esclarecida” – comportam-se como membros passivos da comunidade local” (Teixeira, 1995, p. 87).

autor, nesse período, os “mineradores” – e os mineiros – encontram-se no meio de uma crise do carvão marcada por movimentos sociais, conflitos nas minas e greves de ocupação (Teixeira, 1999). Nesse sentido, cumpre salientar que, conforme aponta Zaniboni (2018, p. 129), ao se estudar sobre o Município de Criciúma, faz-se necessário destacar “[...] as fortes mobilizações e militâncias nos movimentos sociais e de trabalhadores, principalmente dos mineiros, iniciadas no final dos anos setenta [...]”.

Bonfante (2017, p. 122-123) destaca que é impossível descrever a história do Município de Criciúma sem de modo direto ou indireto “[...] mencionar sua forte militância no ambiente dos movimentos sociais, populares e de trabalhadores [...]”; porque o “[...] Município adquiriu reconhecimento enquanto berço de fortes mobilizações e lutas de trabalhadores, em especial dos mineiros, considerados a mais forte e mobilizada categoria até finais dos anos 1980”. De acordo com a referida autora, tal situação contribuiu para que o município se tornasse polo e vanguarda de diversas lutas sociais (Bonfante, 2017, p. 123).

Diante de tais apontamentos, entende-se como necessário destacar que, segundo alguns autores, tanto as “elites” como os movimentos sociais ou sindicais são os sujeitos políticos por excelência que se caracterizam, dentre outros aspectos, pelas relações de poder que estabelecem entre si e que influenciam diretamente na formação histórico-cultural local e regional (Teixeira, 1995; Bonfante, 2017; Zaniboni, 2018; Trichês; Zanelatto, 2015).

#### **4 OBSERVATÓRIOS SOCIAIS E A REDE NACIONAL OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (OSB): ASPECTOS INTRODUTÓRIOS**

Considerando todo o exposto até o presente momento, entende-se que antes de se avançar em direção à análise acerca dos observatórios sociais, bem como da rede Observatório Social do Brasil (OSB), faz-se necessário compreender o significado do termo observatório.

Nesse sentido, inicia-se dizendo que, segundo Paula Chies Schommer e Rubens Lima Moraes (2010, p. 309), a origem do termo “observatório” está relacionada tanto “[...] aos primeiros observatórios astronômicos (nos séculos XVIII e XIX) e meteorológicos [...]” como ao “[...] uso crescente de indicadores estatísticos por órgãos governamentais e agências multilaterais [...]”, sendo que apenas recentemente, a partir da década de 1990, o termo passou a ser amplamente utilizado também no campo social e político (Schommer; Moraes, 2010, p. 309).

Nesse sentido, embora haja diferentes tipos de observatórios, eles possuem um ponto em comum que é o de “[...] monitorar de forma sistemática o funcionamento ou desempenho [...]” do setor ou tema ao qual estão vinculados (Schommer; Moraes, 2010, p. 309).

Cumprе salientar, também, que os observatórios costumam ter como atribuições a coleta, o registro, o acompanhamento e a interpretação de dados, a produção de indicadores estatísticos, a criação de metodologias para “codificar, classificar e categorizar informações”, o estabelecimento de conexões entre pessoas que trabalham em áreas similares, bem como o monitoramento e a análise de tendências (Schommer; Moraes, 2010, p. 309).

Portanto, para que se possa compreender o surgimento dos observatórios sociais e da rede Observatório Social do Brasil (OSB), faz-se necessário compreender primeiramente em que contexto surgiu o primeiro Observatório Social, bem como a entidade que lhe deu origem, isto é, em outras palavras, é necessário compreender o contexto social no qual se encontrava o município de Maringá/PR, que levou à criação da Sociedade Eticamente Responsável (SER) que, por sua vez, deu origem ao primeiro Observatório Social do País, o do município de Maringá/PR (Peres, 2017; Viana, 2016; Queiroz, 2017; Observatório Social de Maringá, 2012, 2019; Doin *et al.*, 2012; Silva, 2017).

Assim, de acordo com a própria entidade, SER (2012, p. 4), um escândalo de corrupção envolvendo o desvio de mais de R\$ 100 milhões dos cofres públicos do município de Maringá.

[...] foi o estopim que levou representantes de entidades como clubes de serviços, Ordem dos Advogados do Brasil, subseção de Maringá (OAB), Universidade Estadual de Maringá (UEM), Núcleo Regional de Educação, Associação Comercial e Empresarial de Maringá (Acim), Centro Universitário de Maringá (Cesumar), entre outros, se reunirem em um grupo de reflexão. Estes encontros tiveram início em 2003 e apontaram para a necessidade de se trabalhar conceitos como ética, cidadania e civismo na sociedade.

Cumprе salientar que embora, inicialmente, as primeiras ações tenham se centrado apenas em um único bairro do município, com o passar do tempo, foi se percebendo a necessidade de se ampliar o trabalho a toda sociedade e, desse modo, em fevereiro de 2004, foi criada oficialmente a Sociedade Eticamente Responsável – SER (Revista Ser, 2012, p. 4).

Segundo destaca a referida entidade:

Na ata de fundação, ficou definido que a associação tinha como intuito principal despertar a consciência para os direitos e deveres de cada pessoa, resgatando o sentido de cidadania, promovendo ações visando à aceitação social dos impostos ou tributos, e lutar pela transparência no uso dos recursos públicos por meio do controle social, pois estes são a maior fonte sustentável para o desenvolvimento do país, e para fornecer serviços públicos de qualidade (Revista Ser, 2012, p. 4).

Dois anos após a sua fundação, no ano de 2006, a SER passa a dar mais atenção para a “[...] participação na política local e a correta aplicação do dinheiro público [...]” (Peres, 2017, p. 55), e esse direcionamento acaba resultando no lançamento do projeto “Observatório Social de Maringá”, que tem como objetivo a “transparência na administração dos recursos públicos da cidade, por meio de acompanhamento em tempo real das contas dos poderes Executivo e Legislativo do Município” (Peres, 2017, p. 55).

Nesse sentido, é possível perceber que o primeiro observatório social implantado no País, o Observatório Social de Maringá (OSM), foi gestado dentro da estrutura da Sociedade Eticamente Responsável – SER, associação esta que, por sua vez, foi criada pela mobilização de diversos setores e entidades da sociedade em razão de uma grande comoção social por causa de escândalos de corrupção e pela falta de ética e transparência na gestão dos recursos públicos; logo, pode-se afirmar que tais escândalos de corrupção e de má gestão dos recursos públicos vivenciados em Maringá/PR de um modo ou de outro desencadearam/foram responsáveis pela criação dos observatórios sociais (Peres, 2017; Revista Ser, 2012, p. 4; Queiroz, 2017; Doin *et al.*, 2012).

Em pouco tempo de atuação, o Observatório Social de Maringá (OSM) tornou-se referência de exercício de controle social por parte da sociedade e de responsabilização dos governantes, chegando a ponto de receber diversas premiações e, a partir daí, diante da experiência vivenciada em Maringá, outros observatórios começaram a surgir (Silva, 2017; Peres, 2017; Viana, 2016; Queiroz, 2017; Doin *et al.*, 2012).

Assim, no ano de 2008, já havia mais cinco observatórios em funcionamento, todos no estado do Paraná, sendo eles nos municípios de Campo Mourão, Francisco Beltrão, Goioerê, Cascavel e Toledo. Nesse mesmo ano, mais precisamente no dia 28 de agosto, foi realizada no município de Maringá

uma assembleia que teve como objetivo constituir uma rede nacional de Observatórios Sociais, denominada inicialmente Instituto da Cidadania Fiscal – ICF (Silva, 2017; Peres, 2017; Viana, 2016; Queiroz, 2017; Doin *et al.*, 2012).

Segundo salienta Viana (2016, p. 106), de modo geral, “[...] essa rede seria composta por unidades independentes de trabalho, organizadas sob a denominação de Observatório Social – OS”, sendo cada uma das unidades detentora de: “[...] autonomia administrativa e financeira, regimento interno e normas operacionais próprias e atuação nos municípios onde estivessem sediadas, a qual obedeceria a padrões previamente estabelecidos em manual de práticas do ICF”.

Dois anos mais tarde, no ano de 2010, o Instituto de Cidadania Fiscal (ICF) realiza a sua primeira alteração estatutária, alterando sua denominação para Observatório Social do Brasil (OSB) e mantendo ainda sua sede em Maringá, alteração essa que somente viria a ocorrer dois anos depois, no ano de 2012, quando o Observatório Social do Brasil mudaria sua sede para o município de Curitiba/PR (Silva, 2017; Peres, 2017; Viana, 2016; Queiroz, 2017; Doin *et al.*, 2012).

Cumprir salientar que à época da alteração do nome da entidade, realizada em 2010, foi destacado no estatuto do Observatório Social do Brasil (OSB), que a entidade tem como um de seus objetivos a priorização do fortalecimento e ampliação da rede, isto é, em outras palavras, em seu novo estatuto social, o agora OSB destacou expressamente que além do acompanhamento dos observatórios já existentes, a entidade tem como objetivo a ampliação da rede de observatórios no País, “[...] visando ao cumprimento da sua missão de ‘estimular as cidades a criarem o seu próprio Observatório Social, dotando-as com metodologia capaz de orientar o trabalho local de forma padronizada’ através de certificação.” (Observatório Social do Brasil, 2010).

Nesse sentido, faz-se mister destacar que em seu site a rede OSB apresenta que atualmente há 131 (cento e trinta e um) Observatórios Sociais já implantados, espalhados em 17 (dezesseis) estados (Observatório Social do Brasil, 2023a).

Um outro ponto ainda a respeito da alteração no Estatuto do OSB, realizada em 2010, que merece ser destacado se refere ao fato de ela ter reafirmado a vedação, já existente no estatuto do primeiro observatório social, de ingerências político-partidárias nas ações da associação, isto é, em outras palavras, estão proibidas de participarem na atuação do Observatório pessoas ou entidades que possuam filiação partidária, isso porque se subentende que elas

poderiam de algum modo comprometer a boa execução dos trabalhos, neutralizando as ações da entidade (Silva, 2017; Peres, 2017; Viana, 2016; Queiroz, 2017; Doin *et al.*, 2012).

Paula Chies Schommer *et al.* (2011), ao analisarem a estrutura e atuação dos Observatórios Sociais ligados à rede Observatório Social do Brasil (OSB), chegaram à conclusão de que a maioria deles possui personalidade jurídica própria e independente da Rede OSB, sendo suas criações, de modo geral, motivadas<sup>5</sup> pela constatação de irregularidades na gestão municipal e também pelo incentivo de pessoas e entidades ligadas à rede Observatório Social do Brasil (OSB) que atuavam em municípios vizinhos.

De modo geral, os Observatórios são criados por associações empresariais, outras entidades de cunho comunitário e de representação de classes tradicionais nas regiões de origem dos observatórios, tais como *Rotary Club*, Lojas Maçônicas, sindicatos de trabalhadores, sindicatos patronais e associações de moradores, que costumam participar e colaborar financeiramente no processo (Schommer *et al.*, 2011; Doin *et al.*, 2012; SILVA, 2017).

Schommer e Moraes (2010), ao tratarem sobre os observatórios sociais, destacam que no que se refere à “*accountability* democrática”, eles podem tanto fiscalizar a ação dos gestores públicos e contribuir para a observância dos princípios constitucionais da administração pública como também “[...] estimular os demais mecanismos de *accountability* durante os mandatos – parlamentar, judicial, administrativo e de resultados –, gerar mobilização coletiva e influenciar decisões e o processo de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas” (Schommer; Moraes, 2010, p. 310, grifos nossos).

Segundo Alves (2015, p. 14), o Observatório Social trata-se de “[...] uma instituição não governamental, sem fins lucrativos e é formado por voluntários que são engajados na justiça social e contribui para a melhoria da gestão pública”. A referida autora também ressalta que o Observatório Social, dentre outros

---

<sup>5</sup> Os referidos autores apontam, segundo pesquisa realizada, além da constatação de irregularidades na gestão municipal e do incentivo de pessoas e de entidades vinculados à rede OSB, outras motivações têm levado à criação de Observatórios Sociais nos municípios tal como: “[...] a) a importância dos acompanhamentos dos gastos públicos e educação fiscal; b) a necessidade de um grupo de pessoas de fazer com que o dinheiro público tivesse uma aplicação correta, em benefício da população; c) vontade de acompanhar a gestão pública, para que a mesma seja a mais eficiente possível; d) desejo de conscientizar os administradores municipais sobre o gasto correto do dinheiro público; e) discussões, antes da criação do OS Brasil, no âmbito das Associações Comerciais do Paraná; f) conhecimento sobre a ideia a partir de visita a ACIM, em 2006; g) o presidente conheceu a metodologia do observatório e o sucesso do exemplo de outros municípios; h) conhecimento da criação e do trabalho desenvolvido pela AMARRIBO – Amigos Associados de Ribeirão Bonito – SP” (Schommer *et al.*, 2011, p. 9-10).

objetivos, busca a desburocratização de informações da Administração Pública com o intuito de:

[...] **contribuir para a melhoria da gestão pública por meio de monitoramento das licitações municipais e de ações de educação.** Atua em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos, reunindo entidades representativas da sociedade civil, sendo um espaço democrático e apartidário (Alves, 2015, p. 17, grifo nosso).

Do mesmo modo, o *site* do Observatório Social do Brasil (2019b) descreve que os Observatórios Sociais são um espaço para o pleno exercício da cidadania, devendo, portanto,

[...] ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública. Cada Observatório Social é integrado por cidadãos brasileiros que transformaram o seu direito de indignar-se em atitude: em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. São empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos que, voluntariamente, entregaram-se à causa da justiça social (Observatório Social do Brasil, 2019b).

Entre as bases que fundamentam a criação e a atuação dos Observatórios, pode-se destacar o artigo 5º, incisos XXXIII da Constituição Federal, que dispõe que a todos os cidadãos é assegurado o direito de “[...] receber dos órgãos públicos informações [...] de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Baptistucci, 2011; Brasil, 2018a).

O referido texto constitucional traz ainda outras fundamentações que merecerem ser destacadas, como: o artigo 31, § 3º, o qual dispõe que “[...] as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei [...]”; o Artigo 37, que prevê a administração pública deverá obedecer aos “[...] princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade e eficiência** [...]” (Brasil, 2018a, grifo nosso); e o artigo 29, inciso XII, que dispõe que o município, além de atender aos princípios previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, deve atender a

alguns preceitos, dentre eles “[...] XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal [...]” (Brasil, 2018a; Baptistucci, 2011).

Já no que se refere à fundamentação infraconstitucional, pode-se destacar a Lei Complementar n. 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e a Lei Complementar n. 131/2009, que acrescentou alguns dispositivos a LRF e que determina a “[...] disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Brasil, 2019c, Brasil, 2019d; Baptistucci, 2011).

Diante de tais apontamentos preliminares, entende-se como necessário, agora, seguir em direção à análise do principal objeto de estudo deste trabalho, que é o Observatório Social de Criciúma, tarefa essa que será realizada no item seguinte.

## **5 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA: UMA ANÁLISE ATRAVÉS DA CIDADANIA PARTICIPATIVA E DO CONTROLE SOCIAL EXERCIDO PELA SOCIEDADE**

As informações contidas nesta seção foram obtidas por meio de consulta no regimento interno; no estatuto; nos dados do processo de fundação e da composição dos membros e das entidades/instituição que fazem parte do Observatório Social de Criciúma, além do acesso *in loco* das atas das Câmaras e dos Conselhos da instituição, fornecidas pela própria entidade, com vedação da reprodução de qualquer informação que exponha os participantes ou a atuação do observatório.

Diante de tais esclarecimentos, cumpre salientar que, para fins de estudo, foram definidos os seguintes eixos centrais de análise: a) Perfil do Observatório Social e de seus(suas) Associados(as); b) Estatuto, Regimento, Organização e Estrutura; c) Reuniões.

### **a) Perfil do Observatório Social e de seus(suas) Associados(as)**

O Observatório Social de Criciúma, também denominado pela sigla OSB Criciúma, trata-se de uma pessoa jurídica do direito privado, sem fins lucrativos, apartidária, que integra a rede Observatório Social do Brasil. Ele foi constituído no dia 11 de agosto de 2014 por entidades da sociedade civil organizada do município de Criciúma (SC) lideradas pela Associação Empresarial de Criciúma – ACIC (Observatório Social de Criciúma, 2016).

Segundo descreve a própria entidade, ela busca:

[...] ser uma ferramenta de controle sobre a gestão dos gastos públicos, não um órgão fiscalizador, mas sim, apoiador da administração municipal, com objetivo de zelar para que os escassos recursos públicos sejam investidos de forma consciente e séria, além de buscar a qualidade na aplicação, por meio do monitoramento das licitações municipais, de estímulo às empresas cricumenses como fornecedores do setor público, de ações de educação fiscal visando à elevação das receitas e de incentivador da eficiência na gestão pública (Observatório Social de Criciúma, 2016).

Diante de tal apontamento, pode-se perceber que o objetivo central do observatório não é agir como um “órgão fiscalizador”, mas sim como um “apoiador” da administração municipal por meio do zelo pela correta gestão e utilização dos recursos públicos. Nesse sentido, verifica-se que a proposta de atuação do observatório coaduna a ideia supramencionada anteriormente de que, diferente do que alguns autores defendem, o Controle Social exercido pela Sociedade não pode ser compreendido como um mecanismo/instrumento de combate ao Estado, impondo culpa sobre este, mas sim como um auxiliador e fortalecedor deste, uma vez melhorando sua atuação todos os envolvidos, Estado e Sociedade, são beneficiados (Campos, 2006; Mileski, 2006).

No que se refere aos participantes, cumpre salientar que, segundo os dados fornecidos pela entidade, o Observatório Social de Criciúma é composto por pessoas físicas e jurídicas, sendo que dentre as pessoas jurídicas uma delas se trata de um Sindicato Patronal e as demais são empresas da região. Entre os participantes “pessoa física”, pode-se perceber que em quase todos os casos eles possuem formação em nível superior (dado esse que será detalhado no item seguinte).

Acerca do presente exposto, poder-se-ia extrair o entendimento de que o Observatório Social de Criciúma é formado por “elites”, sob a alegação de que boa parte de seus membros são dotados de acesso diferenciado a bens e valores e se caracterizam como parte mais “esclarecida” da população, isto é, se encontram em uma posição diversa dos demais membros da sociedade (Teixeira, 1995).

Todavia, antes de considerar tal pressuposto verdadeiro, ou ainda, antes de se pensar em criticar tal entidade com base na composição de seus membros, faz-se necessário analisar de que forma ele está organizado e estruturado, bem como de que forma ocorre e quem participa das reuniões do observatório.

### **b) Estatuto, Regimento, Organização e Estrutura**

No artigo 2º de seu estatuto, o Observatório Social descreve quais são os seus objetivos gerais. Para fins desta pesquisa pretende-se destacar os seguintes objetivos:

[...]

**II. Congregar, localmente, representantes da sociedade civil organizada, executivos e profissionais liberais de todas as categorias, sem vinculação político-partidária, dispostos a contribuir no processo de difusão do conceito de cidadania fiscal, servindo a seu grupo profissional e à sociedade em geral;**

[...]

**V. Incentivar e promover eventos artísticos, culturais, técnicos e científicos que possam contribuir para a criação da cultura da cidadania fiscal<sup>6</sup> e popularização das ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos;**

VI. Contribuir, diretamente, para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos, de acordo com o previsto no artigo 5º, incisos XIV e XXXIV; no artigo 37, parágrafo 3º da Constituição da República de 1988, Lei nº 12.527/2011 e Decreto 7.724/2012;

**VII. Estimular a participação da sociedade civil organizada no processo de avaliação da gestão dos recursos públicos,** visando defender

---

<sup>6</sup> Cumpre salientar que, segundo o estatuto, entende-se por Cidadania Fiscal “[...] a capacidade de entendimento da importância social dos tributos e a necessidade do controle social dos gastos públicos” (Observatório Social de Criciúma, 2014, p. 1).

e reivindicar a austeridade necessária na sua aplicação, dentro de princípios éticos com vistas à paz e à justiça social;

**VIII. Incentivar e promover o voluntariado nas ações educativas e operacionais em favor dos direitos do cidadão e contra a corrupção**  
[...] (Observatório Social de Criciúma, 2014, p.1, grifo nosso).

Nesse sentido, pode-se perceber que, conforme o estatuto, há uma grande preocupação do observatório em conscientizar a população sobre o andamento e a importância de se monitorar a gestão pública, bem como de fomentar a participação de mais membros da sociedade na atuação do observatório, situação essa que também foi verificada na análise das atas.

Em seu estatuto, o observatório descreve também que o direito de participar como “associado(a)” é concedido a “[...] cidadãos e entidades de classe, organizações sociais ou de representação comunitária, empresas e instituições públicas, através de cidadãos que as integrem e por elas nomeadas [...]”, que não possuam filiação partidária, que não estejam subordinados ou vinculados de algum modo com o órgão público observado e que venham a contribuir para o cumprimento da missão do Observatório Social, sendo que o ingresso deles se dará mediante manifestação formal na qual conste a concordância plena das condições previstas no Estatuto e no Regimento Interno (Observatório Social de Criciúma, 2014, p. 2).

Conforme o Estatuto, o Observatório Social pode ser constituído por número ilimitado de associados, distribuídos nas seguintes categorias: I) Associado Fundador; II) Associado Contribuinte; III) Associado Efetivo; IV) Associado Institucional; V) Associado Mantenedor; VI) Associado Profissional; e VII) Associado Voluntário (Observatório Social de Criciúma, 2014).

De acordo com estatuto, o Associado Fundador é compreendido como a “pessoa física ou jurídica presente na assembleia de constituição ou que venha a associar-se no prazo máximo de 10 (dez) dias corridos após a assembleia de constituição. Já o Associado Contribuinte se trata da pessoa física ou jurídica que venha a solicitar a sua adesão e seja aprovada pelo Conselho de Administração. O associado Efetivo, por sua vez, trata-se do associado que tenha participado das atividades do Observatório pelo prazo não inferior a 1 (um) ano, sem faltas ou sanções administrativas, e que tenha “[...] prestado relevantes serviços ao OS, o qual poderá ser convidado pelo Conselho de Administração a compor a categoria” (Observatório Social de Criciúma, 2014, p. 2).

Na categoria de “Associado Institucional” estão inseridas todas as entidades que fazem parte do chamado “Terceiro Setor, universidades, faculdades e escolas técnicas, de classe e Setor Governamental, que venham a formar parcerias ou trabalhos em conjunto, estando isentas do pagamento de contribuições financeiras.” (Observatório Social de Criciúma, 2014, p. 2).

Por associados mantenedores são compreendidas todas as pessoas jurídicas que patrocinam as atividades do observatório de forma constante e periódica, e por associados profissionais todas as pessoas físicas, profissional de diversos segmentos que “[...] venha a trabalhar nos programas desenvolvidos pela entidade ou que venha a manter interface com as atividades e objetivos da associação, estando isentas do pagamento de contribuições financeiras.” (Observatório Social de Criciúma, 2014, p. 2).

Por fim, por associado voluntário compreende-se toda pessoa física que venha a participar das atividades do observatório de forma espontânea e estando isenta do pagamento de taxas ou contribuições financeiras (Observatório Social de Criciúma, 2014).

Segundo dados fornecidos pela entidade, atualmente o observatório possui as seguintes quantidades de associados, conforme Tabela 1:

**Tabela : Quantidade de associados.**

<b>Associados</b>	<b>Pessoa Física</b>	<b>Pessoa Jurídica</b>
<b>Fundadores</b>	38	0
<b>Efetivo</b>	33	5
<b>Contribuintes</b>	33	5
<b>Institucionais</b>	0	5
<b>Mantenedores</b>	18	17
<b>Profissionais</b>	31	0
<b>Voluntários</b>	33	5

Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

Cumprе salientar que os associados podem participar de mais de uma categoria simultaneamente; logo, com base nas informações fornecidas pela entidade, não há como precisar exatamente a quantidade total de participantes, bem como quantos deles estão inseridos em mais de uma categoria.

No que se refere à estrutura, entende-se como necessário destacar que o Observatório Social de Criciúma é dividido em 3 (três) órgãos deliberativos e 1 (um) consultivo. Entre os órgãos deliberativos estão a Assembleia Geral, o Conselho de Administração – que, por sua vez, para melhor administrar e acompanhar as ações desenvolvidas pelo Observatório, segmentou suas ações em Câmaras – e o Conselho Fiscal. Já o órgão consultivo é denominado Conselho Consultivo. Para fins de estudo, a presente pesquisa buscará focar apenas na atuação do Conselho de Administração e das suas Câmaras, porém também contextualizará brevemente as atribuições dos demais (Observatório Social de Criciúma, 2014; Observatório Social de Criciúma, 2016; Observatório Social de Criciúma, 2018).

Segundo o que dispõe o estatuto, a Assembleia Geral é o órgão máximo do observatório, sendo soberana em todas as suas decisões e dela podendo participar todos os associados do observatório no gozo de seus direitos. A Assembleia Geral ordinária reúne-se uma vez ao ano, no primeiro semestre, mediante convocação do Conselho de Administração, podendo ocorrer também extraordinariamente mediante convocação do Conselho de Administração, do Conselho Fiscal ou de 1/5 (um quinto) dos associados que estejam em pleno gozo de seus direitos (Observatório Social de Criciúma, 2014).

Entre as atribuições da Assembleia Geral estão a apreciação do relatório de atividades e de operações financeiras do Conselho de Administração relativo ao ano anterior, eleger membros dos Conselhos de Administração e Fiscal, deliberar sobre a exclusão de associado ou destituição de membros dos Conselhos quando eles praticarem algum ato contrário ao estatuto, deliberar sobre qualquer matéria de interesse do observatório para a qual os membros tenham sido convocados, dentre outras (Observatório Social de Criciúma, 2014).

No que se refere ao Conselho Fiscal, cumprе salientar que ele é composto por 3 (três) membros titulares e 3 (três) membros suplentes e se reúne ordinariamente uma vez por ano, extraordinariamente quando convocado pelo Conselho de Administração ou sem que as ações do Observatório venham a requerer. De modo geral, suas atividades estão relacionadas com o exame e acompanhamento do desempenho financeiro e contábil do observatório e so-

bre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os superiores da entidade (Observatório Social de Criciúma, 2014).

O Conselho Consultivo, por sua vez, como o próprio nome já demonstra, possui caráter consultivo e é composto por 10 (dez) associados representantes de entidades sociais, de instituições representativas de classe, de outras organizações do chamado Terceiro Setor, e também de empresas privadas, legalmente constituídas e em atividade, convidadas pelo Conselho de Administração, e tem como principais atribuições promover alianças com entidades com o intuito de fortalecer e auxiliar o cumprimento dos objetivos do observatório, apoiar novos programas e projetos do observatório, auxiliar na disseminação da cultura da cidadania fiscal, dentre outros (Observatório Social de Criciúma, 2014).

Por fim, no que se refere ao Conselho de Administração, cumpre salientar que é um órgão deliberativo e executivo do observatório, composto 5 (cinco) membros – Presidente, Vice-presidente para Assuntos Administrativos-Financeiros, Vice-presidente para Assuntos Institucionais e de Alianças, Vice-presidente para Assuntos de Produtos e Metodologia e Vice-presidente para Assuntos de Controle Social – que se reúnem periodicamente para a avaliação das atividades e deliberações necessárias à condução dos trabalhos do observatório – e extraordinariamente também quando necessário – que baseado em seu planejamento estratégico, para melhor administrar e acompanhar as ações desenvolvidas pelo observatório, segmentou suas ações nas seguintes câmaras: a) Câmara de Gestão; b) Câmara de Comunicação; c) Câmara Jurídica; d) Câmara de Infraestrutura; e) Câmara de Saúde; f) Câmara de Educação (Observatório Social de Criciúma, 2014; Observatório Social de Criciúma, 2018).

De acordo com o regimento interno, a Câmara de Gestão tem como objetivo “[...] apoiar a Presidência na organização e administração do Observatório Social de Criciúma e nas ações das demais câmaras, criando uma padronização de ações entre as mesmas para melhor aproveitar os esforços despendidos [...]”, e entre suas atribuições destacam-se “I - organizar a estrutura administrativa/operacional do Observatório Social [...]; IV - participar da elaboração do planejamento (estratégico) e da divulgação [...]” e “[...] IX - Analisar receitas e despesas da PMC e Câmara Municipal apresentadas pela Secretaria Executiva [...]” (Observatório Social de Criciúma, 2018, p. 3).

Já Câmara de Comunicação, por sua vez, tem por objetivo “[...] fortalecer a imagem do Observatório Social de Criciúma com informações seguras e confiáveis no que diz respeito às ações na gestão pública” (Observatório Social de Criciúma, 2018, p. 3). Essa câmara tem como principais atribuições informar a

sociedade sobre as ações realizadas pelas câmaras do observatório Social, manter o *site* do observatório atualizado e manter uma interlocução permanente entre o observatório e as lideranças públicas (Observatório Social de Criciúma, 2018).

Conforme dispõe o regimento, o objetivo da Câmara Jurídica é acompanhar, monitorar e orientar os órgãos e entidades da Administração Pública do Município de Criciúma, a fim de assegurar que “[...] as execuções orçamentárias, financeiras, contábeis e patrimoniais sejam aplicadas e desenvolvidas segundo os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (Observatório Social de Criciúma, 2018, p. 4).

De acordo com o regimento, a fim de cumprir o objetivo ao qual se propõe, essa câmara possui apenas duas atribuições, sendo uma de prevenção por meio da “[...] análise de licitações, acompanhamento de processos legislativos, contratos, sistema tributário municipal, autarquias, fundações e demais estruturas do município de Criciúma [...]”, e outra de monitoramento por meio da “[...] análise de documentos obtidos ou solicitados através do Observatório Social de Criciúma [...]” (Observatório Social de Criciúma, 2018, p. 4).

A quarta câmara mencionada, que é a de infraestrutura, tem por objetivo “[...] realizar acompanhamento das obras municipais, no que se refere ao cronograma físico, financeiro e qualidade dos serviços, sempre primando pelo bom aproveitamento dos recursos públicos [...]”, e possui como principais atribuições avaliar os aspectos técnicos e financeiros nas licitações e acompanhar o andamento das construções no que se refere ao cronograma e orçamento, e a qualidade dos serviços prestados (Observatório Social de Criciúma, 2018, p. 4).

A quinta câmara, de Saúde, como o próprio nome sugere, está relacionada à área da saúde e visa atuar como um órgão de “[...] apoio à administração pública e da comunidade no sentido de racionalizar a utilização dos recursos alocados na área de saúde no município”. Entre suas atribuições está a análise e verificação das informações contidas nos relatórios da Secretaria de Saúde e a sugestão de melhorias (Observatório Social de Criciúma, 2018, p. 4).

Por fim, a sexta e última câmara, que é a de Educação, “[...] tem como propósito acompanhar a aplicação do plano municipal de educação [...]”, por meio da realização de análise crítica de seus números, propondo melhorias quando necessário (Observatório Social de Criciúma, 2018, p. 4).

Diante de tais apontamentos, cumpre salientar que, de acordo com os dados fornecidos pela instituição, atualmente, a composição dessas câmaras se dá da seguinte maneira, mostrada na Tabela 2:

**Tabela 2: Divisão de Câmaras e seus participantes.**

Câmaras Observatório Social						
Profissionais	Comunicação	Educação	Gestão	Infraestrutura	Jurídica	Saúde
Administrador			3			1
Administrador/Bacharel em Direito					1	
Advogado/ Bacharel em Direito					3	
Advogado/Professor					1	
Arquiteto				1		
Biólogo						1
Contador			1			2
Engenheiro Agrimensor				1		
Engenheiro Civil				2		
Engenheiro de Minas						1
Engenheiro Mecânico				1		
Farmacêutico						1
Farmacêutico/Bioquímico						1
Fisioterapeuta						1
Jornalista	2					
Professor		7	2			1
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>9</b>

Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

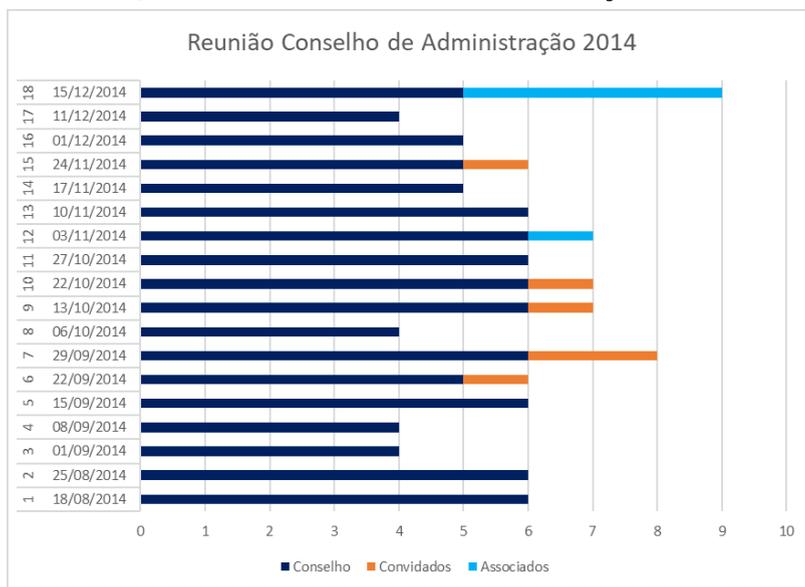
Um outro ponto que se entende como necessário destacar é que, segundo o regimento, cada câmara possuirá um coordenador indicado pelo Conselho de Administração para conduzir os trabalhos e este, juntamente com os demais participantes, avaliará quantos membros/voluntários são necessários para a realização das atividades (Observatório Social de Criciúma, 2018).

Em outras palavras, assim como o Conselho de Administração, e demais órgãos do Observatório Social, cada uma dessas câmaras possuirá reuniões próprias.

### c) Reuniões

Após a verificação e análise das atas das reuniões do Conselho de Administração, verificou-se que no ano de fundação do Observatório Social de Criciúma, 2014, o conselho se reuniu 18 vezes, sendo que em 5 (cinco) dessas reuniões houve participação de convidados externos<sup>7</sup> e em duas houve participação dos demais associados da entidade, conforme demonstra a Figura 1:

**Figura 1: Reuniões do Conselho de Administração 2014.**



Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

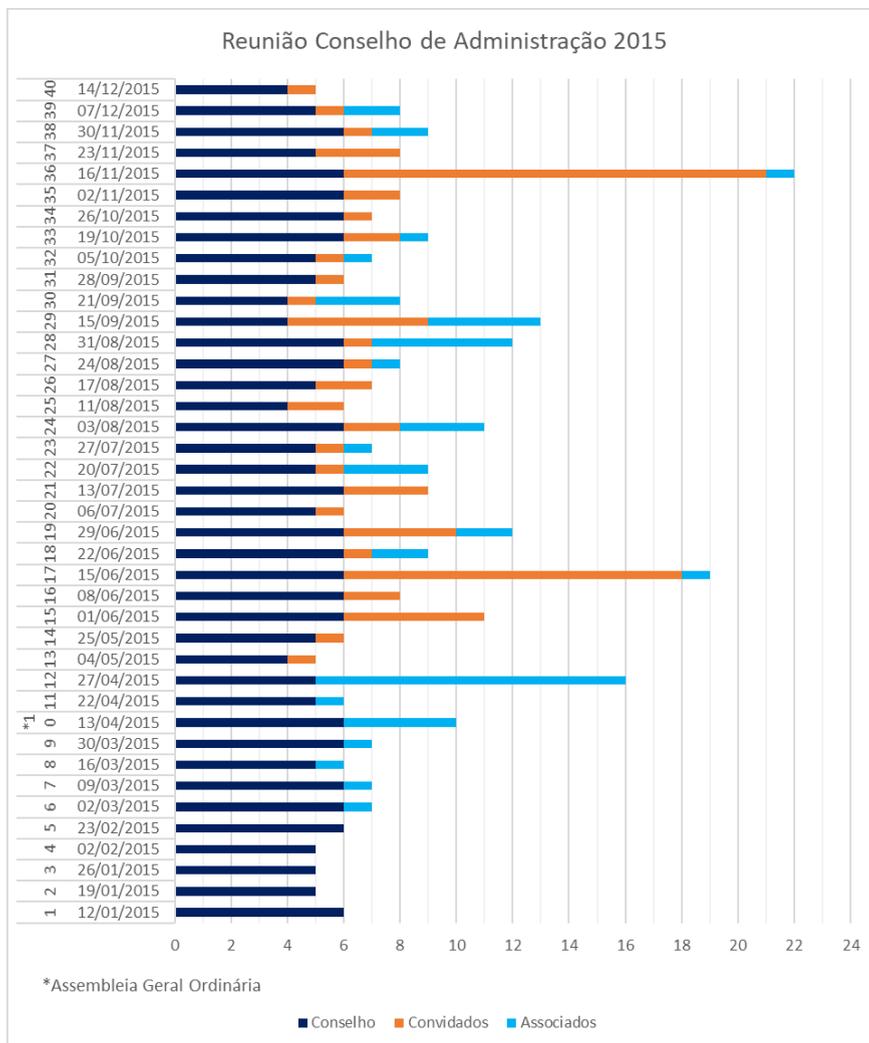
<sup>7</sup> É importante destacar que são consideradas como convidados externos as pessoas que não integram o Observatório Social de Criciúma, convidadas pela entidade para tratar de uma questão ou ação estratégica específica, bem como parceiros que auxiliam de algum modo a entidade. Para fins desta pesquisa, não foram diferenciados aqueles que auxiliam continuamente a entidade daqueles que foram convidados apenas em momentos isolados para dirimir alguma questão ou participar de alguma ação estratégica específica.

A respeito dessas reuniões ocorridas no primeiro ano do observatório, entende-se como necessário destacar aquela ocorrida no dia 15 de setembro de 2014, na qual os membros trataram da importância do monitoramento das licitações municipais e da promoção/fomento da educação fiscal da sociedade; no dia 13 de outubro de 2014, na qual os membros trataram da necessidade de se criar uma comissão específica para vistoriar as obras públicas em andamento; e no dia 27 de outubro de 2014, em que os membros manifestaram a preocupação de elaborar um Boletim Informativo para divulgar as atividades do observatório, fazer pequenas publicações semanais para melhorar a visibilidade da entidade perante a sociedade, criar *site* e janela de ouvidoria para denúncias de pessoas lesadas pelos órgãos municipais, criar um canal de comunicação com a sociedade.

Entende-se como necessário destacar que embora desde as primeiras reuniões a entidade já demonstrasse preocupação em elaborar um *site* próprio para auxiliar na divulgação de suas atividades à Sociedade, tendo em vista que ela dependia da atuação de voluntários para a sua elaboração, este acabou sendo colocado no ar apenas no início do ano de 2018.

No ano de 2015, foi verificado que o Conselho de Administração se reuniu 40 (quarenta) vezes, sendo que em 35 (trinta e cinco) dessas reuniões houve participação de convidados externos e/ou dos demais membros associados do observatório social, conforme demonstra a Figura 2:

**Figura 2: Reuniões do Conselho de Administração em 2015.**



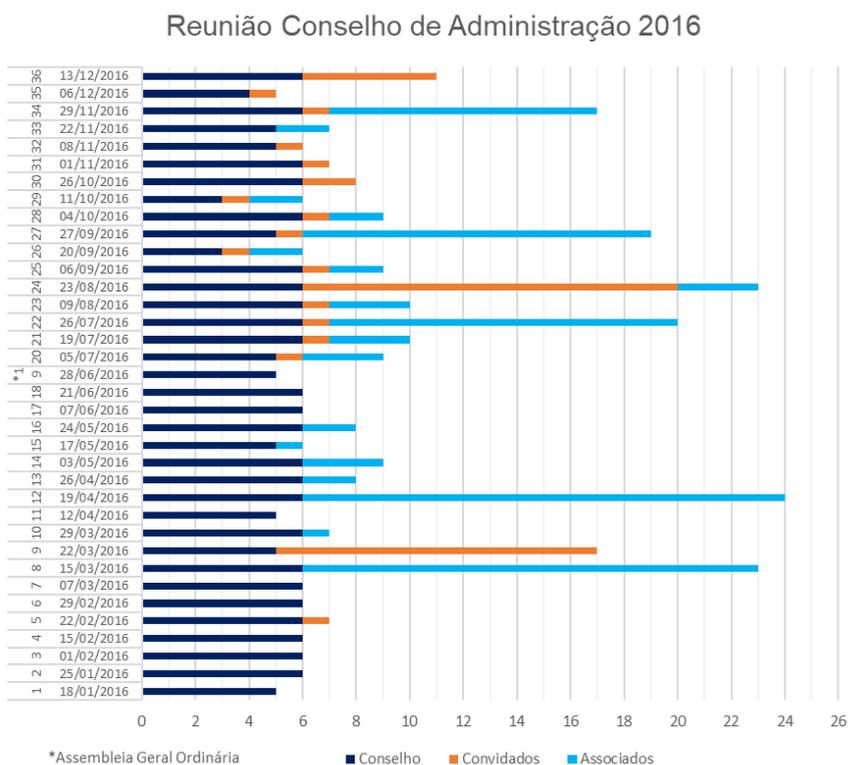
Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

Diante do gráfico anterior, pode-se perceber que as reuniões nas quais ocorreu a participação mais expressiva de pessoas externas ao Conselho de Administração se deram nos dias 27/04, 15/06 e 16/11, as quais contaram, respectivamente, com a participação de 11 (onze) associados, 12 (doze) convida-

dos externos mais 1 (um) associado e 15 (quinze) convidados externos mais 1 (um) associado.

No ano de 2016, contou-se a ocorrência de 36 (trinta e seis) reuniões do Conselho de Administração, sendo que em 26 (vinte e seis) delas houve participação de convidados externos e/ou demais membros associados do observatório. Verificou-se também, nesse ano, assim como no ano anterior, que ocorreram reuniões com uma participação expressiva de pessoas externas ao conselho, conforme demonstra a Figura 3:

**Figura 3: Reuniões do Conselho de Administração em 2016.**

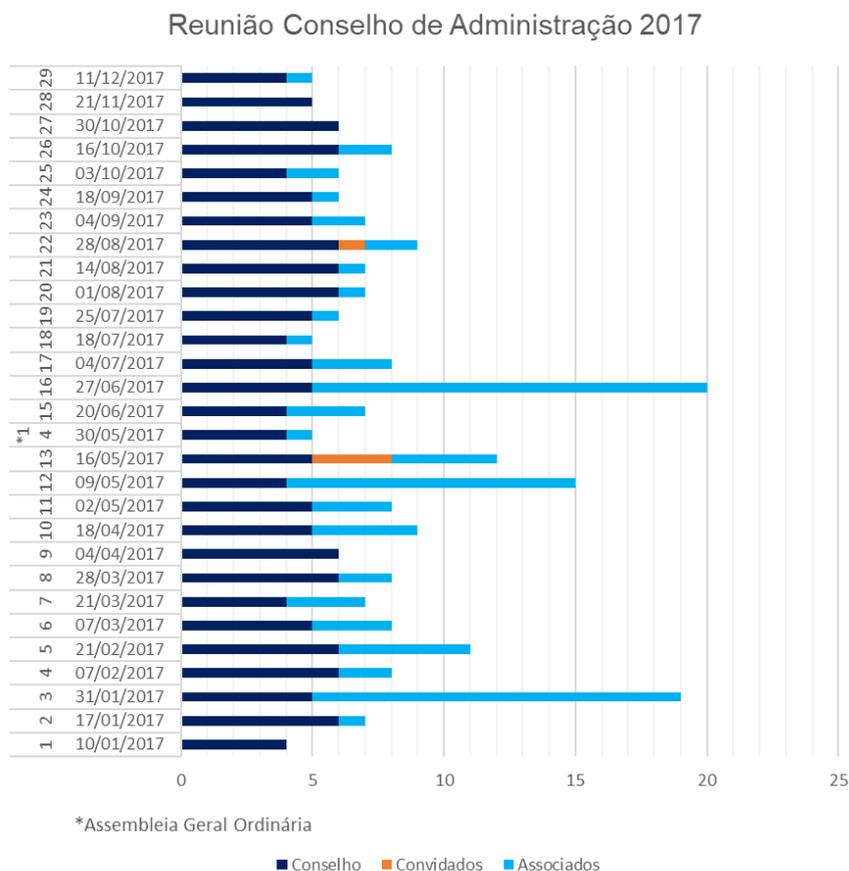


Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

Em 2017, ocorreram menos reuniões do Conselho de Administração que nos anos de 2015 e 2016 – apenas 29 (vinte e nove) –, porém assim como ocor-

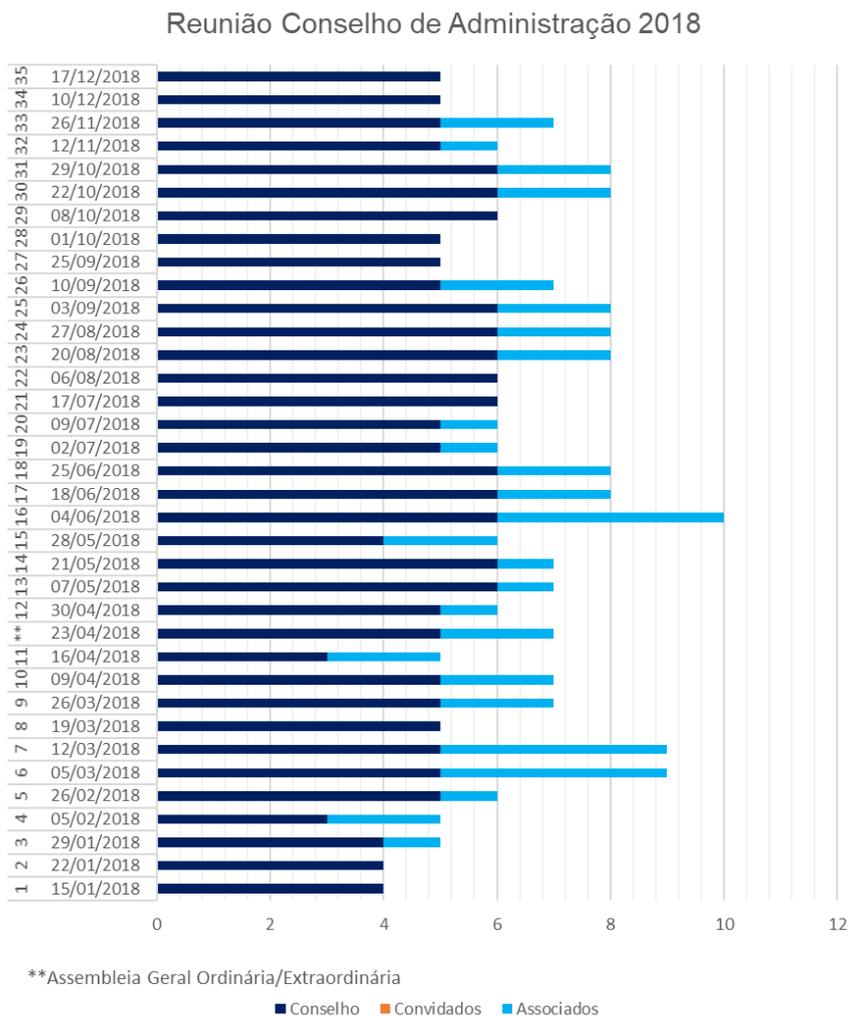
reu nos anos anteriores, na grande maioria, em 25 (vinte e cinco) delas, houve participação de pessoas externas do conselho, conforme demonstra a Figura 4:

**Figura 4: Reuniões do Conselho de Administração em 2017.**



Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

Por fim, no ano de 2018, verificou-se a ocorrência de 35 (trinta e cinco) reuniões do Conselho de Administração, com a participação dos demais associados do observatório em 26 (vinte e seis) delas. Nesse ano, pode-se perceber que, diferentemente dos anos anteriores, não houve uma participação muito expressiva de pessoas externas do conselho nas reuniões, conforme demonstra a Figura 5:

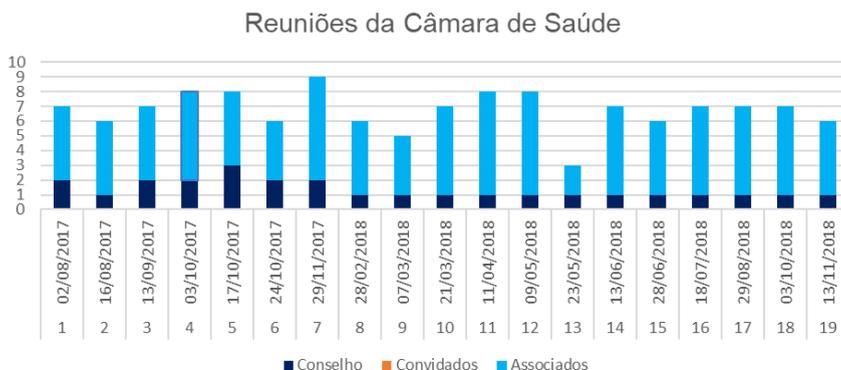
**Figura 5: Reuniões do Conselho de Administração em 2018.**

Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

No que se refere às reuniões das câmaras, cumpre salientar, segundo dados fornecidos pela entidade, com exceção da Câmara de Comunicação (composta por dois membros), que não há registros de suas reuniões, enquanto as demais passaram a registrar suas reuniões por meio de atas apenas a partir do ano de 2017.

Nesse sentido, com base nas atas das reuniões da Câmara de Saúde analisadas, verificou-se que esta teve 7 (sete) reuniões realizadas no ano de 2017 e 12 (doze) reuniões realizadas no ano de 2018.

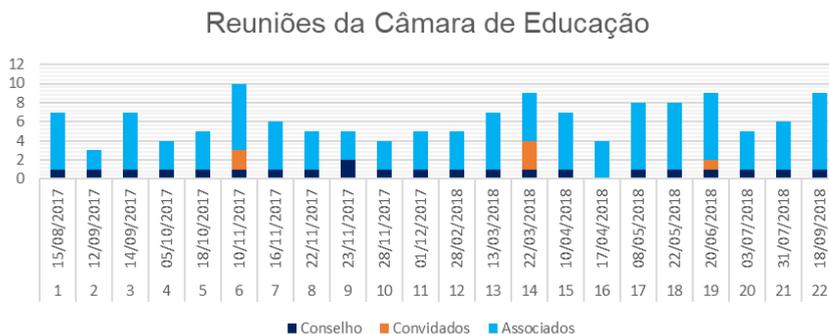
**Figura 6: Reuniões da Câmara de Saúde.**



Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

Quanto à Câmara de Educação, verificou-se a ocorrência de 11 (onze) reuniões no ano de 2017 e 11 (onze) reuniões em 2018, sendo que em 3 (três) delas, além da participação dos associados do observatório, houve também participação de convidados externos:

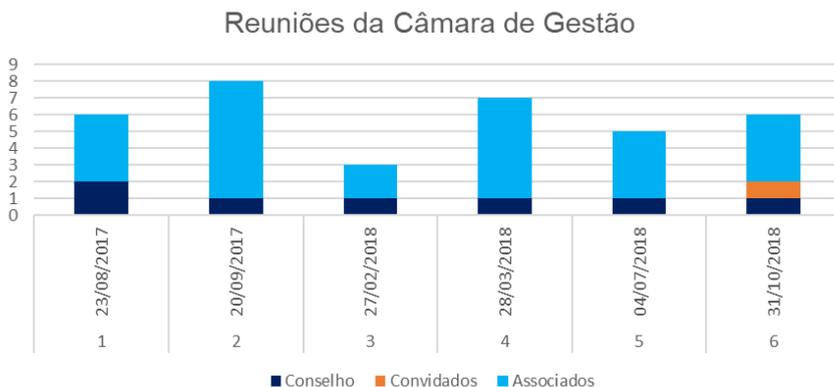
**Figura 7: Reuniões da Câmara de Educação.**



Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

No que se refere à Câmara de Gestão, foi possível perceber a ocorrência de duas reuniões no ano de 2017 e quatro no ano de 2018:

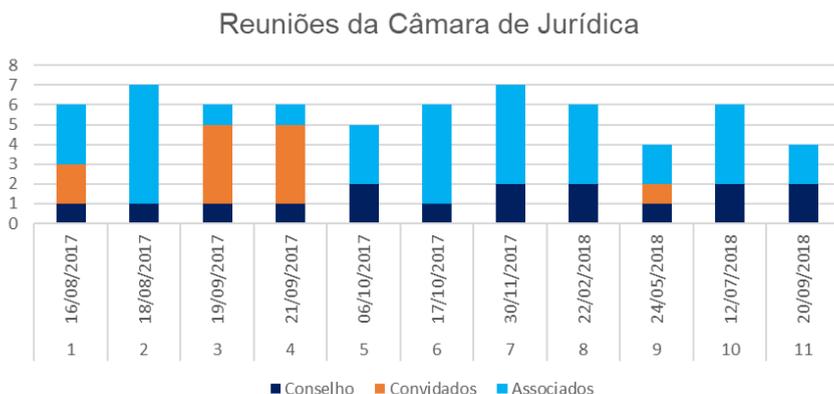
**Figura 8: Reuniões da Câmara de Gestão.**



Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

Segundo os dados fornecidos pela entidade, verificou-se que a Câmara Jurídica se reuniu 7 (sete) vezes no ano de 2017 e 4 (quatro) vezes no ano de 2018, sendo que em 3 (três) das reuniões realizadas no ano de 2017 houve participação de convidados externos e também em uma de 2018.

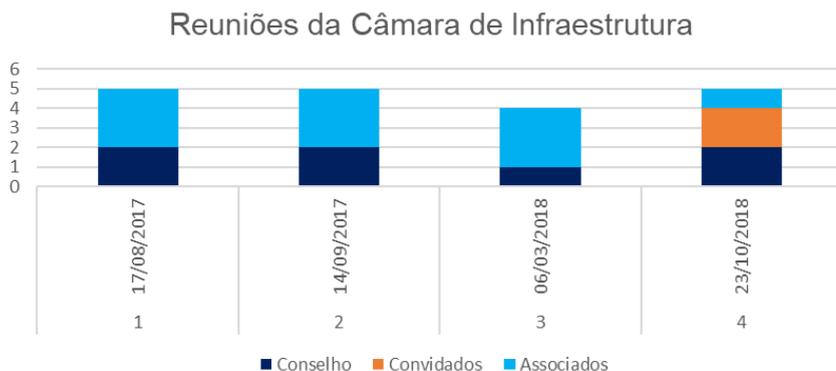
**Figura 9: Reuniões da Câmara Jurídica.**



Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

Por fim, segundo informações repassadas, a Câmara de Infraestrutura se reuniu duas vezes no ano de 2017 e duas vezes no ano de 2018:

**Figura 10: Reuniões da Câmara de Infraestrutura.**



Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

Diante de todo o exposto até aqui, tendo em vista a preocupação demonstrada pelo Observatório de tornarem públicos seus atos, de conscientizar a população acerca da importância de se exercer o controle social sobre a gestão pública, bem como de fomentar a participação de novos membros da sociedade na atuação do Observatório, e considerando ainda o fato de que, com exceção das reuniões das câmaras, em que a participação é quase que exclusiva dos associados voluntários, na maioria das reuniões do Conselho de Administração houve participação de pessoas externas ao próprio conselho, isto é, convidados externos e demais associados do Observatório Social de Criciúma. Entende-se que o observatório social possui grande relevância social e pode sim ser considerado um canal para o exercício da Cidadania Participativa, da Participação Popular e Controle Social exercido pela sociedade no Brasil, razão pela qual o presente instrumento mostra-se pertinente para auxiliar no combate às atuais crises/limitações evidenciadas no modelo de democracia predominantemente representativo manifesto hoje no País e no fortalecimento da Democracia Participativa.

Por fim, entende-se como necessário destacar que o Observatório Social de Criciúma foi declarado como sendo uma entidade de utilidade pública municipal pela Lei Ordinária n. 6.929/2017, publicada em 26 de julho de 2017, e também como sendo de utilidade pública estadual pela Lei n. 17.629, publicada em 17 de dezembro de 2018.

## 6 CONCLUSÃO

Tendo em vista os aspectos observados ao desta pesquisa, pôde-se perceber que a história da região de Criciúma, além de estar atrelada em grande parte com a economia do carvão, é marcada por intensa movimentação política e social, tanto no que se refere à mobilização empresarial do local, denominada por alguns autores “elites”, como no que se refere aos movimentos sociais e a sindicatos de trabalhadores, movimentos/sujeitos políticos estes que contribuiriam, e ainda contribuem, fortemente para a construção histórico-cultural do município. Pôde-se perceber também que o município de Criciúma conta com diversas experiências de participação da sociedade na defesa de assuntos de seu interesse por intermédio de entidades sem fins lucrativos, fundações privadas e associações.

No tocante aos aspectos gerais e históricos acerca dos observatórios sociais, verificou-se que estes se organizam por meio de uma rede nacional denominada Observatório Social do Brasil (OSB), da qual o observatório de Criciúma faz parte. Constatou-se que o primeiro observatório do País foi implantado no município de Maringá/PR após a ocorrência de escândalos de corrupção e de má gestão dos recursos públicos do município e que diante de tal situação o observatório surge com o objetivo de garantir a transparência da administração pública por meio do acompanhamento das contas municipais.

Diante de tais apontamentos, cumpre salientar que, a fim de cumprir o objetivo inicial proposto o presente estudo adotou 3 (três) eixos centrais de análise, que são: o perfil do Observatório Social de Criciúma e de seus Associados; o Estatuto, o Regimento, a Organização e a Estrutura do Observatório; bem como as atas das Reuniões.

No que se refere ao primeiro eixo de análise, qual seja o perfil do Observatório Social de Criciúma e de seus Associados, pôde-se verificar que o Observatório foi fundado por entidades da sociedade civil organizadas do município, lideradas pela Associação Empresarial de Criciúma, ACIC, com o objetivo não ser um órgão fiscalizador, mas sim um “apoiador da administração municipal”, por meio do zelo pela gestão dos recursos públicos de maneira séria e consciente, com monitoramento de licitações e de outras ações municipais.

Nesse sentido, tendo por base tal premissa, entende-se que o objetivo ao qual o observatório se propõe coaduna o posicionamento da maioria dos autores trabalhados ao longo do presente trabalho acerca do exercício do Controle Social exercido pela Sociedade sobre o Estado, isto é, diferente da

ideia de controle social como instrumento de “submissão” do Estado que alguns autores defendem, o Controle Social que o Observatório Social de Criciúma se propõe a executar/exercer está de acordo com a noção de Controle Social como forma de fortalecer e apoiar o Estado, uma vez que, conforme já supramencionado, parte-se do pressuposto de que o fortalecendo, todos saem ganhando, tanto Estado quanto Sociedade.

Outro ponto importante verificado ao longo do presente trabalho, que se entende como necessário destacar, é que tanto o Observatório Social de Criciúma como o observatório Social de Maringá, que foi o pioneiro no País, ou ainda a própria rede nacional do Observatório Social do Brasil (OSB), auto-proclamam-se entidades apartidárias, isto é, em outras palavras, é vedado aos participantes possuir vinculação ou filiação partidária, pois se subentende que eles de algum modo poderiam comprometer a boa execução dos trabalhos, neutralizando as ações da entidade. Preocupação essa que ficou comprovada nos dados e nas informações fornecidos pela entidade.

Foi verificado também que o Observatório é composto por pessoas físicas e jurídicas, sendo que, atualmente, no que se refere às pessoas jurídicas, a composição do observatório se dá por meio de 1 (um) sindicato patronal e demais empresas da região. Já no tocante às pessoas físicas, foi constatado que elas, em sua maioria, possuem formação em nível superior.

Acerca de tal apontamento, tendo como base as categorias e os elementos expostos ao longo desta pesquisa, poder-se-ia chegar ao prévio entendimento de que a composição do Observatório Social de Criciúma é apenas por “elites”, uma vez que a maioria de seus membros (se não todos) se trata de empresários, representantes da classe empresarial e pessoas com nível de formação superior, situação essa que, por sua vez, poderia levar ao entendimento de que o observatório não é um espaço amplamente participativo.

Todavia, antes de considerar tal premissa verdadeira, viu-se por necessário continuar a análise por intermédio dos demais documentos e informações fornecidas pela entidade. Assim, tendo por base o segundo eixo central adotado, que é a análise do Estatuto, do Regimento, da Estrutura e da organização do Observatório Social de Criciúma, pôde-se verificar que em seu estatuto, em regimento e nos demais documentos internos, o observatório demonstra reiteradas vezes uma grande preocupação em conscientizar a população sobre o andamento e a importância de se monitorar a gestão pública, bem como de fomentar a participação de mais membros da sociedade na atuação do observatório, situação essa que também foi verificada na análise das atas.

No tocante à estrutura e à organização, pôde-se verificar que o Observatório, além de separar os associados em modalidades, dependendo de sua atuação ou forma de participação no Observatório, também apresenta uma subdivisão interna entre os órgãos deliberativos – que são a Assembleia Geral, o Conselho Fiscal e o Conselho de Administração – e consultivos – que é o Conselho Consultivo –, sendo que o órgão máximo e soberano do observatório é a Assembleia Geral, onde todos os associados, no gozo de seus direitos, podem participar.

Pôde-se verificar, também, que baseado em seu planejamento estratégico, a fim de melhor administrar e acompanhar o desenvolvimento de suas ações, o Conselho de Administração subdividiu boa parte de suas atribuições operacionais e estratégicas em Câmaras, que atuam como uma extensão dele, cada qual com sua autonomia. Desse modo, além das reuniões próprias do Conselho de Administração, ocorrem também reuniões específicas de cada câmara.

Nesse sentido, cumpre salientar que ao analisar as atas de tais reuniões, terceiro eixo central adotado, pôde-se verificar no que se refere às reuniões do Conselho de Administração, realizadas entre os anos de 2014 e 2018, que na maior parte delas houve participação de pessoas externas ao observatório ou dos demais associados, isto é, em outras palavras, mesmo se tratando de um órgão deliberativo e de gestão do observatório, as reuniões dos conselhos não são completamente fechadas, pois permitem, em muitas ocasiões, a participação de pessoas externas aos membros do conselho.

Já que tocante à análise das atas das reuniões das câmaras, realizadas entre os anos de 2017 e 2018, pôde-se constatar que todas elas ocorrem com a participação dos demais associados, sendo que, com exceção do secretário executivo do observatório, que participa de todas as reuniões, a participação dos membros do conselho nessas foi quase que inexpressiva.

Cumpre salientar também que, conforme verificado nos dados fornecidos pela entidade, quem coordena as câmaras são os próprios associados voluntários, o que demonstra ainda mais a parcela de autonomia que cada uma detém.

Nesse sentido, com base no exposto, entende-se que se obteve a confirmação parcial da hipótese, pois embora em um aspecto geral a composição e o perfil dos participantes e do Observatório Social de Criciúma possam ser compreendidos por muitos como sendo de uma “elite”, não são o papel nem o objetivo do observatório, isto é, em outras palavras, conforme demonstrado na análise dos documentos, embora haja uma grande preocupação da entidade de se fazer conhecer pela Sociedade, de conscientizar a sociedade sobre a importância do monitoramento e do acompanhamento da gestão pública municipal por meio da criação de uma cultura de cidadania fiscal e de fomentar

a participação de novos membros, tendo por base as categorias trabalhadas ao longo do presente estudo, entende-se que esse trabalho desenvolvido pela entidade poderia ser muito mais efetivo e, por assim dizer, muito mais democrático se possibilitasse e incentivasse de maneira mais ampla e direta a participação de outros grupos e segmentos sociais considerados não “elitizados”.

Por fim entende-se que o Observatório Social não pode ser compreendido como uma ferramenta sobreposta sobre as demais experiências participativas, mas sim como “novo” espaço de exercício da Cidadania Participativa, da Participação Popular e do Controle Social exercido pela Sociedade. Em outras palavras, assim como Observatório possui o seu papel, cada uma das demais experiências participativas fortalecidas a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 possuem sua própria importância e por isso não podem ser desconsideradas, mas devem sim atuar de maneira conjunta na construção de uma sociedade cada vez mais participativa, inclusiva, que respeite a diversidade e democrática.

## REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. [Verbete: Democracia]. In: ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário da Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2012, p. 277-279.
- ALVES, Márcia Dornelas. **transparência e controle social no acompanhamento da aplicação de recursos públicos**: atuação do Observatório Social (OS). 2015. 69 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Administração Pública) - Universidade Aberta do Brasil, Brasília, 2015.
- AMMANN, Safira Bezerra. **Participação social**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.
- ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CARBONÍFERA – AMREC. **Municípios Associados, 2019**. Disponível em: <https://www.amrec.com.br/index/municipios-associados/codMapaltem/42512>. Acesso em: 05 jan. 2019.
- ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL DE CRICIÚMA - ACIC. **Estatuto**. Criciúma: Acica, 2015. 18 p.
- ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL DE CRICIÚMA – ACIC. **Histórico**. Disponível em: <http://www.acicri.com.br/sobraçai>. Acesso em: 15 fev. 2019.
- BALTHAZAR, Luiz Fernando. **Criciúma**: memória e vida urbana. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, SC, 2001.
- BAPTISTUCCI, Fabiana Feijó de Oliveira. **Observatórios sociais como instrumento de controle social na gestão dos recursos públicos – uma estratégia para a educação**

**Fiscal?:** o caso do observatório social de Maringá (OSM). 2011. 99 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania, Escola de Administração Fazendária, Brasília, 2011.

BONFANTE, Patrícia dos Santos. **Conselhos de direitos e a atuação das pessoas com deficiência no contexto da democracia participativa:** experiências do município de Criciúma. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, Criciúma, SC, 2017.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 dez. 2018a.

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência Social: do descontrole ao controle social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 88, p. 101-121, 2006.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista:** noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1996.

DOIN, Guilherme Augusto *et al.* Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da lei da ficha Limpa e da rede observatório social do Brasil de Controle social. **Revista Pensamento & Realidade**, São Paulo, v. 27, n. 2, p.56-79, fev. 2012.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Fundações privadas e associações sem fins lucrativos.** 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sch./criciuma/pesquisa/35/0>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **População.** 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sch./criciuma/panorama>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 2010.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO Brasil (Brasil). **1ª Alteração Estatuto.** 2010. Disponível em: [http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 10 fev. 2019.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO Brasil (Brasil). **Observatórios pelo Brasil.** 2019. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/observatorios-pelo-brasil/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO Brasil (Brasil). **O que é um Observatório Social (OS)?** 2019. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>. Acesso em: 10 fev. 2019b.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO Brasil (Brasil). **4ª Alteração Estatuto**. 2015. Disponível em: [http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 10 fev. 2019.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA (Santa Catarina). **Observatório Social de Criciúma**: Documentação Interna. Criciúma, 2019.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA (Santa Catarina). **Observatório Social de Criciúma**: Estatuto. Criciúma, 2014.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA (Santa Catarina). **Observatório Social de Criciúma**: Estrutura Organizacional. Criciúma, 2016.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA (Santa Catarina). **Observatório Social de Criciúma**: Regimento Interno. Criciúma, 2018.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ. **Estatuto Social**. Maringá: Sociedade Eticamente Responsável, 2012. 14 p. Disponível em: <<http://observatoriosocialmaringa.org.br/wp-content/uploads/2017/09/ESTATUTO-SER-2012.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ. **Institucional**. 2019. Disponível em: <<http://observatoriosocialmaringa.org.br/institucional/>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

PAGANINI, Juliana. **A cidadania participativa no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma-SC no contexto da política nacional de assistência social**. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul

Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, Criciúma, SC, 2016.

PERES, Luciano Nurnberg. **Novo olhar sobre a qualidade da informação contábil: a ótica dos observatórios sociais**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

QUEIROZ, Lécia Dias de. **Observatório social do Brasil**: instrumento de controle social da gestão pública. Dissertação (Mestrado profissional) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional, Uberlândia, MG, 2017.

REVISTA SER. **Sociedade Eticamente Responsável comemora 5 anos de existência**. Maringá: Ser, 2012.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. **De Cresciúma a Criciúma**: O Legislativo Catarinense Resgatando a História da cidade 1892/2005. Florianópolis: Centro de Memória Arquivo Permanente, 2005. 317 p.

SANTA CATARINA (Estado). **Lei n. 17.629, de 17 de dezembro de 2018**. Declara de utilidade pública o Observatório Social de Criciúma. Lei Ordinária n. 17.629: de 17 de

dezembro de 2018. Florianópolis, Santa Catarina, 17 dez. 2018. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/sc/lei-ordinaria-n-17629-2018-santa-catarina-declara-de-utilidade-publica-o-observatorio-social-de-criciuma-os-criciuma>. Acesso em: 05 jan. 2019.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios Sociais como promotores de Controle Social e Accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. **Gestão Org.: Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, Florianópolis, v. 3, n. 8, p. 298-326, dez. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. **Controle social das políticas públicas no Brasil: caminho para uma efetiva democracia**. 2010. 146 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010.

SILVA, Francisco Kleveny Soares da. **Controle social: participação da Sociedade Civil na Gestão Pública com perspectiva para o desenvolvimento local**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Campina Grande, PB, 2014.

SILVA, Dionísio de Souza Nascimento da. **Controladoria na administração pública sob a ótica do controle social: o caso do Observatório Social do Brasil**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, RS, 2017.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. **Salvador: Cadernos CRH**, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.

TEIXEIRA, José Paulo. **Nos tempos do Zé: um estudo sobre o PMDB e o governo popular em Criciúma (1982-1988)**. Florianópolis: Instituto Cidade Futura, 1999.

TEIXEIRA, José Paulo. **Os donos da cidade: poder e imaginário das elites em Criciúma**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, SC, 1995.

TEIXEIRA, José Paulo. **Os donos da cidade**. Florianópolis: Insular, 1996.

TRICHÊS, Janete; ZANELATTO, João Henrique. **História política de Criciúma no século XX**. Criciúma: Unesc, 2015.

VIANA, Heliete Rodrigues. **O controle social como instrumento para efetivação da cidadania no Brasil**: um estudo a partir das redes Observatório Social do Brasil (OSB) e Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO). Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2016.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa**: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde. 2013. 540 f. Dissertação (Doutorado em Direito) -Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2013.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos políticos brasileiros**: das origens ao princípio da autonomia político-partidária. Criciúma: Unesc, 2010

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

VOLPATO, Terezinha Gascho. **A pirita humana**: os mineiros de Criciúma. Florianópolis: UFSC, 1984.

VOLPATO, Terezinha Gascho. **Vidas marcadas**: trabalhadores do carvão. Tubarão: Unisul, 2001.

ZANIBONI, Renise Terezinha Mellilo. **A cidadania participativa no Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Criciúma-SC**. 2018. 215 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, Criciúma, SC, 2018.

# DA INSTABILIDADE DEMOCRÁTICA GLOBAL À ASCENSÃO DE LÍDERES AUTORITÁRIOS EM SOLO EUROPEU: INFLUÊNCIA DE OUTROS REGIMES AUTOCRÁTICOS? O CASO DA HUNGRIA E POLÔNIA

Natacha Aimeé Santana de Almeida<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Os clássicos literários sempre trouxeram distopias que ilustravam as amarras dos regimes totalitários, traduzindo-se aos leitores meramente como ficções, realidade que aparentemente se mostra “muito distante” em meio a evolução que a humanidade tem passado a cada novo século. Em 1984, George Orwell (2003) descreve os acontecimentos que perpassam em uma sociedade marcada por um regime essencialmente totalitário pautado no controle dos indivíduos por meio da coerção e da limitação do pensamento; em “O Conto da Aia”, Margaret Atwood (2017) retrata os Estados Unidos da América governado por um totalitarismo essencialmente fundamentalista, puritano e patriarcal, denominado República de Gelead; no romance de Aldous Huxley (2018), “Admirável Mundo Novo”, publicado pela primeira vez em 1932, o autor apresenta aos leitores uma Londres onde não existe pobreza, tendo sido os seres humanos criados em laboratórios, com sentimentos pré-condicionados e divididos em castas, isto é, o autor descreve um ambiente onde a engenharia social governa tudo. Não menos importante, no romance distópico “Fahrenheit 451”, obra do escritor americano Ray Bradbury (2003), é narrada a história de uma sociedade governada por um governo que pune, com pena de morte, cidadãos que mantêm obras literárias ou filosóficas em casa.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direitos Humanos pela Escola de Direito da Universidade do Minho. E-mail: ai-mealmeida.adv@outlook.com.

Todos esses livros distópicos retratam governos com características autoritárias que minaram as instituições democráticas, legitimamente instituídas, pondo em risco, não apenas a democracia, como as liberdades individuais, como um todo. Embora as concepções do senso comum defendam, incontestavelmente, que tais obras literárias não passam de mera ficção de autores dotados de intelecto fértil e imaginário, os últimos acontecimentos testemunhados pelos olhos do mundo demonstram que a realidade do autoritarismo presente nos livros, não estaria assim tão distante da dita sociedade pós moderna. De acordo com relatórios da Human Rights Watch (2021), Freedom House (2022), Instituto V-Den (2022) e relatório Global Trends 2040 – A More Contested World demo da Comunidade de Inteligência Americana (2021), responsáveis por avaliar os índices de democracia global, ambos apresentados entre 2021 e 2022, apontou que o número de governos autoritários têm sofrido feroz expansão em todo o mundo, revelando este aumento exponencial, como uma grande preocupação para o pleno exercício democrático nos próximos anos.

Tal crescimento é preocupante, na medida em que demagogos e ditadores atropelam o Estado de Direito e a separação de poderes, mas não só: em meio ao autoritarismo as eleições raramente são justas, ainda que sejam nominalmente livres. Os governos consideram liberdades de reunião, associação e expressão como meros inconvenientes, quando não como ameaças diretas a seus próprios governos. A independência judicial, muito distorcida pela corrupção endêmica, presente em todos os níveis do governo, está intrinsecamente ligada a legislações abusivas. E estas tendências perturbadoras, que se encontram presentes em graus variados em muitas partes do mundo, estão moldando os contornos de uma nova, mas violenta era.

Para compreender a nebulosa simpatia que alguns regimes democráticos têm apresentado para com o autoritarismo, o presente artigo se debruça sobre a análise de dois Estados-Membros da União Europeia – Hungria e Polônia – que começaram a dar sinais de afeição pelo autoritarismo. Nos últimos anos, os relatórios das “Nações em Trânsito”<sup>2</sup>, apresentados pela Freedom

---

<sup>2</sup> O relatório das nações em trânsito é realizado anualmente pela organização não governamental Freedom House, que é responsável por avaliar o estado democrático na região que se estende da Europa Central à Ásia Central, abarcando cerca de 29 países, classificando-os como democracias, regimes híbridos e regimes autoritários. A classificação numérica que cada país recebe é realizada com base em 7 indicadores: 1. Governança democrática nacional que considera o caráter democrático do sistema governamental, a independência, eficácia dos poderes legislativo e executivo; 2. Processo eleitoral que examina as eleições nacionais executivas e legislativas, o quadro eleitoral, o funcionamento dos sistemas multipartidários e a participação popular no processo; 3. Sociedade civil que avalia a capacidade organizacional e a sustentabilidade financeira do setor cívico, o ambiente jurídico e político em que opera, o funcionamento dos sindicatos,

House (2022), expuseram que os níveis democráticos na Hungria e Polônia têm diminuído e que, conseqüentemente, começam a se apresentar como infortúnio à integração europeia.

Diante disso questiona-se: que eventos têm colaborado para a ascensão de líderes autoritários em países com democracias consolidadas e histórico de repressão a regimes autocráticos? Como a Hungria, antes tida como uma democracia, tornou-se um regime híbrido e a Polônia, que atualmente ainda é uma democracia semiconsolidada, parece caminhar para o mesmo fim? Que eventos contribuíram ou têm contribuído para o crescimento do autoritarismo em seus territórios? Que perigos a presença de regimes simpatizantes com os dogmas autoritários revelam a União Europeia: poder-se-ia estar diante de um obstáculo à integração? Será que a autocracia possui algum tipo de encanto que “glorifica a um” e sub-roga os demais a uma eterna servidão, ou será que a natureza do homem é para a servidão voluntária? Pretende-se, no decorrer do artigo, responder a esses questionamentos e, para tanto, será usado como fonte bibliográfica diversos artigos de repositórios científicos, revistas, *e-books*, base de dados bibliográficos, portais governamentais, portais de organismos não governamentais, livros, bem como produções audiovisual, como documentários que abordem o tema e, que de alguma maneira contribuíram com o desenvolvimento deste. E, para melhor entendimento do leitor, o estudo será dividido em duas partes.

## 2 O QUE ESTÁ A ACONTECER COM A DEMOCRACIA? O CASO DA HUNGRIA E POLÔNIA

No último relatório Nações em trânsito da Freedom House (2022), que analisou eventos do ano de 2021, da região partindo da Europa Central à Ásia Central, verificou-se o 18º ano consecutivo de declínio democrático na região. De acordo com o relatório, o perigo apresentado pela invasão da Ucrânia está gal-

---

participação de grupos de interesse no processo político, e a ameaça representada por grupos extremistas antidemocráticos; 4. Mídia independente que examina o estado atual de liberdade de imprensa, incluindo leis de difamação, assédio de jornalistas e independência editorial, a operação de uma imprensa privada independente e financeiramente viável, e o funcionamento da mídia pública; 5. Governança democrática global que considera a descentralização do poder, as responsabilidades, eleições e capacidade dos órgãos governamentais locais, e a transparência e responsabilidade das autoridades locais; 6. Enquadramento jurídico independência que avalia proteções constitucionais e de direitos humanos, independência judicial, status dos direitos das minorias étnicas, garantia de igualdade perante a lei, tratamento de suspeitos e presos e cumprimento de decisões judiciais; 7. Corrupção que analisa as percepções públicas de corrupção, os interesses comerciais dos principais formuladores de políticas, as leis sobre divulgação financeira e o conflito de interesses e a eficácia das iniciativas anticorrupção.

vanizando os democratas de todo o mundo como nenhuma outra crise antes. Provavelmente, mais do que em qualquer outro período do pós-Guerra Fria, os povos, da Europa Central e Oriental e da Eurásia, podem agora testemunhar a ameaça à liberdade e à democracia por uma ditadura irrestrita. O movimento da Eurásia, sobretudo, em direção às profundezas da autocracia acelerou, ao passo que líderes entrincheirados em toda a região preferiram a democracia liberal e adotaram formas personalistas de governo autoritário, em que o poder do Estado é concentrado nas mãos de um indivíduo. Esses líderes suprimem todas as normas e os princípios democráticos liberais em seu território, uma vez que os vê como uma ameaça real ao seu poder. E também neutralizam a pressão democrática do exterior, aterrorizando dissidentes exilados e corrompendo as elites estrangeiras.

Em 2022, pela primeira vez no século XXI, a forma de governo hegemônica na região abrangida pelo relatório das “Nações em Trânsito” foi o regime híbrido<sup>3</sup>. Os dados expostos pelo relatório assinalaram que quatro democracias caíram na zona cinzenta desde o ciclo ininterrupto de declínio democrático, com marco inicial em 2004, entre eles a Hungria. Dos 29 países analisados pelo relatório, constatou-se que no ano de 2004 identificaram-se 14 democracias e, em 2021, esse número caiu para 10. Para além da diminuição dos regimes democráticos, os dados analisados também apontam para um aumento na insatisfação dos cidadãos com o funcionamento da democracia, tendo a insatisfação na Polônia, por exemplo, atingido os patamares dos 48% em 2022. Apesar do regime híbrido conjugar elementos de democracia e governo autoritário, são eles analiticamente distintos. Isto é, podem ser democráticos no sentido mínimo, ao apresentarem eleições com certa regularidade e competitividade, mas suas instituições disfuncionais são incapazes de fornecer os componentes definitivos de uma democracia liberal, como: freios e contrapesos, estado de direito e proteção robusta para os direitos e liberdade dos cidadãos (Freedom House, 2022).

A Hungria, que é um Estado-Membro da UE, é classificada pela Freedom House como regime transitório ou híbrido, possuindo a percentagem democrática de 44,64 de uma máxima de 100 e, sendo a sua pontuação democrática de 3,68 de uma máxima de 7. A mudança significativa de pontuação da Hungria, em 2022, se deu, sobretudo, pela vigilância de jornalistas mediante a utilização do *spyware* Pegasus, e a redução do espaço da mídia independente. Vale ressaltar que depois de assumir o poder nas eleições de 2010, o partido Aliança dos Jovens Democratas-União Cívica Húngara (Fidesz), do então primeiro-ministro

---

<sup>3</sup> De acordo com o relatório das “Nações em trânsito” os países que recebem essa classificação são tipicamente democracias eleitorais em que as instituições democráticas são frágeis existindo desafios substanciais para a proteção dos direitos políticos e liberdades civis.

Viktor Orban, impulsionou grandes mudanças a nível constitucional, que autorizaram o alicerce do controle sobre as instituições independentes do país, abrangendo o judiciário. A partir daí, o governo do Fidesz aprovou políticas anti-imigrantistas e anti-LGBT+, assim como foram aprovadas leis que dificultam as operações de grupos de oposição, jornalistas, universidades e organizações não governamentais que proferem críticas ao partido no poder ou cujas perspectivas o Fidesz discorda (Freedom House, 2022).

Ao que tudo indica, o grande “trunfo” usado pelo partido Fidesz na consolidação do autoritarismo, que influenciou fortemente a queda da pontuação democrática da Hungria, se deu na primavera de 2020, quando Orbán usou a pandemia do coronavírus como subterfúgio para equipar o seu governo com poderes quase ditatoriais, incluindo o poder de prender jornalistas que viessem a criticar as medidas adotadas pelo governo para “conter” os avanços da pandemia (Applebaum, 2021)

Durante a pandemia do coronavírus, o governo húngaro implementou o estado de perigo, que permitiu ao governo comandar, por decreto, durante a totalidade do ano de 2020. A duração de 15 dias dos decretos governamentais, previsto na Constituição da Hungria, foram prorrogados repetidas vezes, de 2020 até 1 de junho de 2022, por meio de diversos atos de habilitação que os partidos governantes adotaram (Freedom House, 2022). Para Masha Gessen (2020), o “estado de exceção” de Carl Schmitt parece ser um modelo que muitos líderes, com tendências autoritárias, têm usado para subverter o sistema democrático. Segundo Gessen, a partir do entendimento das teorias de Carl Schmitt, entende-se que o estado de exceção surge quando uma emergência, isto é, um evento singular, sacode a ordem das coisas aceitas. Permitindo que o soberano avance e institua novas regras extralegais. Assim a emergência permite um salto quântico, tendo acumulado poder suficiente para declarar um estado de exceção, então, o soberano, por essa declaração, adquire um poder maior e sem controle: é isto que torna a mudança irreversível e o estado de exceção permanente.

Esse parece ter sido o método usado por Orbán, para ampliar seus poderes e transformar o regime húngaro em um regime autoritário. Cumpre salientar que a criação de estado de exceção para ampliação de poder político é um método antigo, que foi usado por Hitler em meio ao incêndio no parlamento alemão em 27 de fevereiro em 1933, quatro semanas depois de este ter virado chanceler, que possibilitou ao governo a emissão de um decreto no qual autorizava a polícia deter pessoas sem acusação; foi usado mais recentemente por Vladimir Putin em meio às explosões que sucederam-se em apartamentos em Moscou, no sul da Rússia, que mataram centenas de pessoas, permitindo ao

recém-chegado ao poder, proclamar a execução sumária daqueles que eram considerados “terroristas”, fundamentando ainda a justificativa para a invasão da Chechênia, e uma série de outros atos que foram ampliando o seu poder e, minando as instituições “democráticas” do Estado (Gessen, 2020).

Vale ressaltar que o governo húngaro também limitou o acesso às informações públicas, inclusive dados epidemiológicos, pois, não raras vezes, as autoridades húngaras valiam-se da pandemia como escusa para prorrogar o prazo de resposta aos pedidos de informação. Para além da limitação ao acesso à informação, neste período, o governo húngaro também deu continuidade a guerra ideológica contra a comunidade LGBT+ através da adoção da chamada Lei antipedofilia, que recebeu forte tom homofóbico em razão de emendas inseridas na lei de última hora, que proibiam a representação e promoção da homossexualidade e a mudança de sexo para menores (Freedom House, 2022)<sup>4</sup>.

A adoção da Lei antipedofilia recebeu duras críticas da Comunidade Internacional, pois com a adoção de emendas que abordam questões que envolve a homossexualidade na Lei, as emendas acabam por confundirem o crime de pedofilia com a homossexualidade, demonizando, portanto, as minorias sexuais. Após a entrada em vigor da lei, os dados obtidos pelo relatório das “Nações em trânsito” concluíram que a ocorrência de assédios homofóbicos e crimes de ódio tiveram um aumento exponencial. Em razão disso, o Parlamento Europeu (2021)<sup>5</sup>, por intermédio da Comissão Europeia, deu início a um processo por violações das alterações homofóbicas realizadas pelo governo, que ca-

---

<sup>4</sup> Sobre o assunto vale ressaltar que esta lei húngara encontra muita similitude com a Lei Federal 135-F2 publicada em 2013 pelo governo russo que passou a proibir expressamente a distribuição, para os menores de idade, de qualquer tipo de conteúdo que resguardem os direitos LGBT, ou, equiparem os relacionamentos de pessoas heterossexuais com os de pessoas homossexuais. Tendo tal lei fomentado o aumento do discurso do ódio e a intolerância a minorias sexuais em territórios como o da Chechênia que é comandado pelo denominado “homem forte do Kremlin”, Ramzan Kadvroy. Vindo neste território a ser instituído campos de concentração anti-gays clandestinos que torturam, estrupam e matam suspeitos de serem homossexuais. Para mais informações sobre o assunto assistir o documentário “*Wecome to Chechnya*” Disponível em: <https://netcine.ch/bem-vindo-a-chechenia/>.

<sup>5</sup> No processo, o Parlamento Europeu deixa claro que “condena, veementemente, a Lei adotada pelo Parlamento húngaro, que constitui clara violação dos valores, princípios e legislação da UE; relembra que a Lei introduziu em várias leis húngaras disposições que violam direitos fundamentais consagrados na Carta e nos Tratados e na Legislação da UE [...] Salieta que a Lei não é um exemplo isolado, mas constitui mais um exemplo internacional e premeditado do desmantelamento gradual dos direitos fundamentais na Hungria; salienta que as campanhas de fobia e desinformação contra pessoas LGBTIQ, organizadas e promovidas pelo Estado, se tornaram instrumentos de censura política por parte do Governo húngaro e considera que tal valor viola o artigo 2 do TUE; relembra que a União Europeia foi proclamada zona de liberdade para as pessoas LGBTIQ [...]”.

muflou a sua atitude alegando que o Estado estava apenas tomando medidas de proteção à criança (Freedom House, 2022).

O governo húngaro não parou apenas na censura da mídia e na perseguição das minorias sexuais, que na visão do governo, vão contra os “tradicionais valores cristãos” que o governo alega proteger, eles foram bem mais além! Aproveitaram-se da fragilidade que a pandemia trouxe ao mundo para minar as instituições democráticas do país, sufocando a democracia. Conforme apresenta o relatório da Freedom House, em preparação para as próximas eleições, os partidos solidificaram sua fortaleza institucional e financeira por intermédio de nomeações políticas e do controle sobre os fundos públicos. As nomeações políticas para o Cúria, que é o tribunal mais importante da Hungria, assim como uma emenda que tornou o procurador-chefe um cargo atualmente ocupado por um ex-membro do partido governante Fidesz – removível apenas por uma maioria de 2/3 do parlamento – enfraqueceu ainda mais a independência do judiciário. Outrossim, a renúncia antecipada do chefe do Conselho de Mídia possibilitou que um novo presidente fosse eleito pelo atual parlamento, assegurando assim o controle partidário sobre a esfera da mídia. Vale ressaltar ainda que o governo também realizou alterações nas esferas do ensino superior. Segundo dados do relatório das “Nações em Trânsito”, na remodelagem organizacional em curso do ensino superior, os partidos governantes prosseguiram na garantia dos fundos estatais e no controle das universidades, anteriormente públicas, para fundações privadas de gestão de ativos, dirigidas por figuras pró-governo (Freedom House, 2022).

Com o objetivo de ganhar apoio dos cidadãos antes das eleições de 2022, em meados de outubro de 2021, um grupo afiliado ao Fidesz organizou uma grande passeata intitulada de Marcha da Paz, cujo objetivo era sensibilizar simpatizantes do governo antes das eleições. Juntamente a isto, foram distribuídos pelo governo do Fidesz uma série de benefícios, como por exemplo: benefícios previdenciários; levantamento de parte do imposto de renda para menores de 25 anos e para cidadãos com filhos; a volta do 13 salário para pensionistas; promessa de aumento do salário em 20% a partir de janeiro de 2022 etc. (Freedom House, 2022).

Diante de todas essas medidas que vêm sendo adotadas pelo partido de Viktor Orbán, percebe-se que na Hungria a governança nacional tem mostrado tendências que abandonam o viés democrático e começam a apresentar características precipuamente autoritárias. Tal ideia é fundamentada ao passo que o governo tem adotado ações, que aos poucos vão desmantelando todo o sistema democrático, como a crescente falta de respeito pelos direitos dos grupos vulne-

ráveis, por intermédio da implementação da Lei antipedofilia, por exemplo. Com a modificação realizada no código eleitoral, em que, muito embora as eleições aparentemente se mostrem “livres”, não podemos afirmar que sejam justas, posto que tais mudanças têm prejudicado gravemente os partidos de oposição, tirando deles qualquer possibilidade de concorrerem em pé de igualdade. Com as fortes repressões perpetuadas pelo governo contra locais da sociedade civil. Como, por exemplo, a situação do ensino superior que teve a sua autonomia ameaçada desde quando o governo atual deixou o ensino público a cargo de instituições privadas que o apoiam. Assim como o estado terminal da mídia independente do país, que é incapaz de cumprir o seu papel público de informar os cidadãos, desde quando o governo começou a dominar o mercado e a mídia com publicidade pró-governo; e com o poder que o governo passou a ter sobre o Cúria, que têm prejudicado a independência do judiciário (Freedom House, 2022).

Importante fazer um parêntese, antes de começarmos a analisar que medidas foram tomadas pela Polônia, que diminuíram o seu índice democrático, e aos poucos, a faz seguir os mesmos ventos do autoritarismo que a Hungria seguiu. Pois bem, todas as medidas que foram, e que vêm sendo tomadas pela Hungria, apresentam-se como caminhos que já foram e vêm sendo tomados por outros governos, de cunho extremamente autoritário, e que não são pertencentes à União Europeia. Essa subversão democrática parece ser realizada aos poucos, gradativamente, como um câncer que vai se espalhando por todo o corpo: é assim que os líderes simpatizantes do autoritarismo têm agido. Na Rússia, Vladimir Putin também usou do seu Poder para alterar a Constituição (Oliveira, 2020), em 2021, de modo a ter seu cargo de chefe político garantido até 2036; na Rússia a tradição cristã judaica também é superestimada, e o governo adotou leis de cunho discriminatório contra minorias sexuais em nome da proteção das crianças, assim como fez Viktor Orbán, na Hungria.

Em meio ao caos sanitário gerado pela pandemia do coronavírus, noticiado a cada segundo nos telejornais brasileiros, investigações no Brasil apontaram que o governo Bolsonaro, durante esse período de caos sanitário e distração pública, se reuniu diversas vezes com o objetivo de aprovarem leis que realizaram verdadeiras desregulamentações ambientais para incentivar grileiros, desmatadores e madeireiras (Alessi, 2020). Ademais as infelizes manifestações antidemocráticas (César; Duarte, 2020), como a defesa do sepultamento do judiciário e o comportamento do presidente brasileiro, face à democracia, denotam a similaridade deste com governos que já adotaram uma política mais autoritária, ou estão a caminhar na estrada do autoritarismo. Vale lembrar que Jair Bolsonaro foi eleito em meio a disseminação de notícias falsas, como o “kit

gay”, por exemplo, que, segundo seu partido, seriam distribuídos nas escolas caso a esquerda fosse eleita (Veiga, 2021). Além disso, o presidente eleito deu inúmeras entrevistas em que se manifestou contra as minorias sexuais (Plastino; Sarmanho, 2020) e contra os jornalistas (Flores, 2022).

Ou seja, tanto na Hungria, como na Rússia e no Brasil, o caminho da subversão democrática parece semelhante, isto é, os representantes aproveitam-se de um estado de caos para criar um estado de exceção, que os permite ampliar os poderes políticos. Geralmente são pertencem a extrema-direita, são envolvidos por um senso de nacionalismo exacerbado, defendem os ideais tradicionalistas cristãos com políticas que sub-rogam a minoria, atacam instituições democráticas como tribunais superiores, minam as instituições políticas com seus apoiadores, adotam políticas anti-imigração, manipulam a mídia a seu favor criando falsas verdades, etc. Isto é, os caminhos tomados são traduzidos em ações premeditadas que, a longo prazo, enfraquecem o regime democrático.

Retornando ao solo europeu, dediquemo-nos agora à Polônia, outro Estado-Membro que parece seguir o mesmo caminho que a Hungria. Conforme dados obtidos pelo último relatório das “Nações em Trânsito”, a Polônia ainda é considerada como uma democracia semiconsolidada, tendo obtido como nota de percentagem democrática 58,93 da máxima 100 e, pontuação de democracia de 4,54 da máxima 7. Mas assim como a Hungria, esta também viu seu índice democrático cair, sobretudo em 2021, que marcou o oitavo ano consecutivo de declínio democrático no país (Freedom House, 2022).

Anne Applebaum (2021), autora de “O Crepúsculo da Democracia”, defende que tais tendências mais autoritárias começaram a serem vistas na Polônia com o advento do partido Lei e Justiça, que após conseguir vencer as eleições partidárias, gradativamente começou a adotar um conjunto de ideias não apenas xenofóbicas, mas abertamente autoritárias. O novo governo infringiu a Constituição, ao, irregularmente, indicar novos juízes para o Tribunal Constitucional. Posteriormente, valeu-se de estratégias igualmente inconstitucionais, na tentativa de controlar a Suprema Corte, e criar uma lei com o objetivo de punir juízes cujo veredito contrariasse as políticas governamentais. Assim como na Hungria, a emissora estatal de TV polonesa também começou a ser gerida pelo Governo, passando a substituir os então apresentadores populares e repórteres experientes, por pessoas da mídia *online* de extrema direita e, em consequência, iniciaram a promoção de propagandas claramente pró-partido, cheias de falsas verdades (Applebaum, 2021).

Em razão disso, o índice da governança democrática nacional da Polônia, que era de 3,75, caiu para 3,50, como resultado, o seu índice de democracia

caiu de 4,57 para 4,54. De acordo o relatório da Freedom House, a democracia na Polônia também foi afetada pela resposta do governo à pandemia do coronavírus. Embora o Estado tenha tido um alto índice de mortalidade, os índices de vacinação foram baixíssimos, quando em comparação com outros Estados-membros. A explicação se dá, provavelmente, pela recusa do governo em impor restrições aos não vacinados, tendo a maioria das restrições que haviam sido impostas, suspensas durante o verão. Em meio a tudo isso, um grande movimento antivacina ganhou força no Estado realizando protestos e ataques a postos de vacinação, bem como proferindo ameaças de morte ao ministro da saúde polonês (Freedom House, 2022).

Para além disso, outro evento que se sucedeu em 2021, tendo contribuído com a queda do índice democrático do Estado, foi a questão envolvendo uma onda de imigrantes, orquestrada pela Bielorrússia, a partir de agosto, em solo polonês. A Bielorrússia teria encorajado imigrantes e refugiados do Oriente Médio e África, com a falsa promessa de fácil acesso à União Europeia. Em razão disso, o Governo polonês, a União Europeia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), condenaram o líder da Bielorrússia, Alexandre Lukashenko, por montar um ataque híbrido, ao instrumentalizar a imigração irregular em retaliação às sanções impostas à Bielorrússia com o objetivo de enfraquecer a União Europeia. Em resposta à retaliação de Lukashenko, a Polônia declarou estado de emergência e fortaleceu suas fronteiras, proibindo o ingresso à zona de emergência pela mídia, ONGs, agências de ajuda humanitária e cidadãos, que ofereciam ajuda aos imigrantes. O governo polonês rejeitou a ajuda oferecida pela agência fronteiriça da União Europeia. E, por isso, foi duramente criticado por seu tratamento aos migrantes, sobretudo, pela legislação que permite que guardas de fronteira enviassem imediatamente os imigrantes de volta, impossibilitando-os de apresentarem pedidos de asilo, em grave violação ao Direito Internacional (Freedom House, 2022).

Assim como o Governo húngaro publicou uma lei de cunho altamente discriminatório, alimentando o discurso de ódio às minorias sexuais, o governo polonês também tomou medida semelhante para incutir o discurso de ódio na sociedade polonesa. Isto porque, na véspera de uma eleição parlamentar, que teve vez em outubro de 2019, a TV estatal exibiu um documentário chamado "invasão", que descrevia "o plano secreto" dos LGTs para enfraquecer a Polônia. Outrossim, a igreja católica polonesa, que não é mais uma instituição neutra politicamente, começou a promover temas semelhantes, tendo o arcebispo de Cracóvia realizado um sermão onde discursava serem os homossexuais como uma "praga" multicolorida que substituiu a praga vermelha do comunismo, sermão este aplaudido pelo Governo (Applebaum, 2021).

Assim, as medidas que vêm sendo implementadas, tanto pelo governo húngaro quanto pelo Governo polonês, leva-nos a crer que o golpe às democracias do século XXI é gradativo, por dentro das instituições e, sem muito exibicionismo (Bellato; Rodrigues, 2021). Isso porque quanto mais a democracia é vista como segura, maiores serão as oportunidades de que esta venha a sofrer uma subversão. Nomeadamente, pela ampliação do poder do executivo, em que os ditos homens fortes, que foram eleitos “legitimamente”, minam as instituições democráticas enquanto declaram defendê-las. De acordo com David Runciman (2018), há sinais de que esse “fenômeno” esteja a acontecer na Hungria e na Polônia, mas o grande problema é a incerteza, especialmente porque o golpe de Estado clássico costuma ser um evento isolado em que se decide no tudo ou nada, enquanto essa outra ameaça democrática se revela em um processo gradual, tornando difícil a sua identificação.

A diminuição da hegemonia democrática pelo mundo, apontada pelo relatório Instituto Varieties of Democracy (V-Dem), que concluiu que o nível de democracia desfrutado pelo cidadão global médio, em 2021, caiu para os níveis do ano de 1989, tendo os avanços democráticos, dos últimos 30 anos, erradicados e, em consequência, permitindo que os regimes autoritários tomassem posição de ascensão (Boese; Alizada; Lundstedt, 2022). Denota, à Runciman (2018) que sim, a democracia liberal está em transformação. Mas não se sabe dizer com exatidão que caminhos essa transformação está a percorrer. Sua certeza é de que o “autoritarismo pragmático”, compreendido como um desvio populista, não é exatamente o melhor caminho. Muito embora tenha sido esse o caminho escolhido pela Hungria e Polônia.

É inevitável que diante da subversão democrática que vem marcando presença em território europeu, questionamo-nos dos motivos pelos quais democracias liberais consolidadas, com histórico de aversão a regimes autoritários, em determinado momento, tomam rumos que as levam em direção ao autoritarismo. Esse será o tema discutido no tópico a seguir.

### **3 OS FORTES VENTOS DA TEMPESTADE DOS REGIMES AUTORITÁRIOS TÊM QUEBRADO AS VELAS DAS EMBARCAÇÕES DEMOCRÁTICAS**

Em todo o mundo as sociedades livres têm enfrentado um novo e implacável inimigo que não tem um exército; não vem de nenhum país identificável no mapa; está por toda parte e, em nenhum lugar ao mesmo tempo;

não está lá fora, mas aqui dentro. Um inimigo que, ao invés de ameaçar as sociedades livres, com a destruição externa, como fizeram os nazistas e os soviéticos, ameaçam corroê-las por dentro. Apesar de sabermos que algo está a acontecer, temos dificuldade de nomear essa ameaça, transmutada, que tem rondado os regimes democráticos e, aos poucos, sem que a massa se dê conta, vai suprimindo todo o oxigênio da democracia, até que esta simplesmente não apresente mais nenhum sinal vital. Questionamo-nos então, afinal, quem é esse “novo” inimigo que tem ameaçado a nossa liberdade, nossa prosperidade e, até a nossa sobrevivência como sociedade democrática? A resposta é o poder: de uma maneira nova e maligna. Em todas as épocas do mundo houve uma ou mais formas de mal político. O que temos testemunhado nos dias atuais é uma variante revanchista que imita a democracia, mina-a e despreza qualquer tipo de limite que possa ser imposto (Naím, 2022).

Michael Foucault (1999) questionava-se sobre o que é o poder, questionava-se sobre quais seriam, em seus mecanismos, em seus efeitos, em suas relações, os diferentes dispositivos em que o poder é exercido em diferentes níveis da sociedade, em campos e com extensões tão variadas. E para compreender sustentou que o poder poderia ser contraposto em dois grandes sistemas: um que seria o sistema tido como velho, que é fundamentado pelos filósofos do século XVIII, compreendido como um direito original que era cedido; e o outro sistema, que analisaria o poder a partir de outro esquema, o da guerra-repressão em que a oposição pertinente consistia em uma relação entre luta e submissão (Foucault, 1999).

Para Moisés Naím (2022), autor de “La Revanche de los Poderosos: Cómo los Autócratas Están Reinventando la Política en el siglo XXI”, com o passar dos anos as formas de poder, que eram passadas de pai para filho para que esses fundassem suas dinastias baseadas em sangue e privilégio, foi drasticamente alterada criando novos limites para quem o exercesse, sobretudo, após as revoluções americanas e francesas no final do século XVII. Ademais, com a chegada do século XXI, a globalização e a mudança de mentalidade se uniram para dividir e diluir o poder, tornando-o mais fácil de se ganhar, mais difícil de manejar e mais fácil de perder. Conseqüentemente, uma reação foi inevitável, aqueles que se dispuseram a ganhar e exercer o poder de uma forma ilimitada começaram a empregar velhas e novas táticas para protegê-lo das forças que o enfraqueciam e limitavam. Assim, o objetivo dessas novas formas de comportamentos por tais agentes que buscam o exercício ilimitado do poder é interromper o declínio deste e permitir que ele seja reconstruído, concentrado e exercido, novamente sem restrições; mas desta vez com tecnologias, táticas, organizações, e a mentalidade do século XXI (Naím, 2022).

O que está em jogo não diz respeito apenas ao florescimento democrático no século XXI, mas sim a própria sobrevivência da democracia como um sistema globalmente predominante, isto é, como configuração predeterminada de um ideal global, em que a sobrevivência da liberdade não está garantida (Naím, 2022). No último relatório do Instituto V-Dem, dados apontam que 70% da população mundial – o que em números equivaleria à 5,4 bilhões de pessoas –, estão sobre o abrigo de líderes extremamente autoritários (Boese; Alizada; Lundstedt, 2022). É sabido que o poder não é cedido voluntariamente! Por isso, certamente, aqueles que o possuem tentam conter e repelir qualquer tentativa de seus rivais de enfraquecê-lo ou substituí-lo. Assim, conforme Gessen (2020), os recém-chegados<sup>6</sup>, que atacam os que estão no poder, são muitas vezes ino-

---

<sup>6</sup> Na obra "Surviving Autocracy", a autora Masha Gessen nos conta como alguns líderes autocratas agem na sua busca incessante pelo poder. Particularmente, chamou a atenção desta que vos escreve, da forma "Putin" de conquista, que se valeu de um estado de exceção e da manipulação dos meios de comunicação – novas tecnologias do século XXI – para ganhar a opinião pública com a disseminação de informações manipuladas e falseadas. Segundo a autora, "o incêndio real no Reichstag - o prédio do parlamento alemão - ocorreu na noite de 27 de fevereiro de 1933. Adolf Hitler havia sido nomeado chanceler quatro semanas antes e já havia começado a impor restrições à imprensa e a expandir os poderes da polícia. Mas é o fogo, e não os primeiros passos tóxicos de Hitler, que é lembrado como o evento após o qual as coisas nunca mais foram as mesmas, na Alemanha ou no mundo. No dia seguinte ao incêndio, o governo emitiu um decreto permitindo que a polícia detivesse pessoas sem acusações, por motivos de prevenção. Os ativistas foram cercados pelas forças paramilitares de Hitler, as SA e as SS, e colocados em campos. Menos de um mês depois, o parlamento aprovou um "ato de habilitação", o Incêndio do Reichstag foi usado para criar um "estado de exceção", como Carl Schmitt, o jurista favorito de Hitler, o chamou. Nos termos de Schmitt, um estado de exceção surge quando uma emergência, um evento singular, sacode a ordem das coisas aceita. É quando o soberano avança e institui novas regras extraleais. A emergência permite um salto quântico: tendo acumulado poder suficiente para declarar um estado de exceção, o soberano então, por essa declaração, adquire um poder muito maior e sem controle. É isso que torna a mudança irreversível e o estado de exceção permanente. Cada evento de galvanização dos últimos oitenta anos foi comparado ao incêndio do Reichstag. Em 1º de dezembro de 1934, Sergei Kirov, chefe do Partido Comunista em Leningrado, foi assassinado por um único atirador. O assassinato é lembrado como pretexto para a criação de um estado de exceção na Rússia. Seguiram-se julgamentos e prisões em massa, enchendo o Gulag com pessoas acusadas de serem traidores, espiões e conspiradores terroristas. Para lidar com o volume, o Kremlin criou painéis de tróicas de três pessoas que distribuem uma sentença sem revisar o caso, muito menos ouvir a defesa. Mais recentemente, Vladimir Putin contou com uma sucessão de eventos catastróficos para criar exceções irreversíveis. Em 1999, uma série de explosões em apartamentos em Moscou e cidades no sul da Rússia mataram centenas de pessoas. Isso permitiu que Putin proclamasse que poderia executar sumariamente aqueles considerados "terroristas"; também se tornou um pretexto para uma nova guerra na Chechênia. Em 2002, o cerco de três dias a um teatro de Moscou serviu como uma demonstração do princípio da execução sumária: a polícia russa bombeou o teatro com gás adormecido, entrou no prédio e atirou nos sequestradores enquanto eles estavam inconscientes. O Kremlin também usou o cerco do teatro como pretexto para proibir a mídia já intimidada de cobrir as operações antiterroristas. Dois anos depois, mais de trezentas pessoas, a maioria crianças, morreu após um ataque a uma escola em Beslan, no sul da Rússia. Putin usou esse evento catastrófico para cancelar as eleições de governadores locais, abolindo efetivamente a estrutura federal do país".

vadores não apenas trocando os instrumentos, mas jogando regras completamente diferentes. Suas inovações políticas transformaram profundamente a forma de conquistar e manter o poder no século XXI (Naím, 2022).

De acordo com Moisés Naím (2022), uma forma de poder, dependente e limitada, não se mostra suficiente para satisfazer aqueles que aspiram o título de autocratas, que aprenderam a usar tendências como a migração, a insegurança econômica da classe média, as políticas de identidade, o medo globalizado, a força das redes sociais e a chegada da inteligência artificial. Em todos os lugares e circunstâncias, mostram que querem o poder, sem condições e, para sempre. Os aspirantes a esse autoritarismo têm novas opções e ferramentas diferentes, que podem usar para reivindicar esse poder ilimitado. Vale lembrar que muitas dessas ferramentas não existiam há apenas alguns anos. Outras são extremamente antigas, mas combinadas com as novas tecnologias e tendências sociais acabam sendo mais poderosas do que nunca. É por isso que nos últimos anos tem sido vislumbrado o triunfo de uma nova geração de políticos sedentos pelo poder.

Em corroboração, Anne Applebaum (2021) também esclarece que tem havido uma transformação paralela na contemporaneidade, sendo esta verificável entre pensadores, escritores, jornalistas, ativistas políticos e, nas demais sociedades do mundo. Por toda parte, tal transformação tem acontecido sem a desculpa de uma crise econômica do tipo que a Europa e a América do Norte passaram nas décadas de 1920 e 1930. Em abril de 2022 foi disponibilizado o relatório da Intelligence Council (2022) “Global Trends 2040 a More Contested World”, que revelou que nos últimos anos tem havido um aumento exponencial na polaridade política em diversos Estados, desencadeando instabilidade democrática que tem sido amplamente difundida, sendo vista, inclusive, em países estabelecidos, ricos e liberais. Moisés Naím (2022) sustenta que a nova geração de políticos, simpatizantes do autoritarismo, têm surgido em todo o mundo, tantos nos países ricos como nos países pobres, naqueles com as instituições mais complexas e nos mais atrasados.

No caso da Polônia, por exemplo, as pessoas que estão à frente do governo que tem propagado a xenofobia, o discurso do ódio e tem minado as instituições democráticas, não passaram por nenhum tipo de inconveniente na vida e tiveram acesso às melhores universidades. O que leva a autora a se questionar, o que teria causado essa transformação: teriam tais pessoas secretamente tendências autoritárias? (Applebaum, 2021). É certo que qualquer sociedade, em determinado momento da história, poderá voltar-se contra a democracia. O

próprio Platão tinha suas dúvidas acerca das “palavras falsas e presunçosas” dos demagogos e pressupunha que a democracia poderia ser apenas um caminho para o destino da tirania. Assim como Platão, os primeiros defensores americanos do governo republicano também reconheceram o desafio que determinado líder corrupto poderia representar para a democracia e concluíram ser muito custoso alcançarem uma instituição que fosse capaz de resistir a ele, por isso leram e releeram as histórias gregas e romanas, concluindo que eles objetivavam a implementação de uma democracia solidificada em um debate racional, muito embora não alimentassem ilusões sobre a natureza humana, sabendo que um dia os homens poderiam sucumbir às paixões (Applebaum, 2021).

O próprio Aldous Huxley (1927), em sua obra “Sobre a Democracia e Outros Estudos”, sustentou que as únicas instituições sociais que poderiam funcionar, em um certo espaço de tempo, seriam aquelas que estivessem em harmonia com a natureza humana individual. Pois as instituições que negam os fatos da natureza humana, ou são destruídas mais ou menos violentamente ou, então, decaem gradualmente até à ineffectividade. Diante das palavras de Huxley, questionamo-nos: mas, afinal, qual é a natureza humana? Para Thomas Hobbes (1983), o estado de natureza humana é essencialmente mau, isso quer dizer que, sendo a essência do homem má, este não estaria apto a viver em sociedade, necessitando de um estado autoritário que lhe ditasse as regras e as normas de convivência, obviamente que consentir com essa visão hobbesiana seria o mesmo que afirmar que não termos aptidões de nos mostrar diferentes à maldade.

Em tempos mais modernos, a filósofa Hanna Arendt identificou as tendências que levaram um governo ao autoritarismo e concluiu que seria a “personalidade autoritária” de quem o governava. Tal personalidade traduzia-se materialmente em um indivíduo radicalmente solitário, que não possuísse qualquer laço social com a família, amigos, camaradas ou mesmo conhecidos, tendo seu estado de pertencimento ao mundo apenas alimentado pelo seu pertencimento em um movimento: o da sua afiliação em um partido. Partindo do mesmo pressuposto, Theodor Adorno, sob influência dos ensinamentos de Freud, também tentou encontrar a fonte dessa dita personalidade autoritária, no início da infância ou da homossexualidade reprimida. Keren Stenner, estudiosa comportamental, defende que ao menos 1/3 da população, de qualquer país no mundo, possui certa predisposição autoritária. Assim, segundo Stenner o autoritarismo atrai pessoas que não conseguem tolerar a complexidade, não sendo pré-requisito ser pertencente à esquerda ou direita, muito embora em grande medida os únicos operadores no interior dos governos, participantes de tal colisão no poder, que dirigem partidos importantes são os membros per-

tencentos ao que denominamos de direita. E para que esses líderes tenham sucesso eles precisam valer-se de uma elite de intelectuais que sejam capazes minar os valores atuais da sociedade subvertendo as leis (Applebaum, 2021).

Para Moisés Naím (2022), o autoritarismo ramifica suas raízes valendo-se do que o autor chama de 3Ps, isto é: populismo, polarização e pós-verdade. Para o autor, os líderes autoritários chegam ao poder em meio a eleições razoavelmente democráticas e, em seguida, decidem dismantelar os freios e contrapesos de seu poder executivo. Um extremo é encontrado em regimes totalitários, onde o autoritarismo é tão exacerbado que não há vestígios da presença de liberdades e garantias individuais. Em colaboração ao pensamento de Moisés Naím (2022), Anne Applebaum (2021), em meio ao estudo do que vem se sucedendo na Polônia e Hungria, identificou que o modelo de organização política, que grande parte dos autocratas tem usado é o que se chama de Estado liberal unipartidário: que não corresponde a uma filosofia em si! Mas sim a um mecanismo utilizado para manutenção do poder que tem se revelado eficiente ao longo de muitas ideologias. Essa eficiência é permitida, ao passo que tal modelo define, muito claramente, as elites políticas, culturais e financeiras, e atrai apoiadores na medida em que viabiliza que os verdadeiros crentes – aqueles que defendem os ideais sistema – possam avançar, sobretudo na esfera profissional, com a obtenção de vantagens e privilégios.

Na obra “As origens do Totalitarismo”, Hannah Arendt identificou que os indivíduos, que de alguma forma se sentiam ressentidos ou fracassados, na década de 1940, demonstravam-se atraídos pelos sistemas autoritários, uma vez que o autoritarismo poderia lhes proporcionar algum tipo de benefício, caso fossem fiéis as ideologias, fazendo com que eles não abandonassem os ideais, mesmo quando “o monstro começasse a devorar o próprio filho e nem mesmo quando ele próprio se tornasse vítima da opressão”, sendo capaz de “colaborar com a sua própria condenação e tramar a própria sentença de morte”. Para Hannah Arendt esse tipo de governo, onde há extremismo autoritário, objetiva e consegue organizar as massas (Arendt, 1991).

Embora Anne Applebaum (2021) tenha sustentado que, tanto na Polônia, quanto na Hungria, uma grande parcela dos cidadãos, inclusive os mais instruídos, não tenham apresentado qualquer tipo de resistência às tentativas autoritárias, que têm assombrado o solo polonês e húngaro, em razão dos benefícios que estes podem vir a obter, em virtude da fidelidade aos líderes autoritários, questionamo-nos se os motivos de tal inação, ou mesmo fidelida-

de à líderes autoritários, não seria justificada pelas teorias da servidão humana e, das forças das afeições, ou da servidão voluntária?

É sabido que a servidão humana, em Bento de Espinosa (1992), corresponde a “impotência para regular e refrear os afetos», pois o homem submetido aos afetos não está sob o seu próprio comando, mas sob o comando do acaso, a cujo poder está a tal ponto sujeitado que é, muitas vezes forçado, ainda que perceba o que é melhor para si” (Espinosa, 1992, p. 355). De acordo com o autor, a força pela qual o homem persevera existir é limitada e é superada, infinitamente, pela potência das causas exteriores”, com isso Espinosa quer dizer que o mundo é muito maior que o homem, podendo levá-lo, inclusive, para qualquer lado sem que este tenha a chance de resistir: talvez seja exatamente isso que o autoritarismo tem feito com as pessoas, têm tirado delas a chance de resistir, uma vez que quando o homem encontra-se em estado de servidão, ele encontra-se alienado – fora de suas capacidades de ação; contrariado – embora veja o que é melhor, continua a fazer o pior; violentado e enfraquecido (Trindade, 2014).

Ou será que a inação da população, que vive assombrada pelo autoritarismo, não estaria enevoadada por uma servidão voluntária? Para Étienne de La Boétie (2006), a servidão voluntária corresponde a uma fraqueza humana em nos obriga a nos curvar perante o uso da força. Segundo o autor, para combater aquele que exerce autoridade sobre os demais, a recusa a servi-lo, basta. “Não é necessário tirar-lhe nada, basta que ninguém lhe dê coisa alguma. Não é preciso que o país faça coisa alguma em favor de si próprio, basta que não faça nada contra si próprio”. Segundo La Boétie “são, pois, os povos que se deixam oprimir, que tudo fazem para serem esmagados, pois deixariam de ser no dia em que deixassem de servir” (La Boétie, 2006, p. 34). Todavia, o que se verifica hoje é que o domínio autoritário é gradual e que o governo aproveita-se dos estados de exceções, implementado em resposta de um caos generalizado, como o que aconteceu durante a pandemia do coronavírus (Applebaum, 2021), por exemplo, para ampliar seus poderes valendo-se de meios que muitas vezes encontram previsão legal de Constituições dos Estados, como aconteceu na Hungria.

A verdade é que embora haja muitas teorias que se dispõem a entender o motivo pelo qual muitos povos têm cedido ao “canto da sereia” do autoritarismo, mesmo quando a história revela que esses caminhos tenebrosos só trouxeram retrocessos a nível democrático, este parece ser o percurso que muitos Estados, que um dia já tiveram democracias consolidadas, parecem estarem a seguir. Não há respostas suficientemente certas que evidenciem os motivos que levaram a ascensão do autoritarismo, em todas as parcelas do mundo,

apenas possíveis eventos que teriam servido de contributo para a implementação deste, em países que já possuíam líderes que demonstravam predisposições autoritárias. A compreensão sobre a fragilidade que a democracia tem enfrentado é um tema que merece ser amplamente debatido e analisado por nós, operadores do direito, constantemente. Para assim evitarmos o que Aldou Huxley (1927) a muito nos dizia:

Um Estado totalitário verdadeiramente eficiente será aquele em que os chefes políticos de um Poder Executivo, todo-poderoso, e seu exército de administradores controlará a população de escravos sem que estes precisem ser coagidos porque amam a sua servidão. Fazer com que eles a amem é a tarefa confiada, nos Estados totalitários de hoje, aos ministérios de propaganda, diretores de jornais e professores (Huxley, 1927, p. 45).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os clássicos da literatura que abordam temas relacionados a Estados que tiveram seus governos democráticos subvertidos, como os citados no início deste trabalho, nos incentivam a estarmos sempre atentos aos acontecimentos do mundo e compararmos estes, com aqueles ditos “livros de ficção”. Em “O Príncipe”, Nicolau Maquiavel ensinou-nos que se o príncipe conhecesse a história, não cairia nos erros de seus antepassados. Acho que o mesmo serve para nós, sociedades democráticas, se fizéssemos o exercício da mente de relembarmos o passado, saberíamos quando um líder com tendências autoritárias está prestes a revelar-se ao mundo. Se lembrássemos do incêndio na Alemanha, coincidentemente 4 meses depois de Hitler ter se tornado chanceler, e ter se aproveitado do caos gerado para ampliar seus poderes, teríamos suspeitado quando o Putin, valeu-se dos incêndios em Moscou para justificar sua invasão a Chechênya e, ampliar seus poderes; ou teríamos percebido que Viktor Orbán estava usando a pandemia como subterfugio, para igualmente ampliar seus poderes afastando a Hungria do Estado de Direito.

A embarcação democrática encontra hoje grandes desafios para se manter navegando em meio aos ventos da tempestade do autoritarismo que a tem assombrado. Os avanços que o século atual trouxe, também tem se revelado como grandes responsáveis pela instabilidade que aquela vem a sofrer. A rápida disseminação das informações, em grande parte, constituídas por falsas verdades têm contribuído com a polarização, criando conflitos de dentro para fora

e, que, aos poucos, vão abalando as estruturas das instituições democráticas. Ademais, a emergência climática, que vem sendo irresponsavelmente colocada de lado, a insegurança alimentar e as ameaças bacteriológicas cada vez mais presentes, assim como a falta de respostas eficazes dos Governos, também são coadjuvantes da ascensão dos regimes autocráticos pelo mundo, mesmo em solo Europeu.

Eventos como a recente invasão russa à Ucrânia só denotam os perigos que a ascensão desses regimes por todo o mundo representa para a liberdade individual e defesa dos direitos humanos. Apesar da democracia não ser perfeita, estando passível a algumas falhas, a saída para o autoritarismo já mostrou e continua mostrando que este não parece ser mais o caminho que devemos seguir, visto que a violação das liberdades e garantias fundamentais propagadas por esse tipo de regime são incompatíveis com um Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

ALESSI, Gil. **Sales vê “oportunidade” com coronavírus para “passar de boiada” desregulação da proteção ao meio ambiente.** Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-22/salles-ve-oportunidade-com-coronavirus-para-passar-de-boiada-desregulacao-da-protecao-ao-meio-ambiente.html>. Acesso em: 10 maio 2022.

APPLEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia.** 1.ed. Traduzido por Alessandra Bonruquer. Rio de Janeiro: Record, 2021.

ARENDDT, Hannah. **As origens do totalitarismo:** anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Cia das Letras, 1991.

ATWOOD, Margareth. **O conto da aia.** Tradução de Anne Deiró. Rio de Janeiro: Rocco, 2017.

BELLATO, Caíque; RODRIGUES, Théofilo Machado. **A crise da democracia liberal no início do século XXI:** duas abordagens da teoria política. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/592/334>. Acesso em: 17 mai, 2022.

BRADBURY, Ray. **Fahrenheit 451:** a temperatura na qual o papel do livro pega fogo e queima. São Paulo: Globo, 2003.

CÉSAR, Maria Rita de Asis; DUARTE, André de Macedo. **Negação da política e negacionismo como política:** pandemia e democracia. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/DsjZ343HBXtdVySJcgmX3VS/?lang=pt>. Acesso em 10 mai, 2022.

ESPINOSA, Bento. *Ética: introdução e notas de Joaquim de Carvalho*. Lisboa: Relógio D'água Editores, 1992. p. 355.

FOUCAULT, Michael. **Em defesa da sociedade**. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FLORES, Ana Marta M.; NICOLETTI, Janara. **Violência contra jornalistas no canal de Jair Bolsonaro no YouTube: análise dos 100 primeiros dias de pandemia de Covid-19 no Brasil**. Disponível em: [https://run.unl.pt/handle/10362/138577?locale=pt\\_PT](https://run.unl.pt/handle/10362/138577?locale=pt_PT). Acesso so em: 12 mai, 2022.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the world 2022 Hungary**. Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2022>. Acesso em 10 mai, 2022.

FREEDOM HOUSE. **Nations in transit 2022 Poland**. Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2022>. Acesso em: 03 mai, 2022.

FREEDOM HOUSE. **Nations in transit 2022 from democratic decline to authoritarian aggression**. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2022/from-democratic-decline-to-authoritarian-aggression>. Acesso em: 03 mai, 2022.

FREEDOM HOUSE. **Nations in transit methodology**. Disponível em: <https://freedomhouse.org/reports/nations-transit/nations-transit-methodology>. Acesso em: 10 mai, 2022.

GESSEN, Mesha. **Surviving autocracy**. Cambridge: Granta Books, 2020.

HOBBS, Thomas. **Leviata**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Col. Os Pensadores)

HUXLEY, Aldous. **Admirável mundo novo**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1932.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World report events 2021-2022**. New York, 2021. Disponível em: [https://www.hrw.org/sites/default/files/media\\_2022/01/World%20Report%202022%20web%20pdf\\_0.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2022/01/World%20Report%202022%20web%20pdf_0.pdf). Acesso em: 3 maio 2022.

HUXLEY, Aldous. **Sobre a democracia e outros estudos**. Tradução de Luís Vianna de Sousa Ribeiro. Lisboa: Edição livros do Brasil, 1927.

INTELLIGENCE COUNCIL. **Global trends 2040 a more contested world**. Disponível em: <https://www.dni.gov/index.php/gt2040-home>. Acesso em: 04 maio 2022.

LA BOÉTIE, Étienne de. **Discurso da servidão voluntária**. Fonte digital, 2006.

NAÍM, Moisés. **La revanche de los poderosos: cómo los autócratas están reinventando la política en el siglo XXI**. 001 edition. Spanish: Debate, 2022.

ORWELL, George. **1984**. São Paulo: IBEP, 2003.

OLIVEIRA, Gustavo. **Emendas constitucionais afirmam legado e esboçam o futuro da era Putin na Rússia.** Disponível em: <https://j.pucsp.br/artigo/emendas-constitucionais-afirmam-legado-e-esbocam-futuro-da-era-putin-na-russia>. Acesso em: 10 maio 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. **B9-0412/2021 Sobre as violações do direito da UE e dos direitos dos cidadãos LGBTIQ na Hungria em resultado das alterações legislativas introduzidas pelo Parlamento húngaro.** Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0412\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0412_PT.html). Acesso em: 14 mai, 2022.

PLASTINO, Luisa; SARMANHO, Nara. **Discursos e políticas contra minorias de gênero e sexualidade.** Disponível em: <https://agendadeemergencia.laut.org.br/linhas-tematicas/discursos-e-politicas-contras-minorias-de-genero-e-sexualidade-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 12 maio 2022.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim.** São Paulo: Todavia, 2018.

TRINDADE, Rafael. **Espinosa e a servidão humana.** Disponível em: <https://razaoinadetaquada.com/2014/10/09/espinosa-a-servidao-humana/>. Acesso em: 16 mai, 2022.

Vanessa A. Boese, Nazifa Alizada, Martin Lundstedt, Kelly Morrison, Natalia Natsika, Yuko Sato, Hugo Tai, and Staffan I. Lindberg. 2022. **Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022.** Varieties of Democracy Institute (V-Dem). Disponível em: [https://v-dem.net/democracy\\_reports.html](https://v-dem.net/democracy_reports.html). Acesso em: 03 mai, 2022.

VEIGA, Edison. **Livro popularizado pela fake news de Bolsonaro sobre “kit gay” faz 20 anos.** Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/06/28/livro-popularizado-pela-fake-news-de-bolsonaro-sobre-kit-gay-faz-20-anos>. Acesso em: 12 maio 2022.

## CAPÍTULO V

# MÍDIAS SOCIAIS E ENFRENTAMENTO À DESINFORMAÇÃO: ANÁLISE DO CÓDIGO DE CONDUTA REFORÇADO DA UNIÃO EUROPEIA

Gustavo Silveira Borges<sup>1</sup>

Fábio Jeremias de Souza<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Estamos vivendo a era da informação, com todos os impactos decorrentes na vida em sociedade. O avanço da tecnologia e o fato de que bilhões de habitantes do planeta estão conectados nas principais mídias sociais, que operam em escala global traz como uma das consequências o aumento exponencial do fluxo de informações.

Nesse contexto, as experiências recentes demonstram que a desinformação, que não é um fenômeno novo, tem ganhado atenção especial dos governos, da academia e da sociedade civil, pois reflete diretamente nos espectros social, político e econômico.

Ao longo dos últimos anos, muitas iniciativas governamentais e da sociedade civil foram editadas no sentido de aprimorar a moderação de conteúdo daquilo que é divulgado nas plataformas, considerando que, apesar do caráter privado das mídias sociais, a atuação dessas empresas, ligando uma infinidade de usuários em todo o globo terrestre, possui impactos na vida social.

Moderar o conteúdo do que é postado exige esforços das mídias, ao mesmo tempo em que exige a observância de padrões internacionais de direi-

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense. E-mail: gustavoborges@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense – Unesc. E-mail: fabiojeremiasdesouza@hotmail.com.

tos humanos, com foco especial no direito à liberdade de expressão, de forma que seja garantida a segurança dos usuários, tanto na recepção, quanto na divulgação e compartilhamento de informações.

O Código de Conduta da União Europeia de 2022 possui a adesão das principais empresas detentoras das plataformas de mídias sociais, com o objetivo de reforçar o Código de Conduta de 2018, num documento que detalha diversos compromissos assumidos com foco no combate à desinformação.

Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo geral verificar, a partir do estudo dos compromissos assumidos pelas principais empresas detentoras das mídias sociais, em que medidas essas iniciativas irão reforçar o combate à desinformação.

No primeiro capítulo serão apresentados o conceito de desinformação e o impacto da divulgação coordenada através das mídias sociais, sobretudo no campo político. No segundo capítulo será apresentado um itinerário histórico sobre a moderação de conteúdo pelas mídias sociais, passando por importantes iniciativas governamentais e da sociedade civil no mundo e no Brasil, bem como uma síntese da lógica utilizada pelas principais mídias no combate à desinformação, ressaltando a importância dos padrões internacionais de direitos humanos que pautam os padrões de cada comunidade.

O terceiro capítulo buscará apresentar as contribuições do Código de Conduta Reforçado da União Europeia no combate à desinformação.

Deste modo, o problema da presente pesquisa é o seguinte: a partir do estudo dos compromissos assumidos pelas principais empresas detentoras das mídias sociais, em que medidas essas iniciativas irão reforçar o combate à desinformação?

A justificativa se pauta pela atualidade do tema, pelas preocupações, inclusive no Brasil, com a disseminação da desinformação e seus impactos nocivos para a democracia, bem como pelo fato de que é importante analisar os esforços da União Europeia na medida em que o Velho Continente passou por iniciativas regulatórias e que agora busca solucionar o problema a partir da cooperação com os principais atores envolvidos.

A presente pesquisa adotou o método de abordagem dedutivo, eis que partiu de premissas gerais a fim de chegar a uma conclusão particular. Por sua vez, a técnica de pesquisa a bibliográfica, uma vez que se utilizou de livros, documentos e artigos científicos já elaborados.

## 2 OS EFEITOS DA DESINFORMAÇÃO NA ERA DIGITAL

A mentira não é novidade na história da humanidade, assim como não é a sua utilização como método para obtenção de vantagem política e econômica. Porém, as transformações trazidas a partir da era da informação fizeram exsurgir um dilema oriundo da proliferação da mentira em larga escala, com a utilização dos algoritmos e das mídias sociais.

A era da informação é a sequência do itinerário histórico de mudanças radicais e profundas na forma de ver o mundo, com inegáveis transformações sociais e econômicas, ciclo que Schwab (2016) nomina de revolução. A sociedade agrícola recepcionou impactos abruptos oriundos do advento da máquina a vapor e das ferrovias, caracterizando a primeira revolução industrial, iniciada na Inglaterra em meados do século XVIII. De sua vez, a segunda revolução industrial, iniciada na metade século XIX, teve como expoente a produção em massa e a automatização do trabalho. A Segunda Guerra Mundial, ao tempo em que trouxe destruição e marcas profundas nas relações entre os povos, teve como uma de suas consequências importantes avanços tecnológicos, com o conhecimento passando a ser instrumento essencial para o sucesso das nações. Por sua vez, a *internet* das coisas (IoT), o *big data*, a computação em nuvem, a robótica avançada, a inteligência artificial, a manufatura híbrida, os materiais inteligentes, dentre outras inovações, marcam a quarta revolução industrial, chamada, também, de revolução digital (Fontanela; Santos; Albino, 2020).

Castells (2002) menciona que a revolução digital trouxe uma nova economia informacional, global e em rede. A nova economia é informacional, pois a produtividade/competividade decorre da capacidade de gerar e processar a informação, aplicando-a de forma eficiente. No que se refere à característica global, refere-se ao fato de que as atividades produtivas, o consumo e a circulação são organizados em escala global. Em rede, porque esses mesmos componentes estão conectados em redes empresariais.

Justamente no cenário da revolução digital que a proliferação da mentira, como instrumento de manipulação política e social, é tida como um grande problema, causando malefícios para toda a sociedade e para a democracia. Estamos vivendo a era de um populismo ameaçador, em que a razão suplanta a emoção, a diversidade perde para o nativismo e a liberdade sucumbe à autocracia, o que D'Ancona (2018) intitula de era da pós-verdade, surgida no ano de 2016.

O ano de 2016 é emblemático, pois remete ao ocorrido no cenário do Brexit, que foi uma consulta popular que visava renegociar a permanência do Reino Unido na União Europeia (UE). A inimiga dos grupos favoráveis à saída era a imigração, sobretudo dos refugiados sírios. Já o grupo que apoiava a permanência contou com a participação na campanha de figuras importantes, com o discurso pautado nas melhorias obtidas com o livre trânsito, o comércio e a moeda única. O que parecia ser uma vitória fácil pela permanência, deu lugar à surpreendente decisão pela saída do Reino Unido da EU. A utilização das mídias sociais foi decisiva, sendo revelada a utilização de robôs e novos métodos de previsão de resultados eleitorais, tais como as *hashtags*, palavras-chave e menções nas redes. A análise apontou a relação das mídias sociais, sobretudo o Twitter, com o resultado da consulta popular (FGV, 2018).

Na mesma linha, a eleição de Donald Trump à Presidência dos Estados Unidos é tratada como uma consequência do mesmo fenômeno. Nos dois casos, a contratação da Cambridge Analytica, empresa envolvida num escândalo que seria revelado ao mundo pouco tempo depois. Trump venceu as eleições americanas após uma campanha ostensivamente tecnológica, com apoio da multinacional britânica que utilizava uma técnica metodológica consistente no estudo da personalidade dos usuários da rede mundial de computadores através da compilação e análise dos seus rastros digitais (Rais, 2018).

O *modus operandi* da empresa consistia em primeiro lugar, na coleta, armazenamento e tratamento de dados dos usuários. Um segundo trabalho minerava esses dados (*data mining*) na busca de indecisos e o último grupo possuiu a tarefa de criar uma polarização artificial, com a disseminação de notícias falsas como um de seus métodos (Fornaiser; Beck, 2019). Esses fatos demonstram porque em 2016 D'Ancona (2018) elege como o ano do surgimento da pós-verdade, escolhida pelo "Oxford Dictionaries" como a palavra daquele ano. Pós-verdade seria um termo para expressar que circunstâncias em que os fatos objetivos influenciam menos a opinião pública do que a emoção e as crenças pessoais.

Esse cenário é um campo fértil para as notícias falsas que, pois o modelo de negócio das mídias é baseado nos algoritmos, na publicidade e no direcionamento dos usuários aos conteúdos que apelam para o extremismo e o sensacionalismo. É fácil rentabilizar o conteúdo através de anúncios online e divulgação, de forma que a internet oferece, naturalmente, ferramentas para promover a disseminação, sendo que as mídias sociais são os principais canais de sites de notícias falsas (Lazer, 2018). A desinformação é fonte de renda na era

digital (United Nations General Assembly, 2021). E mais, a checagem dos fatos é realizada por uma minoria, realçando o efeito devastador da pós-verdade que é a desvalorização e deslegitimação das instituições e das vozes especializadas (Aieta, 2020).

A desinformação, portanto, é uma grande ameaça à democracia e o primeiro grande desafio é defini-la. Inicialmente foi popularizado o termo *Fake News* (notícias falsas), ainda defendido por Lazer (2018), como forma de utilizar a saliência do termo para a discussão de um importante tema.

Contudo, autores e organismos internacionais tem preferido o termo desinformação, mais completo e não restrito ao termo *fake news*, que remete à produção de notícias. Pois bem, a desinformação é categorizada em informações falsas com base na intenção e conhecimento do conteúdo. No que se refere à intenção, as informações falsas podem ser categorizadas como *misinformation*, criada sem a intenção de enganar, e *disinformation*, ao contrário, é criada com a intenção de iludir e enganar o leitor, evidentemente mais perigosa que o primeiro grupo (Kumar; Shah, 2018). Ainda, alguns autores trazem a *malinformation*, que seria uma informação genuína, conscientemente compartilhada com a intenção do dano, através da retirada do contexto ou da divulgação de modo sensacionalista (Jones, 2019).

Por outro lado, com base no conhecimento, informações falsas podem ser baseadas em opinião, onde uma verdade única não existe, como nos casos de opiniões sobre produtos em sites de comércio eletrônico, ou baseadas em fatos, consistentes em mentiras sobre um fato que possui valor de verdade único (Kumar; Shah, 2018).

Lazer (2018) menciona duas formas de intervenção podem ser eficazes para restringir o fluxo de notícias falsas, as que visam capacitar indivíduos para avaliar a veracidade das postagens e as que visam mudanças estruturais visando a prevenção da exposição de indivíduos à desinformação. É nesse segundo tópico que se encontra a moderação de conteúdo pelas mídias sociais como uma das possíveis armas no combate à desinformação pelas mídias sociais.

### 3 MODERAÇÃO DE CONTEÚDO E O COMBATE À DESINFORMAÇÃO PELAS MÍDIAS SOCIAIS: INTINERÁRIO HISTÓRICO, AS PRINCIPAIS INICIATIVAS E A LÓGICA APLICADA PELAS PLATAFORMAS

A questão da moderação de conteúdo passa pela discussão da responsabilização das mídias sociais a respeito da postagem desse mesmo conteúdo. As principais mídias sociais foram criadas a partir do ano 2000, sob influência de dois importantes casos judiciais norte americanos sobre o tema. No caso *Cubby v CompuServe* (Justia Us Law, 1991), julgado pelo Tribunal Distrital dos EUA para o Distrito Sul de Nova York, decidiu-se que a empresa CompuServe não postava sua responsabilidade pelo conteúdo divulgado, seja por não possuir relação comercial com os usuários que postavam conteúdo, seja por não promover controle prévio sobre a veiculação (Estarque; Achegas; Bottino; Perrone, 2021). Já no segundo caso, *Stratton Oakmont v Prodigy Services*, julgado em 1995, pela Suprema Corte de Nova York, entendeu que a Prodigy Services seria responsável pelas postagens por usar tecnologia e mão de obra para tomar decisões sobre o conteúdo (H2O, 1995).

Moderar conteúdo publicado, portanto, era arriscado, contudo, já se reconhecia que a postagem sem controle poderia ocasionar um problema coletivo, de forma que foi editada em 1996 a Seção 230, da Communications Decency Act que trouxe o preceito de que o provedor não seria tratado como editor das informações fornecidas por terceiros, além de prever a chamada “cláusula do bom samaritano”, que estende a imunidade às mídias que optem por moderar conteúdo (Estarque; Achegas, Bottino; Perrone, 2021).

A partir dessas balizas, surgiram diversas iniciativas da sociedade civil e dos governos para implementar medidas de combate aos conteúdos ofensivos postados nas mídias sociais, com especial atenção para a moderação de conteúdo. Destacam-se diversas iniciativas da sociedade civil e dos governos, dentre as quais as cartas de princípios: a) *Manila Principles*: tem como objetivo a proposição de medidas para garantir o direito à liberdade de expressão (Manila Principles, 2015); b) *Santa Clara Principles*: conjunto de princípios sobre transparência, possibilidade de recursos e responsabilidade na moderação de conteúdo (Santa Clara Principles, 2018); c) *Change the terms*: que apresenta medidas para combater atividades extremistas e odiosas (Change the Terms, 2021); d) *Christchurch Call*: motivada pelo ataque terrorista de 2019, transmitido ao

vivo pelo *Facebook* na Nova Zelândia (Cristchurch Call, 2019); e) *Paris Call*: com o principal objetivo de combater a desinformação (Chamada de Paris, 2018).

Das iniciativas da sociedade civil, pode-se destacar os princípios de Santa Clara, que foram discutidos inicialmente em 2018 na Content Moderation at Scale nos Estados Unidos, firmando os Princípios de Santa Clara 1.0., que preveem três princípios: a) número: a necessidade de veiculação do número total de postagens removidas e de contas suspensas; b) aviso: o dever de avisar cada usuário cujo conteúdo for removido ou suspenso; c) recurso: as empresas devem fornecer oportunidades para recursos (Santa Clara Principles, 2018). A partir deles, foram criados os Princípios de Santa Clara 2.0., entre 2020 e 2021, que dividiu os princípios em fundamentais e operacionais. Os fundamentais dividem-se em cinco: a) Direitos Humanos e devido processo legal; b) Regras e políticas compreensíveis; c) Competência Cultural; d) Envolvimento do Estado na Moderação de Conteúdo; e) Integridade e Explicação. Quanto aos princípios operacionais, foram mantidos os princípios de transparência, da notificação e do recurso (Santa Clara Principles, 2018).

Percebe-se que há uma preocupação com o combate ao conteúdo ofensivo, ao mesmo tempo em que se busca garantir a segurança e os direitos dos usuários, com possibilidade de avisos e recursos, respeito aos direitos humanos e que as regras sejam claras e compreensíveis. Nesse passo, apesar da moderação de conteúdo combater outras formas de discursos ofensivos (ódio, racismo, homofobia, violência, terrorismo), a Chamada de Paris (Paris Call) dedica atenção ao combate à desinformação nas eleições. Através de diversos estudos que tiveram origem na Chamada de Paris, foram recomendadas ações coordenadas através de um esforço entre a sociedade civil, os Governos, a academia, os veículos de comunicação tradicionais, as mídias sociais e todos os envolvidos. Ainda, previu que são necessários esforços para o compartilhamento eficaz de informações, numa ação coordenada que deve envolver inclusive os partidos políticos. Surgiram ainda **recomendações relacionadas** à capacitação dos cidadãos, a alfabetização digital e a educação do eleitor sobre o processo de votação e a formação de uma consciência da sociedade em torno dos valores democráticos (Chamada de Paris, 2018).

Ainda, algumas iniciativas governamentais foram editadas, como quando, em 2017, o Congresso Alemão editou a *NetzDG*, que passou a exigir que as plataformas que tivessem mais de 2 milhões de usuários registrados na República Federal da Alemanha, providenciassem o bloqueio de conteúdos ilegais ou “manifestamente ilegais” sob pena de multa no importe de U\$ 50 mi-

lhões de euros. Além da obrigação de fornecimento de relatórios detalhados das reclamações, a *NetzDG*, prevê que facilidade de acesso aos canais de reclamações e que se remova ou bloqueie o acesso, no prazo de 24 horas após o recebimento da reclamação, do conteúdo manifestamente ilegal e, através do mesmo procedimento, a remoção ou o bloqueio do conteúdo “ilegal” em até 7 dias após a notificação (German Law Archive, 2017).

Não se desconhece o propósito do governo alemão de combater o discurso de ódio e a desinformação, contudo, a *NetzDG*, ao prever um conceito abstrato de ilegalidade, delega uma responsabilidade enorme pela restrição ao conteúdo às empresas privadas. Como entende Jorgensen (2021), o excesso de regulamentação pode ser nocivo e até mesmo ineficaz.

A França, em 2019, apresentou relatório intitulado *Creating a French framework to make social media platforms more accountable: Acting in France with a European vision*. De acordo com o relatório francês, a regulação deveria se basear em uma política pública que garanta as liberdades individuais e a liberdade empresarial das plataformas. Ainda, sustenta a regulamentação com foco na responsabilização das redes sociais, implementado por uma autoridade administrativa independente, com base em três pressupostos: a) transparência da função de ordenação de conteúdo; b) transparência da função que implementa os Termos de Serviço e a moderação de conteúdo; c) Defesa da integridade dos usuários (French Framwork, 2019).

Em 2017, a ONU elaborou declaração conjunta entre o Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre Liberdade de Opinião e Expressão e representantes da OSCE, OEA, dentre outros organismos, momento em que já era enfatizado que a desinformação pode prejudicar uma reputação pessoal, incitar a violência e a discriminação (Organization ff America States, 2017). Em 2021, a Relatora Especial da Organização das Nações Unidas sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, editou o A/HRC/47/25 com diversas conclusões e recomendações, após contribuições da sociedade civil, academia, organizações internacionais, governos e empresas de mídia (United Nations General Assembly, 2021).

Em suma, o relatório realça a importância da tecnologia digital para a democracia, assim como reforça a necessidade de preservação do direito à liberdade de opinião e expressão, que não devem ser restringidos, com as exceções do disposto nos artigos 19, parágrafo 3, e 20, parágrafo 2, do Pacto

Internacional sobre Direitos Civis e Políticos<sup>3</sup>, tais como o respeito ao direito de terceiros, proteção da segurança nacional, da ordem, da saúde e da moral públicas, além da proibição de apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência.

De outro ângulo, reconhece o fenômeno da desinformação e as consequências nocivas para as instituições democráticas, estatuidando que as regras das empresas sobre moderação de conteúdo devem ser claras e transparentes, de forma a conferir previsibilidade para a atitude do usuário. Ainda, o foco da regulação das mídias não deve ser o conteúdo, mas sim o dever de transparência, o direito ao processo legal e de obediência aos direitos humanos. Demonstrou o relatório, também, a preocupação com a revisão do modelo de negócios das mídias, que é programado para valorizar o sensacionalismo e obter lucro (United Nations General Assembly, 2021).

Por fim, o relatório da ONU afirma que a informação e a alfabetização digital capacitam as pessoas contra a desinformação, devendo fazer parte da grade curricular, além de exigir, das mídias, o dever de transparência (United Nations General Assembly, 2021).

Do que se viu até aqui, as iniciativas governamentais e civis possuem como foco o combate à desinformação a moderação de conteúdo, o dever de transparência, a revisão do modelo de negócios, dentre outras ações, com destaque para a obediência aos padrões internacionais de direitos humanos. Os direitos humanos, aliás, são um poderoso antídoto para as respostas acerca do combate à desinformação (United Nations General Assembly, 2021).

O grupo Meta, detentor do Facebook, Instagram e WhatsApp, ressalta em seu sítio oficial na internet que, além das políticas de privacidade e termos de uso, editou a sua política de Direitos Humanos (Política Corporativa de Direitos Humanos) (Facebook, 2021). Na mesma linha, o YouTube, pertencente à empresa *Google*, além de suas políticas internas, informa que segue os padrões

---

<sup>3</sup> Artigo 19. 1.Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. 2.Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha. 3.O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para: a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.

Artigo 20. 1.Será proibida por lei qualquer propaganda em favor da guerra. 2. Será proibida por lei qualquer apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência.

de Direitos Humanos da Google, também informado em seu sítio eletrônico oficial (Google, 2020). Apenas para citar outra gigante das mídias sociais, o Twitter também informa em seu sítio eletrônico a sua Política Pública para Defesa e Respeito aos direitos das pessoas que utilizam seus serviços, enfatizando do seu compromisso com a liberdade de expressão e à privacidade (Twitter).

Deve ser acentuado, ainda que as empresas de mídias sociais apresentam suas políticas de uso e seus padrões das comunidades, informando o conteúdo que, uma vez colidindo com as suas normas internas – baseadas nos *standards* de direitos humanos – serão excluídos, removidos ou sinalizados. Aliás, é uma função central das empresas de mídia social a moderação de conteúdo, consistente na prática de determinar quais categorias de conteúdo são permitidas e proibidas em suas plataformas, aplicadas por sistemas que combinam inteligência artificial, algoritmos e revisão humana, a depender do tamanho e dos recursos da plataforma (Sander, 2021).

Assim, a definição de regras claras e a moderação de conteúdo é importante para o combate à desinformação, contudo, há outras questões que precisam avançar, como a revisão do modelo de negócios das mídias sociais, que demonstraram, até então, que a desinformação é facilitada, por exemplo, pela rentabilidade. Portanto, no último capítulo, vamos analisar o Código de Conduta Reforçado Sobre Desinformação da União Europeia de 2022, que contou com a adesão das principais mídias sociais.

#### 4 O CÓDIGO DE CONDUTA REFORÇADO SOBRE DESINFORMAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA DE 2022

Como iniciativa mais recente e contando com a adesão de 34 signatários, dentre eles a Adobe, Avaaz, Google, Microsoft, Meta, TikTok, Twitter, a União Europeia promoveu uma revisão do Código de Conduta de 2018, com a edição do Código de Conduta Reforçado Sobre Desinformação. Os signatários reconheceram o seu papel no combate à Desinformação e as definições tecnicamente mais corretas de *mininformation*, como sendo conteúdo falso ou enganoso compartilhado sem intenção prejudicial, mas que podem ser prejudiciais; *disinformation*, como sendo o conteúdo falso ou enganoso divulgado com intenção de enganar e causar danos, buscando ganhos econômicos ou políticos; operações de influência de informações, que seriam exercícios coordenados por atores estrangeiros para inserir uma série de meios enganosos a um público alvo; e operações estrangeiras interferência no espaço da informa-

ção, que podem ser entendidas como os esforços coercitivos e enganosos para romper a livre formação e expressão da vontade política dos indivíduos por um ator estatal estrangeiro (European Commission, 2022).

Foram assumidos 44 compromissos, divididos em 8 áreas: a) Desmonetização dos fornecedores de desinformação; b) Transparência da propaganda política; c) Garantia da integridade dos serviços; d) Capacitação dos usuários; e) Capacitação de pesquisadores; f) Capacitação da comunidade de verificação de fatos; g) Centro de transparência e força-tarefa; h) Estrutura de monitoramento reforçada.

No primeiro campo, houve o compromisso dos signatários para desmonetizar a disseminação de desinformação, com a melhora das políticas e sistemas que determinam a elegibilidade do conteúdo a ser monetizado, com a criação de um grupo de trabalho para o desenvolvimento de uma metodologia e de relatórios sobre os esforços de desmonetização (European Commission, 2022). O Relatório da ONU (2021) já apontava que a moderação de conteúdo, por si, não é suficiente para mudar os comportamentos, caso não haja uma revisão no modelo de negócios.

Ainda, comprometeram-se os signatários em evitar o uso indevido de sistemas de publicidade para disseminar desinformação na forma de mensagens publicitárias, bem como trocar as melhores práticas para fortalecer a cooperação com os atores relevantes. Nesse contexto, já foi mencionado que o modelo de negócios das mídias é baseado na receita de publicidade, sendo que as plataformas são projetadas, inclusive por seus algoritmos, para viciar os “usuários” e fazê-los permanecer o máximo de tempo conectado (Jones, 2019). Por isso, diminuir os recursos financeiros destinados àqueles que disseminam desinformação é primordial para minimizar os danos.

Sobre a publicidade política, ao reconhecer a importância da publicidade política e publicitária na formação de políticas campanhas e nos debates públicos, com o compromisso de adotar uma definição comum de publicidade política, bem como indicar claramente em suas políticas até que ponto tal publicidade é permitida ou proibida, com a emissão de rotulagem nos anúncios para distingui-los como conteúdo pago, para facilitar a compreensão aos usuários. Os signatários se comprometeram também a manter repositórios de informações políticas, mantendo o monitoramento e pesquisa contínuos para entender e responder aos riscos relacionados à desinformação na publicidade política (European Commission, 2022).

Quanto à integridade dos serviços, os signatários se comprometeram a intensificar o combate à *misinformation*, *disinformation* e aos comportamentos manipuladores inadmissíveis. No primeiro compromisso, vem previsto o dever de limitar os comportamentos e práticas manipulativas inadmissíveis em seus serviços, devendo tais comportamentos e práticas serem revistos periodicamente à luz das últimas evidências sobre as condutas, incluindo a criação e uso de contas falsas, aquisições de contas e amplificação orientada por robôs, operações de *hack-and-leak* (hacking e vazamento), condutas destinadas a ampliar artificialmente o alcance, dentre outros artifícios (European Commission, 2022). Nesse ponto, o Relatório da ONU (2021) já levantava que as definições apresentadas pelas mídias geralmente são muito amplas, nem sempre explicando de forma clara o tipo de dano e a probabilidade de causar remoção de conteúdo, rotulagem ou outras sanções.

Ainda, os signatários comprometeram-se a operar canais de intercâmbio entre suas equipes relevantes para compartilhar informações sobre o comportamento inautêntico entre as plataformas. Estudo da FGV (2018) revela a importância desse compromisso ao descrever que nas eleições de 2018 foi demonstrado o surgimento de contas automatizadas como estratégia de manipulação por meio de boatos e difamação, com a utilização de robôs, potencializando a disseminação (European Commission, 2022).

No que se refere à capacitação de usuários, reconheceram os signatários como uma importante medida para detectar e denunciar informações falsas e/ou conteúdo enganoso, reconhecendo, porém, que o artigo 10 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e os Artigos 7, 8, 11, 47 e 52 da Carta dos Direitos Fundamentais da União, as sinalizações pelos usuários deve respeitar a liberdade de expressão, o direito a comunicações privadas, à proteção de dados pessoais e uma solução proporcional. O compromisso diz respeito ao fortalecimento dos esforços na área de alfabetização midiática e do pensamento crítico, com a inclusão de grupos vulneráveis, equipando os usuários para identificar a desinformação (European Commission, 2022).

É essencial que os usuários possam reconhecer, por exemplo, a diferença entre jornalismo e outros tipos de informação, sendo que a alfabetização midiática deve permitir a boa seleção de informações consumidas, especialmente para as gerações mais jovens (Manyana, 2021).

Dentro dessas balizas, os signatários se comprometeram ainda a fornecer aos usuários a necessária funcionalidade para sinalizar informações falsas e/ou enganosas prejudiciais que violem as políticas da comunidade, tomando as

medidas necessárias para garantir que tal seja protegida do abuso humano ou do comportamento não autêntico, evitando a sinalização em massa para silenciar vozes com outra linha de pensamento (European Commission, 2022).

Nessa área, constou do Código de Conduta o compromisso de informação (aviso) ao usuário quando sua conta tenha sido sinalizada, dando-lhe a possibilidade de recurso. Quanto aos serviços de mensagem, comprometem-se os signatários a manter e implementar recursos e iniciativas para capacitar os usuários a pensar criticamente sobre as informações que recebem, facilitando o acesso dos usuários a informações oficiais. Ainda, comprometem-se a limitar a propagação viral da desinformação em seus serviços, como, por exemplo, recursos para limitar a encaminhamento de informações em várias conversas (European Commission, 2022).

Na área da capacitação da comunidade de pesquisa, reconheceram os signatários a importância de permitir o acesso aos dados da plataforma, bem como dar suporte adequado para suas atividades como parte de uma estratégia de combate à desinformação. Ainda, comprometem-se a realizar pesquisas com base em metodologia e padrões éticos, bem como compartilhar conjuntos de dados, resultados de pesquisas e metodologias com públicos relevantes (European Commission, 2022). Nesse ponto, o Relatório da ONU (2021) já sinalizava que a falta de transparência e acesso aos dados continua sendo uma deficiência das mídias, o que impede o controle independente e afeta a responsabilidade e a confiança, ressaltando que faltam mais informações sobre a confiabilidade e precisão dos sistemas de inteligência artificial.

Quanto à capacitação da comunidade de verificação de fatos, comprometem-se a criar um quadro de transparência e uma cooperação estruturada com a comunidade de verificação de fatos da União Europeia, incluindo e usando *fat-checking* nos seus serviços, com a obrigação de operar com base em rigorosas regras éticas e de transparência, com forma de manter a sua independência (European Commission, 2022).

Quanto ao Centro de Transparência, reconhecem os signatários a importância da transparência na luta contra a desinformação, bem como o interesse legítimo do público em receber informações precisas sobre a implementação do Código, com o estabelecimento de um sítio eletrônico do Centro de Transparência. O Centro de Transparência deve conter informações atualizadas relacionadas à implementação dos compromissos assumidos, com informações claras, de fácil pesquisa e compreensão, listando cada compromisso e medidas

subscritas, os termos de serviço e as políticas de cada comunidade (European Commission, 2022).

Ademais, os signatários se comprometeram a participar da Força Tarefa presidida pela Comissão Europeia, que pode convidar especialistas como observadores para apoiar os trabalhos, sendo as decisões tomadas por consenso. Os signatários comprometem-se a dedicar recursos financeiros e humanos para garantir a implementação de seus compromissos, fornecendo à Comissão Europeia, no prazo de 1 mês após o final do período de implementação (6 meses após a assinatura do Código) a linha base dos relatórios. Ainda, comprometem-se a trabalhar no Grupo de Trabalho para desenvolver indicadores e publicá-los no prazo de 9 meses a partir da assinatura. Devem ainda, em situações especiais, como eleições ou crise, a informação adequada de dados (European Commission, 2022).

Por fim, as maiores empresas de mídia se comprometeram a serem auditadas às suas próprias custas, para avaliar a conformidade com os compromissos assumido, através de organizações independentes, com experiência comprovada na área da desinformação e sem conflito de interesses com o provedor da plataforma.

Os compromissos assumidos, num primeiro momento, ingressaram em temáticas importantes para o tratamento adequado do combate à desinformação, cujo resultado, evidentemente, vai ser conferido na medida do comprometimento efetivo das mídias no cumprimento das metas e no trabalho conjunto com o Grupo de Trabalho presidido pela União Europeia.

## 5 CONCLUSÃO

O estudo demonstrou que as principais mídias sociais hoje em operação, tiveram o desenvolvimento da sua atuação pautado em decisões judiciais que balizaram a questão da responsabilização. Contudo, com o aumento exponencial das novas tecnologias e dos usuários, o mundo em rede possui fortes consequências sociais, apesar do caráter privado das mídias.

A desinformação, nesse contexto, traz uma série de problemas para as instituições democráticas, sobretudo porque o modelo de negócio das mídias favorece o sensacionalismo, aumentando o tempo em que o usuário fica na rede.

A moderação de conteúdo é importante mecanismo de combate à desinformação, mas isoladamente não pode ser considerado eficaz. Dentre as tantas iniciativas governamentais e privadas, destaca-se recentemente a revisão do Código de Conduta de 2018 pela União Europeia, com a edição do Código de Conduta Reforçado Sobre Desinformação de 2022.

Nesse documento, celebrado pelas principais mídias sociais, é importante o compromisso de desmonetizar a disseminação de desinformação, ingressando na revisão do modelo de negócios, diminuindo os recursos financeiros destinados à propagação de mentiras.

Ainda, são importantes as medidas para garantir a integridade dos serviços com o combate não só à desinformação diretamente, mas aos comportamentos manipuladores não autênticos, vez que a utilização de inteligência artificial, robôs e contas falsas tem sido uma constante nas experiências recentes.

A capacitação dos usuários para detectar e denunciar informações falsas é primordial, através da alfabetização midiática e do pensamento crítico. Nesse contexto, soma-se o compromisso de fornecer aos usuários a funcionalidade para sinalizar informações falsas, evidentemente com medidas necessárias para garantir a proteção do abuso humano ou do comportamento não autêntico, evitando a sinalização em massa para silenciar vozes que porventura tenham outra linha de pensamento.

Renovou-se com o Código de Conduta, o compromisso de avisar o usuário quando sua conta tiver sido sinalizada, além de fornecer a possibilidade de recurso. Especial atenção aos serviços de mensagem, que se comprometeram a manter e implementar recursos para limitar a propagação viral da desinformação em seus serviços.

A ligação com a comunidade de pesquisa através de um engajamento permanente e da permissão do acesso aos dados da plataforma é importante para o aprimoramento constante, assim como fomentar e capacitar a comunidade de verificação de fatos.

Essas medidas preveem a sua implementação divulgada no Centro de Transparência, além da participação das mídias sociais na Força Tarefa presidida pela Comissão Europeia, com emissão de relatórios frequentes.

As medidas reforçadas parecem adequadas ao combate à desinformação, contudo, a sua eficácia será dimensionada pelo comprometimento efetivo das mídias no cumprimento das metas, no trabalho conjunto com o Grupo de

Trabalho presidido pela União Europeia e após a análise constante dos relatórios apresentados.

## REFERÊNCIAS

AIETA, Vania Siciliano. O impacto eleitoral resultante da manipulação das *fake news* no universo das redes sociais: a construção da desinformação. **Revista Interdisciplinar de Direito**. v. 18, n. 1, pp 213-233, jan./jun. 2020.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução: Roneide Venâncio Majer. 6. ed. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 698 p.

CHANGE THE TERMS. **Reduzir o ódio e a desinformação on-line**. 2021. Disponível em <https://www.changetheterms.org/> Acesso em: 14 ago. 2022.

THE CENTER FOR REGULATORY EFFECTIVENESS. **Creating a French Framework to make social media platforms more accountable**: acting in France with a European vision. Disponível em <https://thecre.com/RegSM/wp-content/uploads/2019/05/French-Framework-for-Social-Media-Platforms.pdf> Acesso em: 14 ago. 2022

CRISTCHURCH CALL. **Carta de Cristchurch**. Disponível em <https://www.christchurchwcall.com/> Acesso em: 14 ago. 2022.

D'ANCONA, Matthew. **Pós-verdade, a nova guerra contra os fatos em tempos de fake news**. São Paulo: Faro Editorial, 2018.

ESTARQUE, Marina; ACHEGAS, João Victor; BOTTINO, Celina; PERRONE, Christian. **Redes sociais e moderação de conteúdo**: criando regras para o debate público a partir da esfera privada. Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio – ITS. Disponível em [https://itsrio.org/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio\\_RedesSociaisModeracaoDeConteudo.pdf](https://itsrio.org/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio_RedesSociaisModeracaoDeConteudo.pdf). Acesso em: 27 fev. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **The 2022 code of practice on disinformation**. 2022. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-of-practice-disinformation> Acesso em 10 ago. 2022.

FACEBOOK. **Corporate Human Rights Policy**. 2021. Disponível em <https://about.fb.com/wp-content/uploads/2021/03/Facebooks-Corporate-Human-Rights-Policy.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2022.

FORNASIER, Mateus de Oliveira; BECK, Cesar. (2020). Cambridge analytica: escândalo, legado e possíveis futuros para a democracia. **Revista Direito Em Debate**, v. 29, n. 53, 182-195. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2020.53.182-195>. Acesso em: 14 ago. 2022.

FONTANELA, Cristiani; SANTOS, Maria Isabel dos Santos Araújo Silva dos; ALBINO, Jacqueline da Silva. A sociedade 5.0 como instrumento de promoção dos direitos sociais no Brasil. **Justiça do Direito**. v. 34, n. 1, p. 29-56, Jan./abr. 2020

GOOGLE. **Human Rights**. 2020. Disponível em <https://about.google/intl/pt-BR/human-rights/> Acesso em: 16 ago. 2022.

H2O. **Stratton Oakmont, inc. v Prodigy Services Co.** Disponível em <https://h2o.law.harvard.edu/cases/4540> Acesso em: 27 fev. 2022.

JORGENSEN, Rikke Frank. **A human rights-based approach to social media platforms: is social media ethical**. 2021. Disponível em <https://berkeleycenter.georgetown.edu/responses/a-human-rights-based-approach-to-social-media-platforms>. Acesso em: 14 ago. 2022.

JONES, Kate. Online disinformation and political discourse: applying a human rights framework. **International Law Programme**, November 2019. Disponível em <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-11-05-Online-Disinformation-Human-Rights.pdf> Acesso em 14 ago. 2022.

JUSTIA US LAW. **Cubby, Inc. v. CompuServe Inc., 776 F. Supp.135 (SDNY 1991)**. Disponível em <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/776/135/2340509/> Acessado em 14 ago. 2022

KUMAR, Srijan; SHAH, Neil. **False information on web and social media: a survey**. 1, 1 (april 2018). Disponível em <https://arxiv.org/pdf/1804.08559.pdf> Acesso em: 16 maio 2022.

LAZER, David M. J. et al. **The science of fake news**. (2018) *Science* 359 (6380), 1094-1096. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aao2998>. Acesso em 14 ago. 2022.

MANILA PRINCIPLES. **Princípios de Manila**. Disponível em: <https://manilaprinciples.org/pt-br.html> Acesso em: 14 ago. 2022.

MANYANA, Candice Chirwa and Zimkhitha. The rise of fake news: surveying the effects of social media on informed democracy. **The Thinker**. Volume 88, 2021. Disponível em [https://journals.uj.ac.za/index.php/The\\_Thinker/article/view/604/378](https://journals.uj.ac.za/index.php/The_Thinker/article/view/604/378). Acesso em 16 ago. de 2022

ORGANIZATION OF AMERICA STATES. **Joint declaration of freedom of expression and “Fake News”, disinformation and propaganda**. 2017. Disponível em <https://www.osce.org/files/f/documents/6/8/302796.pdf>. Acesso em 14 de ago. 2022

PARIS CALL. **Carta de Paris**. Disponível em <https://pariscall.international/en/> Acesso em: 14 ago. 2022.

RAIS, Diogo *et al.* **Direito eleitoral digital**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018.

FGV. REDES SOCIAIS NAS ELEIÇÕES 2018. **Sala de Democracia Digital**. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/25737>. Acesso em: 14 ago. 2022.

SANDER, Barrie. Democratic disruption in the age of social media: between marketized and structural conceptions of human rights law. **The European Journal of International Law** Vol. 32 no. 1, 2021.

SANTA CLARA PRINCIPLES. **Os princípios de Santa Clara**. Disponível em: <https://santamclaraprinciples.org/pt/cfp/>. Acesso em: 16 ago. 2022.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial/Klaus Schwab**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016. Título original: The Fourth Industrial Revolution. 176 p.

TWITTER. **Defender e respeitar as pessoas que utilizam os nossos serviços**. Disponível em <https://help.twitter.com/en/rules-and-policies/defending-and-respecting-our-users-voice> Acesso em: 16 de ago. 2022.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Disinformation and freedom of opinion and expression. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Irene Khan A/HRC/47/25. Disponível em <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/reports/2021/report-disinformation> Acesso em 14 ago. 2022.

PARTE III

DIREITOS

***FUNDAMENTAIS***

E POLÍTICAS PÚBLICAS

# A IMPORTÂNCIA DA UTILIZAÇÃO DOS INDICADORES SOCIAIS NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO: A REALIDADE DA COVID-19 COMO OBJETO DE ANÁLISE<sup>1</sup>

Clovis Demarchi<sup>2</sup>

Elaine Cristina Maieski<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Os indicadores sociais são ferramentas efetivas de monitoramento da mudança social. Eles acompanham as transformações sociais e são usados para aferição da eficácia, ou não, das políticas sociais. Portanto, o princípio da origem de um indicador está centrado em servir de instrumento para o planejamento governamental.

Januzzi (2017, p. 13) assevera que os indicadores sociais são matéria-prima essencial no campo da elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas. Considerados os balizadores de programas de inserção social que

---

<sup>1</sup> Pesquisa com fomento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq.

<sup>2</sup> Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Professor na graduação em Direito e no Programa de Pós-graduação "Stricto Sensu" em Ciência Jurídica da Univali. Líder do grupo de pesquisa Governança, Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Endereço eletrônico: demarchi@univali.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0853-0818>

<sup>3</sup> Doutoranda em Ciência Jurídica pela Univali - Universidade do Vale do Itajaí (CAPES 6), bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior CAPES. Mestre em Ciência Jurídica pela Univali - Universidade do Vale do Itajaí (CAPES 6), com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior CAPES. Bacharel em Direito pela Univali. Destaque de Iniciação Científica de 2022 e Medalha Mérito Estudantil - Univali. Bolsista de Iniciação Científica do CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Integrante do Projeto de pesquisa Políticas Públicas, Movimentos Sociais, Democracia e Participação no Estado Democrático de Direito junto ao Programa de Pós-Graduação "Stricto Sensu" em Ciência Jurídica da Univali. Membro do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI. Membro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).. Endereço eletrônico: maieski@edu.univali.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4090-1172>

possibilitam o cumprimento dos direitos sociais, “são um recurso metodológico empírico, pois informam algo sobre a realidade social ou sobre as mudanças que estão em processo”.

Neste viés, a construção de um sistema de indicadores é ferramenta de imprescindível utilização por parte dos governos na estruturação dos seus projetos orçamentários, colocando-se como instrumentos críveis capazes de aferir os resultados da ação governamental com exatidão (Brasil, 2018. p. 25).

O orçamento público, tendo um inequívoco caráter redistributivo, prescinde de um processo de elaboração, aprovação e gestão pública que deve embutir a ação política dos agentes públicos, e dos inúmeros segmentos sociais, interesses e necessidades que só podem ser identificados por meio de indicadores sociais (Crepaldi; Crespaldi, 2013).

Portanto, a garantia prestacional dos direitos sociais, especialmente o direito à saúde, está intrinsecamente ligada à destinação equilibrada e efetiva do orçamento público em programas de governo e políticas públicas que respondam às demandas dos mais diversos grupos sociais.

Para suprir as lacunas prestacionais e atingir equilibradamente os mais complexos e diferentes grupos sociais, a administração pública, imprescindivelmente, deve utilizar indicadores sociais para implementar, monitorar e avaliar os programas sociais (Jannuzzi, 2016. p. 45).

O contexto da presente pesquisa considera o atual cenário, observando as crises sanitária, econômica e social, e o conseqüente agravamento da ausência prestacional do Estado em áreas imprescindíveis a qualquer tempo, mas que diante de uma pandemia, exigem uma resposta ágil, precisa e eficaz, como é o caso da saúde pública.

Neste viés, a pesquisa teve como objeto geral a discussão sobre a importância da utilização dos indicadores sociais como instrumentos para identificação dos grupos socioeconômicos vulneráveis e, por conseqüência, a elaboração, o planejamento e a aplicação efetiva do orçamento público, especialmente durante a pandemia do novo Coronavírus (Sars-cov 2) causador da doença Covid-19.

Como objetivos específicos verificou-se a importância da utilização de indicadores sociais na elaboração do orçamento público; analisou-se como são formados atualmente os indicadores sociais no Brasil e se eles estão refletindo as necessidades da população; procurou-se identificar os impactos na população brasileira pela ineficiência estrutural ou ausência de indicadores sociais; e, ainda, analisou-se de que forma a falta de recortes sociodemográficos específicos estão comprometendo a salvaguarda dos direitos sociais, em especial a saúde.

A metodologia empregada teve como base a abordagem indutiva com as técnicas de pesquisa documental e da pesquisa bibliográfica.

As páginas a seguir expõem o contexto brasileiro diante da falta de indicadores sociais específicos dos grupos vulneráveis e, por consequência, a lacuna deixada pelo Estado, no qual milhares de brasileiros estão sendo conhecidos, e suas mazelas sendo expostas, de forma assustadora e sem resposta prestacional efetiva pelo governo federal.

## **2 CONTEXTO HISTÓRICO E A FORMAÇÃO DE INDICADORES SOCIAIS NO BRASIL**

Preliminarmente, considera-se importante a contextualização histórica sobre a formação e identificação dos indicadores sociais, bem como sinalizar de que forma eles influenciam na aplicabilidade e eficácia das políticas públicas e, consequente, na efetivação de direitos.

O princípio inicial da origem do indicador está centrado em servir de instrumento para o planejamento governamental. Os indicadores sociais são subsídios essenciais no campo da elaboração e avaliação de políticas públicas.

Para Jannuzzi (2017, p. 47), um indicador social é considerado uma medida em geral quantitativa, capaz de substituir ou quantificar um conceito social abstrato. É, portanto, um recurso metodológico empírico, pois informa algo sobre a realidade social ou sobre as mudanças que estão em processo.

Desde sua origem, os indicadores sociais fazem parte de um contexto socioeconômico amplo e devem trazer respostas para as preocupações referentes à dinâmica social (Jannuzzi, 2016, p. 45). Portanto, cabe aos indicadores elucidarem questões que vão além da informação quantitativa, aproximando-se ao máximo da realidade social (Santagada, 2007).

Historicamente, na década de 1960, o termo indicador social entrou em uso em vários países da Europa e da América do Norte, e vários relatos históricos foram escritos esboçando o desenvolvimento do que alguns chamaram de movimento dos indicadores sociais (Michalos, 2005, p. 117).

A década de 1970 foi marcada pelo crescimento e elaboração dos indicadores sociais por organismos internacionais. Santagada (2007) relata a adesão dos organismos internacionais no esforço de estudar os indicadores sociais comparando as condições de vida da população entre diferentes paí-

ses. Entre esses organismos estava a Organização das Nações Unidas<sup>4</sup> (ONU), a Cooperação e Desenvolvimento Econômico<sup>5</sup> (OCDE), o Banco Mundial<sup>6</sup> e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento<sup>7</sup> (PNUD).

No Brasil, os indicadores sociais passaram a ser empregados como instrumento de planejamento governamental na década de 1970. Em 1973 foi criado no IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, um grupo de trabalho multidisciplinar para estruturar um sistema de indicadores sociais que pudesse orientar a pesquisa e publicações de campo (Jannuzzi, 2017, p. 19).

Já em 1974, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), que se dedicou na construção de um sistema de indicadores sociais e de produção periódica da informação, visando fornecer elementos para elaboração e acompanhamento do planejamento social (Santagada, 2007).

Nos últimos 30 anos, houve um aumento no interesse pelo uso de indicadores na administração pública brasileira. Para Jannuzzi (2017, p. 24), essa elevação está relacionada ao aprimoramento do controle social do Estado. As novas tecnologias da informação e comunicação também desempenham um importante papel ao viabilizarem o acesso às informações de natureza estatística e administrativa (Jannuzzi, 2005).

No processo de construção de um Sistema de Indicadores Sociais, a quantidade de indicadores vai depender do foco do objetivo estipulado, bem como da disponibilidade de dados e de estatísticas que atendam à demanda programática.

---

<sup>4</sup> A Organização das Nações Unidas foi criada oficialmente no período pós-Segunda Guerra Mundial, em 1945, por meio do documento de fundação conhecido como Carta das Nações Unidas, e reúne países, voluntariamente, com a intenção de promover a paz, a cooperação e o desenvolvimento mundial.

<sup>5</sup> A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é um organismo internacional composto atualmente por 37 países, fundada em 1961 e com sede em Paris (França). Constitui-se em um fórum em que os governos podem trabalhar em conjunto para compartilhar experiências e buscar soluções para problemas comuns. A OCDE se dedica à pesquisa e a estudos para o aperfeiçoamento das políticas públicas nas mais diversas áreas e à troca de experiências entre países membros e parceiros.

<sup>6</sup> O Banco Mundial, também chamado de Bird (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento), é uma agência que faz parte das Nações Unidas e é formada por 187 países-membros. Fundado em 1944, tem como objetivo principal a redução da pobreza e das desigualdades e seu papel é dar crédito para financiar projetos voltados para o desenvolvimento.

<sup>7</sup> O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento executa diversos projetos em diferentes áreas. Neles, o PNUD oferece aos parceiros apoio técnico, operacional e gerencial, por meio de acesso a metodologias, conhecimentos, consultoria especializada e ampla rede de cooperação técnica internacional, objetivando contribuir para o desenvolvimento humano, o combate à pobreza e o crescimento do país nas áreas prioritárias.

Neste contexto, Jannuzzi (2017, p. 24) chama a atenção para uma importante diferença entre indicadores sociais e estatísticas públicas. Estatísticas Públicas correspondem ao dado social em sua forma bruta, parcialmente preparado para a interpretação empírica da realidade. No entanto, as estatísticas públicas não estão inteiramente contextualizadas em uma teoria social. Elas se constituem na matéria-prima para a construção de indicadores sociais.

Ponto de relevância é destacar que hoje no Brasil, verifica-se a construção majoritária de estatísticas públicas, estando a formação de indicadores sociais específicos, principalmente sobre os grupos vulneráveis, numa escala bem menor ou quase inexistente.

A coleta de dados no Brasil, subsídio para criação de estatísticas públicas e indicadores sociais está diretamente ligada às pesquisas estatísticas realizadas pelo IBGE<sup>8</sup>, com destaque para o Censo Demográfico<sup>9</sup> que por lei<sup>10</sup> deve ser realizado a cada dez anos. Relevante ressaltar que o país deveria ter seus dados demográficos atualizados em 2020, entretanto, em virtude da pandemia de Covid-19<sup>11</sup>, a contagem populacional que haveria por meio do Censo 2020 foi adiada para 2021 (IBGE, 2021), e, novamente adiada para 2022, desta vez porque problemas orçamentários a inviabilizaram<sup>12</sup>. Um contexto preocupante, já que no Brasil a estatística é o ponto de partida para a construção dos reduzi-dos indicadores específicos existentes.

Contudo, é importante ter em mente que a existência de um sistema indicadores é fundamental. Para que haja o monitoramento e a avaliação de resultados na gestão pública, é imprescindível que os governos utilizem prof

---

<sup>8</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE se constitui no principal provedor de dados e informações do País, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal.

<sup>9</sup> Censo Demográfico é a operação estatística mais importante para retratar a realidade sociodemográfica do país. Dos resultados do Censo Demográfico e das Contagens Populacionais são obtidas as tendências e parâmetros indispensáveis à elaboração de projeções e estimativas populacionais, que a partir de 1989 passaram a ser fornecidas anualmente, em cumprimento ao dispositivo constitucional, regulamentado pela Lei Complementar n. 59, de 22 de dezembro de 1988 (IBGE, 1988).

<sup>10</sup> BRASIL. Lei n. 8.184, de maio de 1991. Dispõe sobre a periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos e dá outras providências (Brasil, 1991).

<sup>11</sup> A Covid-19 é uma doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que apresenta um quadro clínico que varia de infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves (Ministério Da Saúde, 2020).

<sup>12</sup> Diante da falta de planejamento e da possível distribuição equivocada do orçamento público e do anúncio em abril pelo governo federal do cancelamento do censo em 2021 por falta de orçamento, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o governo federal está obrigado a tomar as medidas necessárias para realizar o Censo Demográfico em 2022 (STF, 2021).

cessos estruturados e instrumentos críveis capazes de aferir os resultados da ação governamental com exatidão (Jannuzzi, 2016, p. 97).

Denomina-se Sistema de Indicadores Sociais o conjunto de indicadores sociais referidos a um determinado aspecto da realidade social ou área de intervenção programática. No Brasil, são exemplos de sistemas de indicadores o Sistema de Indicadores do IBGE, Sistema de Indicadores de Saúde e Sistema de Indicadores para o Mercado de Trabalho (Jannuzzi, 2017, p. 24).

O IBGE destaca em sua página oficial a existência de um sistema mínimo de indicadores sociais, baseado em recomendação da Comissão de Estatística das Nações Unidas, na sessão de 29 de fevereiro de 1997, que aprovou a adoção de um conjunto de indicadores sociais para compor uma base de dados nacional mínima, apresentando entre seus objetivos, o acompanhamento estatístico dos programas nacionais de cunho social, conforme recomendado pelas diversas conferências internacionais promovidas pelas Nações Unidas.

Uma de suas principais recomendações é a de se “utilizar tão-somente dados provenientes de fontes estatísticas regulares e confiáveis e a de desagregar os dados por gênero e outros grupos específicos observando sempre, entretanto, as peculiaridades e prioridades nacionais” (IBGE, 2019).

Neste viés, o sistema mínimo de indicadores sociais do IBGE apresenta informações atualizadas sobre os aspectos demográficos, anticoncepção, distribuição da população por cor ou raça; informações atualizadas sobre trabalho e rendimento, educação e condições de vida, considerando as peculiaridades nacionais e a disponibilidade de dados, desagregados por região geográfica, provenientes de pesquisas do IBGE como o Censo Demográfico, Contagem da População<sup>13</sup>, e pela Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios Contínua – PNAD Contínua<sup>14</sup>, e complementados por outras fontes nacionais (IBGE, 2019).

Nos últimos 20 anos, houve um aumento no interesse pelo uso de indicadores na administração pública brasileira. Para Jannuzzi (2017, p. 140-143), o aumento está relacionado ao aprimoramento do controle social do Estado. As novas tecnologias da informação e comunicação também desempenham

---

<sup>13</sup> A Contagem da População, assim denominada por ser uma operação muito mais simples do que um Censo Demográfico, é planejada para ser realizada no meio da década, com o objetivo de atualizar as estimativas de população no período intercensitário e atualizar a base cadastral do próximo Censo, incorporando as mudanças demográficas ocorridas no Território Nacional.

<sup>14</sup> A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua, surgiu em 2017, em substituição a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Realizada anualmente, propicia uma cobertura territorial mais abrangente e disponibiliza informações conjunturais trimestrais sobre a força de trabalho em âmbito nacional.

um importante papel ao viabilizarem o acesso às informações de natureza estatística e administrativa.

Definir um problema público compreende uma decisão de intervenção política e também a definição da atuação e a delimitação da extensão dos seus efeitos sobre grupos envolvidos com o problema, bem como a identificação, por parte dos atores públicos, das causas prováveis e as formas de intervenção previstas. Conforme Demarchi e Maieski (2020a, p. 509), essa delimitação é fundamental no processo de elaboração de uma política pública e envolve atuação do Estado em qualquer de seus níveis de intervenção político-administrativa.

Considerando que os indicadores permitem identificar e medir aspectos relacionados ao resultado de uma intervenção na realidade e que estão presentes em todos os estágios de uma política pública e na aplicação do orçamento público, torna-se importante investigar se, no Brasil, os indicadores sociais estão conseguindo identificar e quantificar as demandas dos brasileiros, principalmente àqueles em situação de vulnerabilidade, efetivando os direitos sociais, especialmente, na área de saúde pública.

### **3 INDICADORES SOCIAIS, ORÇAMENTO PÚBLICO E COVID-19**

Há muitas questões envolvidas na atual crise política, econômica, social e sanitária brasileira, dentre elas, a possível ineficiência desde o planejamento até a posterior aferição dos resultados da aplicação do orçamento público.

Para o monitoramento e a avaliação de resultados na gestão pública, os governos devem utilizar processos estruturados e instrumentos capazes de aferir os resultados da ação governamental com exatidão.

Justamente por isso, a construção de um sistema de indicadores é condição básica nas atividades de monitoramento e de avaliação de políticas públicas, possibilitando, por consequência, maior assertividade na aplicação do dinheiro público.

Para Giacomoni (2017, p. 287), o orçamento público tem um inequívoco caráter redistributivo e prescinde de um processo de elaboração, aprovação e gestão pública que deve embutir a ação política dos agentes públicos e dos inúmeros segmentos sociais.

Entende Silva (2011, p. 158) que por meio do processo orçamentário é possível elaborar, aprovar, executar, controlar e avaliar a programação financeira

ra do setor público, sendo o ciclo desde a sua fase inicial de elaboração, até a avaliação final.

O orçamento público tem caráter e força de lei, ancorado principalmente na Constituição Federal e leis esparsas, podendo ser definido como um instrumento de planejamento da ação governamental composto do ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza o Poder Executivo, por certo período, efetivar as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos do país.

Nesse sentido, Giacomoni (2018, p. 1074) defende que o orçamento é resultado de consensos e acordos sempre buscados, seja com o objetivo de manter ou de aprovar novas políticas ou programas. “Sem os acordos entre os poderes executivo e legislativo essas escolhas serão difíceis”.

Na gestão pública, os indicadores terão a função de balizadores para que o planejamento orçamentário e as ações governamentais sejam efetivas. Para tanto, se faz necessário observá-los desde o momento em que são formulados, assegurando que o seu resultado possibilite ao gestor a capacidade de tomar as decisões mais assertivas.

Diante deste contexto, afirmam Demarchi e Maieski (2020b) que as transformações propiciadas pelas políticas públicas só serão possíveis se os agentes demonstrarem capacidade não só para diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política em que vivem, mas também para interagir e negociar de forma democrática com os diferentes atores envolvidos no processo.

Exemplo claro de que países ineficientes quanto às suas políticas públicas e orçamento governamental, podem facilmente entrar em colapso econômico e social, é o Brasil, diante da crise pública instaurada com a pandemia de Covid-19.

Defendem especialistas que a crise econômica e social brasileira – falaremos da crise de saúde pública a seguir – não se instalou de uma hora para outra, pelo contrário, apenas evidenciou-se uma falta de planejamento público quase que institucionalizada no Brasil.

E o que isso tem a ver com indicadores sociais? Praticamente tudo. Durante os anos de 2020 e 2021, o Estado brasileiro tem evidenciado uma deficiência prestacional em patamares jamais especulados. No auge da crise sanitária, o socorro financeiro às pessoas em situação de vulnerabilidade social e miséria deveria espelhar a capacidade organizacional, social e econômica do país, mas, no Brasil, escancarou a falta de indicadores sociais, principalmente das camadas mais vulneráveis da sociedade.

A falha mais expressiva pode ser constatada na falta de informações para o pagamento do auxílio emergencial conforme Lei n. 13.982, de abril de

2020, benefício financeiro repassado pelo Governo Federal aos brasileiros em situação de vulnerabilidade social durante o período de emergência de saúde pública decorrente do novo Coronavírus.

Relatos amplamente divulgados na imprensa profissional, principalmente pelo ministro da economia Paulo Guedes, revelam que cerca de 38,1 milhões de brasileiros eram “invisíveis” e foram “descobertos” por meio do auxílio emergencial. “Invisíveis” seriam as pessoas que não tinham carteira assinada nem recebiam algum benefício social antes de terem direito ao auxílio. “Simplesmente não há registro desses trabalhadores”, palavras de Paulo Guedes em junho de 2020 (Grupo Uol, 2020).

Já os “invisíveis” do Cadastro Único<sup>15</sup> do Governo Federal representam um número ainda maior. Até abril de 2020, cerca de 46 milhões de brasileiros não estavam em nenhuma lista do governo, não têm nem acesso à internet para se regularizar, são desempregados, autônomos ou trabalhadores informais (O Globo, 2020a).

A pandemia do novo Coronavírus também evidenciou milhões de brasileiros que não foram sequer registrados quando nasceram. Sem certidão de nascimento, não têm carteira de identidade nem CPF (O Globo, 2020b). O último dado do IBGE é de 2015 e calculou que três milhões de pessoas viviam nessa situação, entretanto, a pandemia do novo Coronavírus parece ter evidenciado um número bem mais amplo.

Significa dizer que praticamente um quarto da população brasileira vive na informalidade, está desempregada, não têm acesso aos serviços públicos como saúde e educação e nem aos programas de assistência do governo.

Sobre os riscos da falta de dados confiáveis para o orçamento público, o Tribunal de Conta da União divulgou, em junho de 2020, parecer avaliando a implementação do auxílio emergencial, apontando os riscos orçamentários na formatação da medida e os riscos de exclusão ou inclusão de pessoas indevidas.

Segundo o Tribunal de Contas da União (2020), contatou-se riscos na definição do público-alvo devido à sua imprevisibilidade. “Impactam esses riscos a baixa integração dos cadastros públicos, a desatualização do Cadastro Único e a dificuldade para identificação inequívoca em cadastros públicos”, e ainda “foram constatadas limitações para verificação da composição familiar, dos vín-

---

<sup>15</sup> Programa da Secretaria Nacional do Cadastro Único – SECAD. É um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras.

culos de emprego e renda e de cadastramento de pessoas com menor acesso a serviços públicos”.

Já em março de 2021, enquanto o Congresso e governo discutiam como viabilizar a volta do auxílio emergencial, o Tribunal de Contas da União divulgou o Balanço da Fiscalização do Auxílio Emergencial 2020, apontando que pelo menos 7,3 milhões de pessoas receberam indevidamente o benefício, um prejuízo de R\$ 54 bilhões ao governo federal.

Diante desse contexto, constata-se que a existência de indicadores sociais precisos, ou, no mínimo, viáveis, poderiam ter proporcionado ao governo uma aplicabilidade minimamente eficiente desta política pública. De outro lado, milhares de brasileiros em situação extremamente vulnerável poderiam ter recebido os serviços prestacionais do Estado, com um pouco mais de assertividade.

Difícil não concluir que, lamentavelmente, não teríamos tomado conhecimento sobre os milhares de brasileiros “invisíveis” para a administração pública, não fossem as mazelas da pandemia e a inevitável implementação do auxílio emergencial.

Nota-se, portanto, que a existência de um sistema eficaz de indicadores sociais é fundamental e indispensável ao planejamento e direcionamento do orçamento público.

## 4 COVID-19 – INDICADORES SOCIAIS E O DIREITO À SAÚDE

A pandemia do novo Coronavírus (Sars-cov 2) causador da doença Covid-19 já atingiu mais 190 países, causando cerca de 3,5 milhões (Gazeta do Povo, 2021) de mortes em todo o mundo e continua a se espalhar.

Sem perspectivas reais de quando será controlada, a pandemia tem sido o divisor de águas, causando profundas crises principalmente nos setores econômico, social e sanitário, evidenciando a violação de direitos fundamentais e impactando em maior grau os países com instabilidade econômica, política e social, como é o caso do Brasil, onde as repercussões são muito acentuadas nas populações mais pobres.

Embora a Constituição brasileira de 1988, em seu artigo 196, estabeleça que a saúde é um direito de todos e que deve ser garantido mediante ações de políticas públicas, com um sistema nacional de saúde universal, integral e com equidade, esse preceito constitucional, conforme Demarchi (2014, p. 15),

tem se mostrado um tanto distante da realidade, contrariando um dos alicerces do Direito, que é a valorização do ser humano, acompanhando os valores e os sentimentos básicos do contexto social.

Segundo Barata (2009, p. 09), o problema de saúde pública, que já era latente, agravou-se exponencialmente durante a pandemia e a situação de calamidade pública levou a Fiocruz a declarar, em março de 2021, que vivemos o “maior colapso sanitário e hospitalar da história”.

O Lowy Institute de Sydney (2021), instituição australiana independente, analisou quase 100 países de acordo com seis critérios, como casos confirmados, mortes e capacidade de detecção da doença e, em março de 2021, apontou a gestão pública brasileira da pandemia de Covid-19 como a pior do mundo.

De acordo com Lima, Pereira e Machado (2020), a rápida disseminação do vírus, a desigualdade territorial na distribuição dos equipamentos de saúde, a falta de investimentos em ações na Atenção Básica para prevenção da disseminação do vírus se materializa como desafios do complexo mosaico de problemas agravados pela Covid-19 no Brasil.

A atual crise sanitária e suas consequências socioeconômicas não afetam a todos por igual, diversos especialistas chamam atenção para o fato de que a pandemia no Brasil atinge desigualmente grupos vulneráveis, sobretudo a população pobre, negra, as mulheres, populações LGBTQIA+ e identidades não binárias (Carli, 2020)

De fato, o avanço das desigualdades tem ganhado força durante a pandemia e falar em desigualdade social em saúde é fazer referência às situações que implicam alto grau de injustiça, isto é, diferenças que são injustas porque estão associadas à características sociais que sistematicamente colocam alguns grupos em desvantagem com relação à oportunidade de ser e se manter sadio. Esta realidade já era constatada na década passada por Barata (2009, p. 10).

A pandemia tem evidenciado a profunda diferença entre as camadas sociais do país, que amarga o posto de 8ª pior nação do planeta em diferença de renda, de acordo com relatório do PNUD, divulgado em dezembro de 2020, e o Brasil chega a 2021 com desafio de reduzir o abismo entre as classes sociais (ONU, 2020).

Outro grande desafio está sendo demandar uma resposta coordenada das instituições de saúde pública e privada, mantendo a sinergia com o SUS, que apesar de ser considerado um dos sistemas de saúde mais robustos do mundo, não consegue atender sozinho à demanda durante a pandemia.

Segundo a Organização Mundial da Saúde, o parâmetro ideal de atenção à saúde é de 1 médico para cada mil habitantes. Segundo o Conselho Federal de Medicina (2020), o Brasil supera essa razão: hoje, são 2,4 médicos para cada mil habitantes. Entretanto, as distorções na distribuição dos profissionais por território ainda é desafio para gestores em saúde.

Nesse contexto, a política de saúde, em especial, o Sistema Único de Saúde (SUS), tem demandado olhares atentos de especialistas, autoridades do governo e sociedade. Conforme Machado (2021) “o Brasil tem dois patrimônios no âmbito da saúde: o SUS e os mais de 3 milhões e meio de profissionais de saúde que nele atuam”, mas o atendimento efetivo aos doentes na rede pública ainda depende de grandes avanços pela frente, principalmente diante do momento pandêmico.

Já em relação a vacinação contra Covid-19, que pouco avança no Brasil pela falta de planejamento e investimentos por parte do governo federal, tem seu cenário agravado pela escassez de doses de vacina e pela complexa logística para alcançar com agilidade as pessoas mais vulneráveis.

A estimativa oficial do Plano Nacional de Imunização do Ministério da Saúde (2021, p. 19) é de que cerca de 77,2 milhões de brasileiros estejam entre os grupos prioritários. Já a ONG Impulso Gov (2021), estima que esse número é um pouco mais baixo, cerca de 73,7 milhões.

O estudo, feito por especialistas da organização, cruzou uma série de bases de dados abertos e oficiais públicos e outras obtidas com base na Lei de Acesso à Informação, Lei n. 12.527, de novembro de 2011, mostra que o cálculo oficial do governo federal pode ter sido mais conservador (ONG Impulso GOV, 2021), entretanto, essa disparidade de dados pode levar a erros irreversíveis no processo de imunização da população brasileira, num momento crucial em que milhares de vidas estão em jogo.

Neste cenário, no qual evidenciam-se vários equívocos, desde a inexistência de dados e indicadores, ou até mesmo, a má utilização de dados já existentes, não há outro caminho, se não reconhecer a fragilidade do sistema brasileiro de indicadores na área da saúde, com consequências graves e irreversíveis para a população brasileira.

Criação de uma base de dados e indicadores confiáveis, e a posterior análise destes indicadores, ajuda a reduzir erros e, principalmente, a efetiva implementação de políticas públicas e eficiente aplicação do orçamento público.

O atual cenário brasileiro diante da pandemia demonstra uma grave deficiência em relação a indicadores sociais que reflitam a realidade dos diversos grupos socioeconômicos.

A inexistência de indicadores sociais sobre parte da população brasileira e a ineficiência de grande parte das políticas públicas na área da saúde até então eram maquiados de alguma forma, tanto pelo Estado, quanto pela própria sociedade, contudo, evidenciam-se de forma brutal, grave e urgente.

Neste contexto, o indivíduo encontra-se desprotegido, abandonado e violado pelo próprio Estado. Observa-se que da forma como estão sendo criados atualmente, os indicadores sociais não são suficientes e precisos, e, por consequência, não respondem às necessidades da população brasileira.

A falta de indicadores precisos na saúde pública é evidente e inegável. Se os indicadores sociais fossem tratados com a importância que merecem, talvez o Brasil, neste momento, não estivesse com filas de espera para tratamento de doentes com Covid-19 em UTIs e o plano nacional de vacinação pudesse estar mais avançado e eficaz.

## 5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objeto central a discussão sobre a importância da utilização dos indicadores sociais como instrumentos para identificação dos grupos socioeconômicos vulneráveis e, por consequência, a elaboração, o planejamento e a aplicação efetiva do orçamento público, especialmente durante a pandemia do novo Coronavírus (Sars-cov 2) causador da doença Covid-19.

Neste contexto, verificou-se a importância da utilização de indicadores sociais na elaboração do orçamento público; analisou-se como são formados atualmente os indicadores sociais no Brasil e se eles estão refletindo as necessidades da população; procurou-se identificar os impactos na população brasileira pela ineficiência estrutural ou ausência de indicadores sociais; e, ainda, analisou-se de que forma a falta de recortes sociodemográficos específicos estão comprometendo a salvaguarda dos direitos sociais, em especial a saúde.

Como respostas, constatou-se que os indicadores sociais são ferramentas fundamentalmente importantes e efetivas para o monitoramento da mudança social. Eles acompanham as transformações sociais e são usados para aferição da eficácia, ou não, das políticas sociais.

Ponto de relevância é destacar que hoje, no Brasil, verifica-se a construção majoritária de estatísticas públicas, estando a formação de indicadores sociais específicos, principalmente sobre os grupos vulneráveis, numa escala bem menor ou quase inexistente.

Essa reduzida preocupação com os indicadores baseados nas demandas sociais impacta diretamente as camadas mais vulneráveis da população e apresenta como consequência a ineficiência prestacional do Estado, uma vez que o gestor público não possui dados suficientes para elaboração de políticas públicas e uma correta aplicação do orçamento público, problema agravado na pandemia de Covid-19.

Neste contexto, destaca-se a descoberta, pelo governo federal, em plena crise sanitária, de cerca de 46 milhões de brasileiros “invisíveis”, cidadãos que não estavam em nenhuma lista do governo, não têm nem acesso à internet, são desempregados, autônomos, trabalhadores informais, pessoas sem certidão de nascimento, sem carteira de identidade nem CPF, vivendo à margem da tutela do Estado.

Significa dizer que praticamente um quarto da população brasileira vive na informalidade, está desempregada, não têm acesso aos serviços públicos como saúde e educação e nem aos programas de assistência do governo, ou seja, a evidente falta de indicadores sociais das camadas mais vulneráveis da sociedade, coloca em situação de miséria justamente quem mais necessita da atuação prestacional do Estado.

No que tange à aplicação do orçamento público em políticas públicas durante a pandemia de Covid-19 no Brasil, destaca-se a implantação mal planejada do auxílio emergencial, que justamente pela falta de indicadores sociais e dados confiáveis causou a exclusão de quem vive em situação de miséria e a inclusão de pessoas indevidas.

Contatou-se que a baixa integração dos cadastros públicos, a desatualização do Cadastro Único, a dificuldade para identificação inequívoca dos cidadãos brasileiros em cadastros públicos, as limitações para verificação da composição familiar, dos vínculos de emprego e renda e de cadastramento de pessoas com menor acesso a serviços públicos, ou seja, a inexistência de indicadores sociais, levou o governo federal a pagar o auxílio emergencial indevidamente há pelo menos 7,3 milhões de pessoas, um prejuízo de R\$ 54 bilhões ao governo federal.

Volume do orçamento público que se tivesse sido aplicado de forma correta, teria possibilitado ao Estado brasileiro a efetivação da sua obrigação prestacional, tão mitigada nos últimos anos, e que tem se agravado com a pandemia de Covid-19.

Diante desse contexto, constata-se que a existência de indicadores sociais precisos, ou no mínimo, viáveis, poderia ter proporcionado ao governo

uma aplicabilidade minimamente eficiente desta política pública e, milhares de brasileiros em situação extremamente vulnerável, poderiam ter recebido os serviços prestacionais do Estado, com um pouco mais de assertividade.

Difícil não concluir que, lamentavelmente, o governo federal não teria tomado conhecimento sobre os milhares de brasileiros “invisíveis” para a administração pública, não fossem as mazelas da pandemia e a inevitável implementação do auxílio emergencial.

Nota-se, portanto, que a existência de um sistema eficaz de indicadores sociais é fundamental e indispensável ao planejamento e direcionamento do orçamento público. Não se faz política pública eficiente sem que se conheça seu público-alvo. Um governo somente irá obter bons resultados na gestão pública, quando associar indicadores sociais ao planejamento público e a aplicação orçamentária.

Constata-se, portanto, que o Estado brasileiro não possui indicadores sociais suficientes, principalmente sobre os grupos sociais mais vulneráveis, seja para a aplicação de recursos orçamentários no combate a pandemia do novo Coronavírus (Sars-cov-2) causador da doença Covid-19, ou nas diversas políticas públicas que efetivem os direitos fundamentais e sociais, previstos na Constituição Federal.

Neste viés, conclui-se que os indicadores sociais são, indiscutivelmente, ferramenta eficaz e instrumento efetivo para identificação dos grupos socioeconômicos vulneráveis e, por consequência, para a elaboração, planejamento, implementação de políticas públicas e aplicação eficaz do orçamento público.

Os questionamentos levantados e as possíveis respostas apresentadas na presente pesquisa pretendem propor uma análise sobre o assunto, questionando sobre as prioridades e foco dos gestores públicos no que tange a criação de indicadores sociais reais e, conseqüentemente, a implementação de políticas públicas que respondam às demandas dos mais diversos grupos sociais, principalmente os mais vulneráveis.

O assunto não se esgota com as constatações apresentadas. Pelo contrário, abre-se para uma nova discussão sobre o que se pretende para o futuro e sobre a responsabilidade do Estado e da sociedade neste contexto.

## REFERÊNCIAS

BARATA, Rita Barradas. **Como e por que as desigualdades sociais fazem mal à saúde**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2009.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2021.

Brasil. **Lei n. 8.184, de maio de 1991**. Dispõe sobre a periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8184.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8184.htm). Acesso em: 07 mar 2021.

Brasil. **Lei n. 12.527, de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 05 jun. 2021.

Brasil. **Lei n. 13.982, de abril de 2020**. Dispõe sobre parâmetros para fins de elegibilidade ao auxílio emergencial. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm). Acesso em: 24 maio 2021.

Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Indicadores de programas**: guia metodológico. 3. ed. Brasília: Gestão Coordenação de documentação e Informação, 2018.

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Covid-19: resposta integrada do PNUD. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/Covid-19--resposta-integrada-pnud.html>. Acesso em: 30 maio 2021.

CARLI, Linda L. Women, Gender equality and Covid-19. **Gender in Management: An International Journal**, v. 35, n. 7/8, 2020, p. 647-655. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/GM-07-2020-0236/full/html>

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Demografia Médica no Brasil 2020**. Disponível em: <http://www.flip3d.com.br/pub/cfm/index10/?numero=23&edicao=5058>. Acesso em: 30 maio 2021.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento público**. Planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva, 2013. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:581681>. Acesso em: 10 fev. 2021.

DEMARCHI, Clovis. **Direito e educação**: a regulação da Educação Superior no contexto transnacional. Judiai: Paco editorial, 2014.

DEMARCHI, Clovis; MAIESKI, Elaine Cristina. Estatuto da pessoa com deficiência, alterações legislativas e implementação de políticas públicas. In: ALMEIDA, Flavio Aparecido de. (org.) **Políticas públicas, educação e diversidade**. Uma compreensão científica do real. Guarujá, SP: Científica Digital, 2020a. p. 509

DEMARCHI, Clovis; MAIESKI, Elaine Cristina. Indicadores sociais e políticas públicas de acessibilidade. **Revista Ponto de Vista Jurídico**. Caçador. v.9, n. 2. p. 7 – 24. jul./dez. 2020b. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/juridico/article/view/2446/1237>

GAZETA DO POVO. Dados extraídos em 30 de maio de 2021. Disponível em: <https://especiais.gazetadopovo.com.br/coronavirus/numeros/>. Acesso em: 30 maio 2021.

GIACOMONI, James. **Orçamento governamental**. Teoria, Sistema, Processo. São Paulo: Atlas, 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GRUPO UOL. Quem são os “invisíveis”? **Uol economia**, 22 nov. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/os-invisiveis-do-auxilio-emergencial/#cover>. Acesso em: 25 maio 2021.

IBGE. **Censo é adiado para 2021. Coleta presencial de pesquisas é suspensa**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27160-censo-e-adiado-para-2021-coleta-presencial-de-pesquisas-e-suspensa>. Acesso em: 07 mar 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do Registro Civil**. Rio de Janeiro, v. 42, p.1- 60, 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores Sociais Mínimos – ISM**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17374-indicadores-sociais-minimos.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 12 mar. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Institucional**. 1988. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/institucional/o-ibge.html>. Acesso em: 07 mar. 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnósticos, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, n. 2, v. 56, p.137-160, abr/jun. 2005. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Referencia-ind-sociais-revista-serv-publico.pdf>

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**. Conceitos, fontes de dados e aplicações. 6 ed. São Paulo: Alínea, 2017.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**. Uma introdução aos conceitos e técnicas. São Paulo: Alínea, 2016.

LIMA, Luciana Dias de; PEREIRA, Adelyne Maria Mendes; MACHADO, Cristiani Vieira. Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da Covid-19. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, 2020. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/45217/2/1678-4464-csp-36-07-e00185220.pdf>

LOWY INSTITUTE. Índice de desempenho Covid Desconstruindo as respostas à pandemia. Disponível em: <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/>. Acesso em: 30 maio 2021

MACHADO, Maria Helena. **A pandemia de Covid-19 e os(as) profissionais de saúde pública no Brasil**. 4ª fase, 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/>. Acesso em: 30 maio 2021.

MICHALOS, Alex. C. Social Indicators research series. **Citation Classics from Social Indicators Research**, v. 26. Dordrecht, Holanda: Springer, 2005.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis da Secretaria de Vigilância em Saúde. **Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19**. 5 ed. Brasília, 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Coronavírus**. 2020. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca>. Acesso em: 07 mar 2021.

O GLOBO. **Auxílio emergencial de R\$ 600 revela 46 milhões de brasileiros invisíveis aos olhos do governo**. 26 abr. 2020a. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastimco/noticia/2020/04/26/auxilio-emergencial-de-r-600-revela-42-milhoes-de-brasileiros-invisiveis-aos-olhos-do-governo.ghtml>. Acesso em: 30 maio 2021.

O GLOBO. **Milhões de brasileiros não têm nenhum documento de identificação**. 16 maio 2020b. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/05/16/milhoes-de-brasileiros-nao-tem-nenhum-documento-de-identificacao.ghtml>. Acesso em: 30 maio 2021.

ONG IMPULSO GOV. **Ferramentas para apoiar a vacinação e resposta à Covid-19**. Disponível em: <https://coronacidades.org/>. Acesso em: 05 jun. 2021.

SANTAGADA, Salvadore. Indicadores sociais: uma primeira abordagem social e histórica. **Pensamento Plural**. Pelotas, n. 1, p.113-142, jul/dez, 2007. Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br/files/06132017020733-indicadores.sociais.uma.abordagem.social.e.historica.pdf>

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

STF. **O Supremo Tribunal Federal decidiu que o governo federal está obrigado a tomar as medidas necessárias para realizar o Censo Demográfico em 2022**. 14 de maio 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-05/stfs-decide-que-censo-devera-ser-realizado-em-2022>. Acesso em: 12 jun. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU avalia a implementação do auxílio emergencial**. 09 jun. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avaliab-a-implementacao-do-auxilio-emergencial.htm>. Acesso em: 30 maio 2021.

# A AGENDA DA SEGURANÇA HUMANA E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PLURIDIMENSIONAL: CONVERGÊNCIAS NECESSÁRIAS EM TEMPOS PANDÊMICOS

Tuana Paula Lavall<sup>1</sup>

Viviane Dalva Dalazen<sup>2</sup>

Giovanni Olsson<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A crise sanitária provocada pela pandemia de Covid-19, que logo se dobrou em uma crise econômica e social de enormes proporções, com uma perda estimada de 3,5% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, em 2020, e milhões de pessoas lançadas ao desemprego<sup>4</sup>, escancara a necessidade de pensar modelos de desenvolvimento que permitam o enfrentamento das ameaças do nosso tempo com maior resiliência e igualdade na distribuição dos impactos. A sonegação do direito humano ao desenvolvimento – declarado pela ONU em 1986 e que, neste início de século, qualifica-se como sustentável e pluridimensional –, está relacionada com a situação de insegurança a que são submetidos os mais vulneráveis em contextos severos, como o de uma pandemia.

---

<sup>1</sup> Mestra em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Professora do Curso de Graduação em Direito da Universidade Norte do Paraná (Unopar), unidade Chapecó. E-mail: tuanalavall@gmail.com.

<sup>2</sup> Especialista em Educação e Segurança Humana pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Graduada em Direito na Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). E-mail: vivianedalazen@unochapeco.edu.br.

<sup>3</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito da Unochapecó. E-mail: golsson71@gmail.com.

<sup>4</sup> Para mais detalhes, consultar: WORLD BANK GROUP. **Global economics prospects**. June 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35647/9781464816659.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2021.

Este artigo tem a pretensão de analisar como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos na Agenda 2030, constituem mecanismos para a efetivação do direito ao desenvolvimento sustentável pluridimensional e, conseqüentemente, para a garantia de segurança humana. Promovendo uma aproximação entre dois amplos campos do conhecimento – o direito ao desenvolvimento sustentável pluridimensional e a segurança humana –, a estrutura do trabalho contempla três seções, que abordam, de forma sucessiva, os objetivos específicos.

No primeiro momento, com a intenção de descrever os principais aspectos da agenda contemporânea da segurança humana, recupera-se o contexto do surgimento desse conceito operacional, no âmbito das relações internacionais. Com fundamento no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, caracterizam-se as dimensões da segurança humana – econômica, alimentar, na saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política –, para, na sequência, demarcar-se a disputa de narrativas existente entre os defensores da agenda alargada e da agenda restrita da segurança humana.

Na segunda seção, em que se objetiva estudar o direito ao desenvolvimento sustentável pluridimensional, investiga-se a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 e incursiona-se pelo significado da ideia de “desenvolvimento”, presente no núcleo do referido direito. A análise parte da noção moderna de “progresso”, enquanto antecedente histórico do desenvolvimento; passando pela emergência do desenvolvimento como projeto civilizatório na segunda metade do século XX; até aportar na interpretação consagrada na Agenda 2030 – a do desenvolvimento enquanto um processo de múltiplas dimensões e marcado, necessariamente, pela sustentabilidade.

Finalmente, o terceiro tópico objetiva traçar, à luz dos desafios impostos pela pandemia de Covid-19 e no marco da Agenda 2030 da ONU, aproximações teóricas entre a segurança humana e o direito ao desenvolvimento sustentável pluridimensional. Nessa direção, realiza-se um esforço didático no sentido de apontar como cada um dos 17 ODS podem contribuir para o reforço das dimensões da segurança humana.

Quanto aos aspectos metodológicos, empregou-se, na pesquisa que deu origem ao artigo, o método de procedimento dedutivo e o método de abordagem qualitativo. Utilizaram-se as técnicas da pesquisa bibliográfica e documental, com consulta a livros, artigos científicos e documentos oficiais, em língua portuguesa e estrangeira. As traduções que aparecem no texto são de inteira responsabilidade dos autores.

## 2 A CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA HUMANA E SEUS REFERENCIAIS

Com o final da Segunda Guerra Mundial, uma expressiva parcela da população global, principalmente no continente europeu, atravessou um momento de incertezas sociais, econômicas e políticas, conjugado ao processo de reconstrução de suas estruturas. Nesse entremeio, e a partir da concepção adotada por Eric Hobsbawm, os povos do mundo mergulharam em uma Terceira Guerra Mundial, a Guerra Fria, período em que gerações inteiras criaram-se à sombra de batalhas nucleares que, acreditava-se, poderiam estourar a qualquer momento, e devastar a humanidade (Hobsbawm, 1994, p. 223). Paralelo a essas circunstâncias históricas drásticas e de largo alcance, as nações apresentavam demandas internas, causadas por ditaduras, epidemias, desemprego estrutural, entre outros problemas, que contribuíram para um cenário de insegurança generalizada.

Não por acaso, o trabalho de organismos com algum poder de governança global, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências, esteve voltado, nos anos 1990, para a apresentação de alternativas para o enfrentamento da condição de insegurança resultante das instáveis décadas anteriores. O conceito de segurança humana, enquanto um processo de múltiplas dimensões, surge como uma dessas frentes. Ele é apresentado, pela primeira vez, no Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, de 1994 (UNDP, 1994).

O Relatório informa que, por muito tempo, o conceito de segurança havia sido interpretado, de maneira estrita: “[...] como a segurança do território contra agressão externa, ou como proteção dos interesses nacionais na política externa ou como segurança global contra a ameaça de um holocausto nuclear” (UNDP, 1994, p. 22). O enfoque recaía, portanto, na segurança dos Estados-nação, dentro do cenário internacional. Com o fim da Guerra Fria, foi possível ampliar as lentes da segurança para alcançar questões inerentes ao cotidiano das pessoas, como a fome, as doenças, a criminalidade e os riscos ambientais.

Assim, os componentes da segurança humana, apontados no Relatório, abrangem a “liberdade do medo” — no original, *freedom from fear* — e a “liberdade das necessidades” — *freedom from wants* (UNDP, 1994, p. 22-24). A liberdade do medo significa, na interpretação de Sabina Alkire (2003, p. 13), a liberdade da violência, enquanto a liberdade das necessidades representa a liberdade

da pobreza. A segurança humana exige, de acordo com a autora, respostas de natureza política, social, econômica e ambiental (Alkire, 2003, p. 13).

Sob essa renovada base, o conceito de segurança humana apresenta, pelo menos, quatro características fundamentais, descritas no Relatório de 1994: a) a universalidade do seu mandamento, por dirigir-se a todas as pessoas; b) a interdependência de seus componentes; c) a prevenção, e não a ação posterior, como mecanismo mais eficaz para garanti-la; e d) a centralidade na pessoa humana, legítima destinatária dos esforços envidados no âmbito da segurança humana (UNDP, 1994, p. 22-23). O Relatório avança, apresentando as sete dimensões da segurança humana.

A primeira dimensão – segurança econômica – tem origem na preocupação com as oportunidades de trabalho digno à população. Seja por meio do trabalho assalariado ou do empreendedorismo, o Relatório sublinha a necessidade de que as pessoas acessem uma renda compatível com a garantia de uma vida digna (UNDP, 1994, p. 25). A segunda dimensão, que compreende a segurança alimentar, possui o objetivo básico de assegurar uma alimentação de qualidade para todos e todas, ou seja, a distribuição dos alimentos produzidos no mundo precisa ser proporcional ao seu consumo (UNDP, 1994, p. 27).

Profundamente ligada à segurança alimentar, a segurança na saúde – terceira dimensão –, recomenda o acesso à saúde pública e de qualidade à toda população, principalmente aos mais carentes. Nesse ponto, é importante frisar que o acesso à saúde não se restringe à construção de hospitais ou ao tratamento de enfermidades, alcançando o trabalho de prevenção das doenças de maneira geral, incluindo a preocupação com as condições de saneamento básico ofertadas para a população (UNDP, 1994, p. 27).

A quarta dimensão abarca a segurança ambiental e postula a proteção do meio ambiente das ameaças e desastres causados pelo ser humano. O Relatório chama a atenção para os riscos da industrialização intensiva e do rápido crescimento populacional, e atribui tanto aos países desenvolvidos, quanto aos em desenvolvimento, responsabilidades nessa esfera (UNDP, 1994, p. 28-29).

A segurança pessoal, quinta dimensão, é, segundo o PNUD (1994, p. 30), a dimensão mais fundamental da segurança humana. Nela está previsto o combate de todas as violências – físicas, emocionais, sociais, culturais – que são impostas na maioria das vezes por indivíduos e nações dominantes, tornando-as entraves para a prosperidade individual e do grupo social. Complementar à segurança pessoal, a segurança comunitária – sexta dimensão da segurança

humana – prevê a proteção dos indivíduos que vivem em comunidades, porque entende ser o ambiente comunitário o local do desenvolvimento de uma identidade sócio cultural (UNDP, 1994, p. 31-32).

Por fim, a segurança política representa o direito de as pessoas poderem viver em uma sociedade que respeite os direitos humanos, e sem as ameaças à democracia presentes em países politicamente volúveis. Tem direta relação com os direitos fundamentais de primeira dimensão (direitos negativos do estado, de se abster) (UNDP, 1994, p. 32-33).

No estudo das Relações Internacionais, e de acordo com Ariana Bazzano de Oliveira (2009, p. 71), a emergência do conceito de segurança humana confirmou as projeções dos teóricos da Interdependência, que, anos antes, alertavam para a insuficiência da noção de segurança internacional atrelada apenas ao poder militar, contrariando os realistas políticos. Na visão dos interdependentistas, o conceito de segurança deveria considerar o surgimento de novas ameaças e de novas agendas internacionais, como a econômica, alimentar, ambiental, de saúde, entre outras (Oliveira, 2009, p. 71).

Raquel Maria de Almeida Rocha (2017, p. 105), baseada nos estudos de Shahrbanou Tadjbakhsh e Anuradha Chenoy (2007), descreve três momentos que se destacam na historiografia para a composição do conceito de segurança humana. O primeiro momento é marcado pela discussão da segurança humana no já mencionado Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD, em 1994, com a sua descrição em termos de “liberdade do medo” e “liberdade de necessidades”. Naquele contexto, os debates sobre a segurança humana – assim como os sobre o desenvolvimento – despontavam, com força, no cenário internacional, e, enquanto o tema da segurança predominava no eixo Leste-Oeste, a questão do desenvolvimento tinha centralidade no Norte-Sul (Rocha, 2017, p. 105-106).

O segundo estágio compreende o intervalo entre os anos de 2001 e 2003, momento em que o conceito de segurança humana é ventilado no âmbito do Relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (CIISE), liderada pelo governo canadense e na Comissão de Segurança Humana (CSH), com destacado protagonismo do governo japonês. No Relatório da CIISE, o conceito de segurança humana aparece mais alinhado à agenda da segurança tradicional, focada na segurança física das pessoas, guardando pouca correspondência com a concepção apresentada no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 (ROCHA, 2017, p. 107). O documento relaciona a segurança humana ao princípio da “responsabilidade de proteger”, no sentido de obrigar

a comunidade internacional a salvaguardar a população de um Estado, quando ele se recusa a fazê-lo. Na análise de Karlos Pérez de Armiñon (2007, p. 72), o aceno nessa direção, apesar de invocar ideias humanistas, serviu, muitas vezes, para justificar intervenções fundamentadas puramente em interesses econômicos, militares e neocoloniais.

Conforme Oliveira (2009, p. 73), a abordagem restrita da segurança humana atribui maior ênfase à defesa contra a violência direta – liberdade do medo –, seja no nível nacional ou internacional, do que contra a violência indireta – liberdade das necessidades –, e enfoca o desenvolvimento político, e não o desenvolvimento humano, enquanto meio de promoção da segurança. Para Armiñon (2007, p. 74), limitar a segurança humana à ideia de proteção da violência física significa “[...] reverter uma das linhas de avanço teórico que levaram à gestação do conceito de segurança humana”, qual seja a dos “[...] fatores socioeconômicos e ambientais essenciais para a sobrevivência e dignidade humana”.

Finalmente, o terceiro estágio da historiografia da segurança humana acontece entre os anos de 2004 e 2005, e é marcado pela inclusão da segurança humana nas agendas de reforma presentes no sistema das Nações Unidas e de blocos regionais, como a União Europeia (Rocha, 2017, p. 107).

O conceito de segurança humana tem uma história relativamente curta nas instituições internacionais, e, por isso, está sujeito a, e demanda por, aprimoramentos. A partir da literatura disponível e das orientações adotadas no campo político-institucional global, constata-se que o objeto da segurança humana é mais abrangente do que a mera segurança pública. A ideia de segurança humana deve estar centrada no sujeito, ou seja, no desenvolvimento de todo o ser humano, e busca, em última análise, a garantia de direitos fundamentais.

### **3 O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PLURIDIMENSIONAL**

Se os acontecimentos da segunda metade do XX impulsionaram a emergência da agenda da segurança humana na ONU, o conceito de desenvolvimento – central para a efetivação dela – passou, no mesmo período, por interessantes ressignificações. Primeiro, na qualidade de objetivo político, o desenvolvimento significou um projeto voltado para o avanço econômico dos países, por meio da industrialização; depois, com suas dimensões sociais e culturais destacadas, foi elevado à condição de direito humano.

A ideia de desenvolvimento tem suas raízes na promessa moderna do “progresso”. A defesa da racionalidade humana, promovida pelo movimento iluminista, cindiu homem e natureza, reafirmando a superioridade do primeiro e o seu poder de dominação sobre a segunda. Esses ideais, presentes, inicialmente, no campo filosófico – em Descartes e Bacon, por exemplo –, viram-se traduzidos no cotidiano, pelos avanços da ciência e da técnica. Com a Revolução Industrial e a consolidação do capitalismo, “progresso” passa a designar, mais do que o primado da razão e da ciência sobre a fé e a tradição, a melhoria das condições de vida das pessoas (Bresser-Pereira, 2014, p. 37).

Como afirma Anthony Giddens (1986, p. 137), no século XIX, “[...] assume-se que o industrialismo é essencialmente uma força liberalizante e progressista; e, portanto, que compete às sociedades ocidentais fornecer um modelo a ser seguido pelas sociedades ‘subdesenvolvidas’”. Desse entendimento, decorrem duas consequências principais: a) primeiro, a imposição, às sociedades tradicionais, de um modelo econômico que as conduzisse à “transformação industrial”; b) segundo, a recomendação de que esse modelo fosse, justamente, o adotado pelos países industrializados, mirando a reprodução das realizações da “sociedade industrial” (Giddens, 1986, p. 137).

Na busca pelo progresso econômico, sociedades foram afastadas de suas tradições e modos de vida, as lições do passado foram abandonadas em favor “[...] de um futuro promissor e prometido” (MORIN; KERN, 2003, p. 70). As facilidades trazidas pela industrialização, no entanto, beneficiaram apenas uma parcela da população global, de modo que o progresso se transformou em um “mito”, uma narrativa pertencente às elites, e em nome da qual, produziram-se explorações, concentração de riquezas, prejuízos ao meio ambiente e restrições a direitos básicos (Dupas, 2007, p. 73-74).

A barbárie do Holocausto evidenciou a face obscura por trás do projeto da modernidade ocidental, que tinha como alicerce, entre outros, o progresso. O Holocausto, na afirmação de Zygmunt Bauman (1998, p. 26), não se apresentou como “[...] um mero desvio no caminho reto do progresso”, mas, sim, o “[...] reverso da mesma sociedade moderna cujo verso, mais familiar, tanto admiramos”. Os campos de concentração e as câmaras de gás foram mais um degrau, ou o degrau mais extremo, das realizações capitaneadas pelo aparato industrial e o conhecimento tecnológico modernos (Bauman, 1998, p. 28).

Por isso, o pacto civilizatório que se ergueu no segundo pós-guerra, teve o desenvolvimento, e não mais o progresso, como ponto central. A década de 1960 foi declarada a “década do desenvolvimento” pela ONU. Nesse interva-

lo, objetivou-se um aumento de 5% no crescimento econômico dos Estados-membros, o qual, na maioria dos casos, não se concretizou, tampouco reverteu-se em melhoria das condições de vida da população. Ainda na década de 1960, deu-se a criação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e de outras instâncias da ONU ligadas à temática do desenvolvimento, como o Programa Mundial de Alimentos (Machado; Pamplona, 2008, p. 57).

Na segunda “década do desenvolvimento” da ONU, iniciada em 1970, o conceito de desenvolvimento começou a ganhar novos contornos quando, ao lado do objetivo de crescimento econômico, estabeleceram-se metas voltadas para a educação, a saúde e o emprego (Machado; Pamplona, 2008, p. 57). As “novas estratégias de desenvolvimento” sugeriam “[...] um deslocamento da ênfase em agregados econômicos como crescimento econômico para um foco maior em atender as necessidades humanas básicas, gerar empregos produtivos e reduzir a pobreza” (Machado; Pamplona, 2008, p. 57).

É nesse contexto que o desenvolvimento passa a ser interpretado como um tema de direitos humanos, obtendo reconhecimento institucional em 1986, com a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Resultado do consenso de 146 países, a Declaração define a pessoa humana como a beneficiária e principal agente do direito ao desenvolvimento, no sentido de que deve atuar para a sua promoção e, ao mesmo tempo, aproveitar de seus resultados (ONU, 1986, art. 1º e 2º). No preâmbulo do documento, o desenvolvimento é definido como um processo de natureza econômica, social, política e cultural, marcado pela participação ativa, livre e significativa da população, e que objetiva aumentar o seu bem-estar (ONU, 1986, preâmbulo).

De acordo com Claudia Perrone-Moisés (1999, p. 192), o direito ao desenvolvimento “[...] pode ser considerado não como um direito à parte, mas como o direito que proporcionará os meios necessários para que se realizem todos os demais [direitos]”. A autora considera esse direito “a síntese de todos os direitos humanos”, com vocação para tornar concreta a disposição do art. XXVIII da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que prevê uma ordem social adequada à realização de todos os direitos e liberdades (Perrone-Moisés, 1999, p. 192-193). Para Flávia Piovesan (2010, p. 102), o direito ao desenvolvimento compreende três dimensões principais: a) justiça social; b) participação e *accountability*; e c) programas e políticas nacionais e cooperação internacional.

Os movimentos ambientalistas dos anos 1970 e a crescente preocupação com a sustentabilidade ambiental registrada pela ONU desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, agregaram, já em

fins dos anos 1980, uma nova faceta ao conceito de desenvolvimento, núcleo do direito humano correspondente. Após os estudos realizados pela Comissão presidida por Gro Harlem Brundtland, cujos resultados foram apresentados no relatório *Nosso Futuro Comum*, de 1987, não fazia mais sentido perseguir outro desenvolvimento que não o sustentável.

De acordo com o relatório, o conceito de desenvolvimento sustentável articula dois núcleos: a) a noção de necessidades, enquanto o conjunto de objetivos sociais e econômicos que, quando satisfeitos, garantem um padrão de vida adequado às pessoas; b) e o reconhecimento dos limites do meio ambiente natural ao processo de satisfação de necessidades (ONU, 1987, p. 46). Essa abordagem sobre o desenvolvimento sustentável foi reafirmada amplamente na Rio 92, primeiro evento de cúpula da ONU a abordar, de forma conjunta, desafios afetos ao meio ambiente e ao desenvolvimento.

Não por acaso começaram a abundar na literatura entendimentos que, com algumas variações, caracterizam o desenvolvimento sustentável como um processo que envolve quatro dimensões: a social, a econômica, a ambiental e a política (Spangenberg *et al.*, 1995; Meadowcroft, 2000; Rogers; Dillard; Dujon; King, 2012). Jeffrey Sachs (2017, p. 3-8), por exemplo, afirma que o desenvolvimento sustentável resulta da interação de quatro sistemas complexos: o ambiente físico do planeta, a economia, a sociedade e a governança global.

A partir desses marcos institucionais, defende-se, em consonância com Gabriel Wedy (2018, p. 195), que o direito ao desenvolvimento declarado em 1986 deve ser interpretado, atualmente, como direito ao desenvolvimento sustentável em suas múltiplas dimensões, ou simplesmente, direito ao desenvolvimento sustentável pluridimensional. Esse direito encontra na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada em 2015, uma baliza determinadora de seu conteúdo e um plano de ação. Nessa perspectiva, o próximo tópico investigará as aproximações entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 e as dimensões da segurança humana, no marco dos desafios impostos pela pandemia de Covid-19.

#### 4 AGENDA 2030: MECANISMO PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E GARANTIA DE SEGURANÇA HUMANA NO CONTEXTO PANDÊMICO

A pandemia de Covid-19, que paralisou o mundo em 2020 e se estende pelo ano de 2021, desencadeou, além de uma grave crise sanitária, uma crise socioeconômica sem precedentes. O retrocesso no desenvolvimento global ilustrado nos indicadores das agências da ONU e do Banco Mundial, como se verá adiante, acentuou a condição de insegurança que milhões de pessoas já enfrentavam antes da pandemia, e fez com que um contingente populacional expressivo experimentasse, pela primeira vez, privações de diversas naturezas.

De acordo com dados do Banco Mundial, a pobreza extrema no mundo aumentou pela primeira vez em vinte anos em 2020. No período anterior à pandemia, fatores como as mudanças climáticas e os conflitos globais tornavam mais lento o processo de erradicação da pobreza: se na década de 1990 e na primeira década dos anos 2000 o índice registrou reduções de, em média, um ponto percentual por ano, a partir de 2015, as diminuições passaram a não superar meio ponto percentual. No entanto, com a pandemia, a situação se agravou de tal forma que a prospecção de um índice de 7,9% para 2020, deu lugar a de um percentual de, entre, 9,1% a 9,4% da população global vivendo na pobreza extrema. A larga maioria dos novos pobres – cerca de 82% deles – vive em países considerados de renda média, segundo o relatório (World Bank, 2020, p. 5-6).

Estima-se que a perda de renda tenha afetado negativamente os indicadores da fome. O relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) sobre a segurança alimentar e nutricional no mundo, de 2020, sugeriu o provável ingresso de, entre, 82 a 130 milhões de pessoas no mapa da fome, naquele ano, devido à pandemia. Além disso, na projeção da FAO, um número crescente de pessoas teve que reduzir a quantidade e qualidade de alimentos consumidos (FAO, 2020, p. 3).

Outra estimativa, agora do PNUD, aponta para uma possível redução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de todos os países do mundo, em 2020, pela primeira vez em trinta anos. Projeta-se que a baixa no índice, cuja confirmação deve vir apenas no final de 2021, uma vez que o relatório toma como base o ano anterior, seja puxada pelos efeitos da pandemia na saúde, na educação e na renda, variáveis importantes na configuração do indicador (ONU, 2020, n.p).

Os impactos da pandemia refletem a concentração de renda e riqueza preexistentes, existindo, como afirma Boaventura de Sousa Santos (2020, n.p), “alvos privilegiados”, que os suportam mais agudamente, pela sua vulnerabilidade socioeconômica. Isso explica o fato de, como informa o relatório *O vírus da desigualdade*, os mil maiores bilionários do mundo terem levado apenas nove meses para restabelecer suas fortunas ao nível pré-pandemia, enquanto se espera que a recuperação dos mais pobres demore, aproximadamente, uma década (OXFAM, 2021, p. 8). Segundo a Forbes, a Covid-19 provocou a maior aceleração de riqueza de toda a história, com o ingresso de 493 pessoas para a lista de bilionários – o equivalente a um novo bilionário a cada 17 horas (Lane, 2021, n.p).

A segurança humana “[...] se caracteriza pela exigência de desenvolvimento em situações de especial vulnerabilidade”, como nas emergências políticas, nas guerras, em contexto de intensificação de dinâmicas migratórias e nas doenças (Ballesteros, 2014, p. 32). Como ponderam Tadjbakhsh e Chenoy (2007, p. 113), por estar preocupada com os momentos de crise, a segurança humana exige um certo nível de desenvolvimento: “[s]omente o progresso no campo do desenvolvimento pode trazer as capacidades para garantir, por meio da segurança humana, que nenhum passo seja dado para trás e ninguém fique para trás”. Os avanços no desenvolvimento, no entanto, devem alcançar a totalidade das camadas sociais e abarcar não apenas a dimensão econômica.

A pandemia do novo coronavírus favoreceu uma pequena parcela de pessoas, enquanto expôs, especialmente em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, as fragilidades no fornecimento de serviços sociais básicos e relacionados ao processo de desenvolvimento para os mais pobres, reavivando a importância de discutir estratégias para a garantia da segurança humana, para todos.

Um dos caminhos para pensar o enfrentamento da questão é fornecido pela ONU na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Aprovado em 2015, o compromisso pode servir como itinerário para a reorganização das prioridades políticas na realidade pandêmica e pós-pandêmica. Como se afirmou no tópico anterior, a Agenda 2030 atualiza e confere novo ímpeto à realização do direito humano ao desenvolvimento, neste início de século.

No entendimento de Karin Arts e Atabongawung Tamo (2016, p. 237-238), a Agenda 2030 oferece um aporte à efetivação do direito ao desenvolvimento dentro de uma abordagem ampliada, que integra os vários direitos e necessidades presentes no conceito de desenvolvimento sustentável.

Considerando-se a incompletude da Declaração de 1986 sobre o direito ao desenvolvimento, que sequer mencionou as preocupações ambientais, os ODS da Agenda 2030 apresentam-se mais progressivos (Arts; Tamo, 2016, p. 237-238).

A Agenda 2030 anuncia, logo em seu preâmbulo, que os 17 ODS e as 169 metas que os acompanham “[...] são integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental” (ONU, 2015, p. 1). São definidas, também, as áreas “de importância crucial para a humanidade”, quais sejam: as Pessoas, o Planeta, a Prosperidade, a Paz e a Parceria. Na seção “Nossa visão”, os líderes dos países firmam o compromisso pela construção de um futuro “livre do medo e da violência” e “livre da pobreza, da fome, da doença e da privação” (ONU, 2015, p. 3), aspectos que, respectivamente, remetem às duas grandes premissas da segurança humana, previstas no relatório de 1994: a liberdade do medo e a liberdade das necessidades.

Avançando pelo conteúdo da Agenda, é possível traçar um paralelo entre os ODS e as dimensões da segurança humana definidas no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, no sentido de apontar como a realização dos primeiros pode reforçar cada dimensão da segunda. Essa sistematização atende a fins didáticos e é limitada, porque não consegue alcançar a totalidade de interconexões existentes entre o conteúdo da Agenda 2030 e o do conceito de segurança humana.

A primeira dimensão da segurança humana, a segurança econômica, implica oportunidades de trabalho digno que garantam renda adequada. No âmbito da Agenda 2030, essa dimensão encontra correspondência nos ODS 1, 10, 8 e 4, que propõem o seguinte: a) erradicação da pobreza, por meio da implementação, em nível nacional, de sistemas de proteção social, de acesso à propriedade e ao crédito (ODS 1, metas 1.3 e 1.4); b) redução da desigualdade dentro e entre os países, mediante a adoção de leis, políticas (fiscal, salarial, migratória, etc.) e práticas que visem a promoção da igualdade de oportunidades e de resultados (ODS 10, metas 10.3, 10.4 e 10.7); c) fomento ao crescimento econômico sustentável, emprego pleno e trabalho decente, por meio, por exemplo, da modernização tecnológica, da inovação e do investimento em setores de mão-de-obra intensiva (ODS 8, meta 8.2); d) promoção de educação inclusiva e equitativa de qualidade, garantindo o acesso à educação técnica, profissional e superior, com infraestrutura adequada e bolsas de estudo (ODS 4, metas 4.3 e 4.b) (ONU, 2015, n.p).

A segurança alimentar perpassa pela garantia de alimentação equilibrada e de qualidade. Esse comando está refletido no ODS 2 da Agenda 2030, que aborda o fim da fome, o alcance da segurança alimentar e a melhoria da nutrição. A meta 2.3 do respectivo Objetivo destaca o papel dos pequenos produtores, especialmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares e pescadores, na produção de alimentos saudáveis e em quantidade suficiente. Para viabilizar as atividades desses grupos, a Agenda sublinha a importância de políticas para o acesso à terra e a outros recursos produtivos, como conhecimento, serviços financeiros e mercados (ONU, 2015, n.p).

A segurança na saúde, altamente implicada na pandemia, caracteriza-se pela adoção de estilos de vida saudáveis, medidas preventivas contra doenças e tratamento médico adequado. Na Agenda 2030, o ODS 3 concentra as metas direcionadas à promoção de “vida saudável e bem-estar para todos”. O conteúdo das disposições envolve desde o compromisso com a redução da mortalidade materna e de recém-nascidos (metas 3.1 e 3.2), passando pelo cuidado com a saúde mental e com o abuso no consumo de álcool e outras drogas entorpecentes (metas 3.4 e 3.5), até o alcance da cobertura universal – incluindo “[...] o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros” (meta 3.8). A Agenda menciona, também, a necessidade de reforço na capacidade dos países em identificar riscos globais à saúde, reduzi-los ou gerenciá-los (meta 3.d), e elenca como prioritário o apoio à pesquisa e ao desenvolvimento de vacinas e medicamentos para as doenças transmissíveis e não transmissíveis (meta 3.c). O ODS 6, que trata do provimento de água potável e de saneamento básico, reforça o conjunto de objetivos alinhados com a segurança na saúde (ONU, 2015, n.p).

A segurança ambiental, quarta dimensão da segurança humana, envolve a proteção do meio ambiente, para assegurar a sobrevivência humana no planeta. Pelo menos cinco ODS interagem com a segurança ambiental, a saber: a) o ODS 12, sobre a transição para padrões de produção e consumo sustentáveis; b) o ODS 13, sobre a contenção da mudança climática e de seus impactos; c) o ODS 14, sobre a conservação e uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos; d) o ODS 15, sobre a proteção, recuperação e uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gestão das florestas; combate à desertificação, à degradação da terra e à perda da biodiversidade; e e) o ODS 2, no tocante à promoção da agricultura sustentável (ONU, 2015, n.p.).

A segurança comunitária focaliza a segurança humana a partir de uma perspectiva coletiva, e, por isso, voltada para aspectos como a proteção da cul-

tura, a coesão social, a qualidade de vida nas cidades etc. Na Agenda 2030, a segurança comunitária repercute nos ODS 11, 9 e 5, principalmente. As metas desse conjunto de ODS pretendem, por exemplo, tornar os assentamentos humanos mais inclusivos, seguros e sustentáveis, por meio da gestão participativa (ODS 11, meta 11.3), e proteger o patrimônio cultural e natural presente nesses espaços (ODS 11, meta 11.4). Traçam, também, diretrizes para o planejamento de infraestruturas industriais “inclusivas, sustentáveis e resilientes”, com forte aposta no desenvolvimento tecnológico, na pesquisa e na inovação como forma de concretizá-las (ODS 9, metas 9.1, 9.2 e 9.b). Por outro lado, o ODS 5 ataca a discriminação contra as mulheres e meninas, recomendando que lhes seja conferida igualdade de oportunidades, tanto no espectro público da vida, quanto no privado (ONU, 2015, n.p).

A segurança política, requisito para a construção de ambientes democráticos, nos quais os direitos humanos – inclusive o direito ao desenvolvimento – sejam respeitados e efetivados, vincula-se, especialmente, aos ODS 16 e 17. O primeiro desses Objetivos refere à construção de instituições eficazes e responsáveis, livres de corrupção, e que possibilitem acesso à informação, como garantia de transparência pública, e acesso à justiça para todos (ODS 16, metas 16.3, 16.5, 16.6 e 16.10). O segundo trata dos meios de implementação da Agenda 2030, com a proposição de uma “parceria global revitalizada”, envolvendo atores públicos e privados, estatais e não estatais, em diferentes níveis de atuação – local, regional, nacional e global (ODS 17) (ONU, 2015, n.p).

Finalmente, a segurança pessoal, associada à liberdade da violência física, como a decorrente de conflitos armados e da criminalidade, tem repercussões em diferentes ODS da Agenda 2030. No ODS 16, as metas 16.1, 16.2 e 16.a abordam a redução das taxas de violência e de mortalidade relacionada; o fim da exploração e de todas as formas de violência contra crianças; e a cooperação internacional para o combate à violência. No ODS 5, a meta 5.2 a enfoca as violências de gênero ao prever “[...] a eliminação de todas as formas de violência contra as mulheres e meninas, incluindo o tráfico e exploração sexual”. O ODS 8, por sua vez, ao discutir o trabalho decente, propõe a erradicação do trabalho forçado, da escravidão moderna e do tráfico de pessoas (meta 8.7) (ONU, 2015, n.p).

As conexões existentes entre os campos da segurança humana e do direito ao desenvolvimento sustentável, imbricados na Agenda 2030 da ONU, apontam para um mesmo propósito, qual seja: a garantia de bem-estar às pessoas, respeitando-se os limites do planeta, inclusive – e principalmente – diante de emergências globais, como a pandemia de Covid-19. No entanto, vale mencionar

que os ODS são compromissos de natureza não vinculante, razão pela qual, os avanços na sua realização, dependem de arranjos de governança consistentes, multiníveis e multiatores.

## 5 CONCLUSÃO

Este artigo analisou como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos na Agenda 2030 da ONU, constituem mecanismos para a efetivação do direito ao desenvolvimento sustentável pluridimensional e, consequentemente, para a garantia de segurança humana em contextos de crise. Ao longo do trabalho, alguns pontos foram evidenciados.

O conceito operacional de “segurança”, central para as relações internacionais, sofreu interessantes transformações na segunda metade do século XX. Se, sob a influência do paradigma estatocêntrico, segurança significava proteção militar contra as ameaças à integridade física dos cidadãos de um Estado, no período posterior à Guerra Fria o conceito passou a amalgamar um conjunto amplo de preocupações, descritas, no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, em termos de dimensões. As sete dimensões da segurança humana – econômica, alimentar, na saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política –, apesar de apresentarem peculiaridades, convergem para a necessidade de garantir condições de vida adequadas para os indivíduos.

O caminho para a construção de um estado de segurança humana, que alcance a todos, perpassa pela escolha de um modelo de desenvolvimento que, como assinala a Agenda 2030, “não deixe ninguém para trás”. No escopo deste trabalho, desenvolvimento foi definido como um processo econômico, social, político e cultural, que, a partir do reconhecimento da esgotabilidade dos recursos naturais e das pressões causadas pela atividade humana no meio físico do planeta, deve ser, também, ambientalmente sustentável. Na esfera do Direito Internacional, o acesso a um processo de desenvolvimento com essas características é considerado direito humano, conforme a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986.

Entre os recentes arranjos internacionais para a realização do direito ao desenvolvimento sustentável pluridimensional, o artigo destacou a Agenda 2030 da ONU. O documento, que estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas, visa orientar governantes, o setor privado, a sociedade civil organizada, entre outros atores, para a promoção do desenvolvimento

sustentável, tornando-se ainda mais necessário diante dos retrocessos nos indicadores sociais, provocados pela pandemia.

Colocando em perspectiva a agenda da segurança humana – isto é, as prioridades elencadas em cada uma das dimensões definidas no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 – e o conteúdo dos ODS, constatou-se o atravessamento existente entre as temáticas. Mais do que isso, foi possível verificar como os ODS fornecem comandos capazes de reforçar as dimensões da segurança humana. A implementação da Agenda 2030, por meio, por exemplo, de políticas públicas amplas, é, portanto, uma alternativa não só válida, como desejável, para que as sociedades enfrentem com maior resiliência – e, por que não, igualdade na distribuição dos impactos – a crise presente e outras que se apresentem no futuro.

## REFERÊNCIAS

- ALKIRE, Sabina. **A conceptual framework for human security**. Working paper 2. Centre for Research in Inequality, Human Security and Ethnicity, University of Oxford. 2003.
- ARMIÑO, Karlos Pérez. El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. **Revista CIBOD d’Afers Internacionals**, n. 76, p. 59-77, dez. 2006/jan. 2007. Disponível em: [https://www.cidob.org/es/articulos/revista\\_ciw\\_dob\\_d\\_afers\\_internacionals/el\\_concepto\\_y\\_el\\_uso\\_de\\_la\\_seguridad\\_humana\\_analisis\\_critico\\_de\\_sus\\_potencialidades\\_y\\_riesgos](https://www.cidob.org/es/articulos/revista_ciw_dob_d_afers_internacionals/el_concepto_y_el_uso_de_la_seguridad_humana_analisis_critico_de_sus_potencialidades_y_riesgos). Acesso em: 17 jun. 2021.
- ARTS, Karin; TAMO, Atabongawung. The right to development in International Law: new momentum thirty years down the line? **Netherlands International Law Review**, v. 63, issue 3, p. 221-249, October 2016. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-016-0066-x>. Acesso em: 20 jun. 2021.
- BALLESTEROS, Jesús. Segurança humana, direitos e políticas públicas. Tradução Alfredo de J. Flores. **Direito & Justiça**, v. 40, n. 1, p. 30-38, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/view/16546>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e holocausto**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 33-60, dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n93/03.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.
- DILLARD, Jesse; DUJON, Veronica; KING, Mary C. **Understanding the social dimension of sustainability**. New York: Routledge, 2012.

DUPAS, Gilberto. O mito do progresso. **Novos estud.** – CEBRAP, São Paulo, n. 77, p. 73-89, mar. 2007. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002007000100005](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000100005). Acesso em 24 jun. 2021.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATIONS (FAO). **The state of food and nutrition in the world: transforming food systems for affordable healthy diets.** 2020. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca9692en/ca9692en.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

LANE, Randall. Covid-19 provoca a maior aceleração da riqueza em toda a história da humanidade. **Forbes**, 2021. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-money/2021/04/Covid-19-provoca-a-maior-aceleracao-da-riqueza-em-toda-a-historia-da-humanidade/>. Acesso em: 16 jul. 2021.

GIDDENS, Anthony. **Sociology: a brief but critical introduction.** 2. ed. London: Macmillan Education LTD, 1986.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991.** Tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

MACHADO, João Guilherme Rocha; PAMPLONA, João Batista. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas do PNUD. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 53-84, abr. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/w3H7SWw6FJFzHMbVdc7N7Nx/?lang=pt>. Acesso em 22 jun. 2021.

MEADOWCROFT, James. Sustainable development: a new(ish) idea for a new century? **Political Studies**, [S.l.], v. 48, n. 2, p. 370-387, 2000. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/4779842\\_Sustainable\\_Development\\_A\\_NewIsh\\_Idea\\_for\\_a\\_New\\_Century](https://www.researchgate.net/publication/4779842_Sustainable_Development_A_NewIsh_Idea_for_a_New_Century). Acesso em: 18 jun. 2021.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria.** Tradução Paulo Neves. Porto Alegre: Sulina, 2003.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. O fim da Guerra Fria e os estudos de segurança internacional: o conceito de segurança humana. **Revista Aurora**, v. 3, n. 1, p. 68-79, dez. 2009. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/1221>. Acesso em: 15 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.** 1996. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>. Acesso em: 22 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum: relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** 1997. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod\\_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf). Acesso em: 16 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo:** a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desensust/Agenda2030-completo-site.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desensust/Agenda2030-completo-site.pdf). Acesso em: 12 jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Covid-19:** desenvolvimento humano deve retroceder pela primeira vez desde 1990. 2020. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2020/Covid-19--desenvolvimento-humano-deve-retroceder-pela-primeira-v.html>. Acesso em: 16 jul. 2021.

OXFAM INTERNATIONAL (OXFAM). **O vírus da desigualdade.** 2021. Disponível em: [https://www.oxfam.org.br/wp-content/uploads/2021/01/bp-the-inequality-virus-110122\\_PT\\_Final\\_ordenado.pdf?utm\\_campaign=davos\\_2021\\_-\\_pre\\_lancamento&utm\\_medium=email&utm\\_source=RD+Station](https://www.oxfam.org.br/wp-content/uploads/2021/01/bp-the-inequality-virus-110122_PT_Final_ordenado.pdf?utm_campaign=davos_2021_-_pre_lancamento&utm_medium=email&utm_source=RD+Station). Acesso em: 16 jul. 2021.

PERRONE-MOISÉS, Cláudia. Direitos humanos e desenvolvimento: a contribuição das Nações Unidas. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Orgs.). **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem.** São Paulo: EdUsp, 1999. p. 179-196.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento – desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês (Coord.). **Direito ao desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 95-116.

ROCHA, Raquel M. de Almeida. **Segurança humana:** histórico, conceito e utilização. Artimed: São Paulo, 2017.

SACHS, Jeffrey. **The Age of Sustainable Development.** New York: Columbia University Press, 2017.

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

SPANGENBERG, Joachim H. *et al.* **Towards sustainable Europe:** a study from the Wuppertal Institute for Friends of the Earth Europe. Luton/Bruxelas: FoE Publications, 1995.

TADJBAKSHI, Shahrbanou; CHENOY, Anuradha. **Human security concepts and implications.** Abingdon: Routledge, 2007.

EDY, Gabriel. **Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas:** um direito fundamental. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

WORLD BANK (WB). **Poverty and shared prosperity 2020:** reversals of fortune. 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34496/9781464816024.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Human Development Report 1994:** New Dimensions of Human Security. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994>. Acesso em: 10 jun. 2021.

# OS “JOGOS” DE DESAFIOS PERIGOSOS NO YOUTUBE E A VIOLAÇÃO AOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS À INFÂNCIA

Jackeline Prestes Maier<sup>1</sup>

Carolina de Oliveira Rohde<sup>2</sup>

Pillar Cornelli Crestani<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A internet e, principalmente, as redes sociais juntamente com os novos mecanismos de interação e entretenimento, modificaram profundamente as relações sociais e a comunicação entre as pessoas. Nesse ambiente, contudo, crianças e adolescentes, presentes nas redes de forma cada vez mais precoce, se encontram expostos a novas formas de violação aos seus direitos e garantias fundamentais, evidenciando os novos desafios à Doutrina da Proteção Integral.

Os “jogos” de desafios perigosos no YouTube consistem na prática de atividades perigosas com consequência como automutilação, dor, desconforto físico e, em casos mais graves, até mesmo a morte. Esses conteúdos muitas vezes são gravados e disponibilizados na plataforma YouTube, o que acaba incentivando a reprodução desse comportamento por outras crianças e adolescentes, expondo a riscos sua saúde e integridade física.

Essa questão, contudo, provocou o seguinte problema de pesquisa: considerando os vídeos de “jogos de desafios perigosos” realizados e hospedados pelo YouTube, é possível afirmar que os termos de uso da plataforma em questão estão alinhados com a proteção dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes estabelecidos pela Doutrina da Proteção Integral, prevista na

---

<sup>1</sup> Mestra em Direito, Universidade Federal de Santa Maria, e-mail: jackelinepmaier@gmail.com.

<sup>2</sup> Mestra em Direito, Universidade Federal de Santa Maria, e-mail: carolrohde8@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria. Mestra em Direito, Universidade Federal de Santa Maria, e-mail: pillarcornellcrestani@gmail.com.

Convenção Internacional dos Direitos da Criança e no Art. 227 da Constituição Federal de 1988? O trabalho possui como objetivo geral contrastar criticamente os vídeos de “jogos de desafios perigosos” hospedados pelo YouTube e os termos de uso da plataforma, para verificar se são compatíveis com os direitos e garantias fundamentais à infância.

Para enfrentar o tema, optou-se pela abordagem dedutiva, partindo inicialmente da análise do cenário dos “jogos” de desafios perigosos publicados no YouTube para, na sequência, verificar se os termos de uso da plataforma são ou não compatíveis com a Doutrina da Proteção Integral. Quanto ao procedimento, utilizou-se o método monográfico, elegendo-se o estudo de caso realizado com o objetivo de contrastar criticamente os vídeos de “jogos” de desafios perigosos hospedados pelo YouTube e os termos de uso da plataforma, momento em que foi utilizada a técnica de pesquisa de observação direta, sistemática e não participante.

Partindo dessa base metodológica, dividiu-se o artigo em duas seções. Em um primeiro momento será analisado o cenário dos “jogos” de desafios perigosos publicados no YouTube e os riscos causado aos direitos e garantias fundamentais à infância. A partir desse referencial teórico, a segunda parte do trabalho destina-se a verificar se os termos de uso do YouTube são compatíveis com os direitos e garantias fundamentais das crianças e adolescentes, estabelecidos pela Doutrina da Proteção Integral, prevista na Convenção Internacional dos Direitos da Criança e no Art. 227 da Constituição Federal de 1988.

## **2 OS “JOGOS” DE DESAFIOS PERIGOSOS NO YOUTUBE E OS RISCOS ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

A ascensão das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) gerou profundas e marcantes transformações sociais, remodelando a forma pela qual as pessoas se comunicam e se relacionam. Composto por diferentes sites de redes sociais e plataformas nas quais se pode interagir, pensar, expressar ideias, sentimentos e comportamentos, as novas tecnologias formam um novo modelo societário, intitulado por Castells (2020, p. 17) como Sociedade em Rede. Em razão disso, o uso das TICS, principalmente das redes sociais digitais, se constitui, para além da sua função, como um novo território social (Miranda, 2020), caracterizado pela instantaneidade dos fluxos informacionais e pelo acesso e compartilhamento instantâneo de informações.

Nesse cenário de transformações tecnológicas e de crescentes possibilidade de interação *online*, crianças e adolescentes se apresentam como um dos principais públicos produtores e consumidores de conteúdos na internet. Essa afirmação se corrobora com os dados realizados pela pesquisa TIC KIDS Online Brasil (2019), que afirma que 19,5% das crianças acessaram a internet pela primeira vez até os seis anos de idade. Em outras palavras, significa dizer que o público infanto-juvenil, considerados nativos digitais<sup>4</sup>, inegavelmente, se encontram presentes de forma cada vez mais precoce no ambiente virtual, o que potencializa novos riscos e revela desafios ao sistema jurídico, em especial a Doutrina da Proteção Integral, prevista no art. 227 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e reforçada pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989).

As novas plataformas digitais, diferentemente daquelas mídias tradicionais, como a televisão e o rádio, diversificaram os conteúdos produzidos para crianças e adolescentes, potencializando cenários simbólicos, imaginários e cativantes aos olhos do público infanto-juvenil. Com isso, embora o acesso à internet seja uma fonte para socialização, lazer e educação de crianças e adolescentes, por outro lado, o universo tecnológico, que facilita a utilização desses mecanismos desacompanhada da mediação familiar, acaba exercendo um controle no modo de agir desses sujeitos, acentuando a sua vulnerabilidade e supervalorizando os riscos e violências decorrentes desse ambiente (Nejm, 2016).

Nesse cenário, o YouTube, plataforma que permite a hospedagem e visualização de vídeos por qualquer usuário, é um dos principais *sites* utilizados pelo público infanto-juvenil. Conforme demonstra pesquisa realizada pela Media Lab. da ESPM (2016), dos 100 canais de maior audiência do YouTube, 48 deles produzem conteúdos direcionados especificamente ao público infantil de 0-12 anos, ou, apesar do conteúdo, são assistidos por crianças da mesma faixa etária. Além disso, importante ressaltar que também há um número expressivo de crianças que possuem seu próprio canal na plataforma, divulgando vídeos sobre sua rotina e privacidade, o que além de expor crianças e adolescentes à riscos, incentiva uma superexposição da sua intimidade (Frazão, 2021).

O foco da presente pesquisa, no entanto, é o contato de crianças e adolescentes com conteúdo perigosos ou prejudiciais à sua saúde ou integridade

---

<sup>4</sup> Marc Prensky (2001, p. 02) utiliza essa expressão para classificar as pessoas que nasceram e cresceram utilizando os novos aparatos tecnológicos, motivo pelo qual possuem maior habilidade com essas ferramentas.

física. Segundo pesquisa realizada pelo TIC KIS Online Brasil (2019), cerca de 16,2% de crianças ou adolescentes já tiveram acesso à conteúdos que demonstram forma de machucar a si mesmo e 20,3% acessaram conteúdos que indicam formas de cometer suicídio. Os dados mencionados, portanto, demonstram a vulnerabilidade do público infanto-juvenil no âmbito da internet e a banalização de restrições ao acesso desses conteúdos por crianças ou adolescentes.

Nesse cenário composto pela fácil exposição de conteúdo de autodano ou sensíveis, há uma grande popularização dos chamados “jogos” de desafios do YouTube, ou na sua versão em inglês *“YouTube Challenges”*. Disfarçado de entretenimento, esses conteúdos são cada vez mais postados e difundidos na plataforma, atraindo principalmente o público infanto-juvenil, que acaba sendo instigado a replicar o comportamento exibido no vídeo, consequentemente colocando em risco sua saúde e integridade física (Miranda, 2020).

Os “jogos” de desafios do YouTube são atividades ou “brincadeiras” iniciadas por vontade própria do “jogador” ou a partir do convite de um amigo ou usuário já participante do “jogo”. A prática consiste na realização de atividades perigosas, as quais podem ter consequências como automutilação, dor, desconforto físico, e quando mais grave, até mesmo a morte. Esses desafios, geralmente, são filmados e disponibilizados no YouTube pelo próprio “jogador”, alcançando popularidade entre os demais internautas (Miranda, 2020).

Conforme explicam Guilheri, Andronikof e Yazigi (2017), existem três categorias dentro das brincadeiras perigosas realizadas no YouTube, sendo elas: os “jogos” de não oxigenação; “jogos” de agressão física; e, por fim, as “brincadeiras” de desafio. Os “jogos” de não oxigenação causados pela asfixia, somente tiveram ampla repercussão a partir dos anos 2000, principalmente nos Estados Unidos e na França. No Brasil, essa prática se tornou comum entre os jovens a partir do ano de 2007, quando surgiram os primeiros casos noticiados pela mídia.

No entanto, além desses “jogos” de asfixia, inúmeros outros tipos de desafios podem ser citados, como os “jogos” de desmaio, de inalação, de ingestão, assim como desafios utilizando fogo e outros instrumentos perigosos. No Brasil, em São Paulo, no ano de 2018, uma menina de 07 anos de idade faleceu após inalar desodorante aerossol em um “jogo” de desafio na internet (Antunes; Gutmann; Maia, 2019). No entanto, apesar da repercussão do caso na mídia, “as reportagens mantiveram-se bem distantes do debate sobre aspectos políticos, econômicos, sociais e éticos implicados na complexidade das relações (...) nesse entorno tecnocomunicativo” (Antunes; Gutmann; Maia, 2019, p. 119).

Através da prática desses desafios “o que muitos jogadores buscam é construir uma vida substituta mais dinâmica, numa espécie de escapismo ou fuga da sua própria realidade, que lhes parece pouco atrativa” (Veronese; Silva, 2011). Ao produzir os vídeos e exibir no YouTube, a popularidade do internauta por meio dos *likes*, compartilhamentos e visualizações aumenta, o que implica na ampla reprodução desse conteúdo e na reprodução por outros “jogadores”. Além da busca pela popularidade ou fama decorrente desses vídeos, a aceitação, superação e alívio de sofrimentos psicológicos são também sensações almeçadas por quem realiza esses desafios.

Dessa forma, ainda que em evidência casos de óbitos ou acidentes em razão de desafios e “brincadeiras” perigosas, é possível encontrar um acervo de canais no YouTube que compartilham vídeos com esses conteúdos. Um desses canais é o La Fenix, criado em 2010 e que até o momento contém mais de 3,8 milhões de inscritos na plataforma, somando 265.538.351 visualizações ao total nos vídeos publicados. Conforme descrição disponibilizada no próprio canal, o La Fênix é composto por um “grupo de amigos que se diverte com brincadeiras inusitadas (...). Nosso humor mistura desafios, recordes, pegadinhas, jogos de amigos, esportes, disputas, drink games, superação de limites e dor” (La Fênix, 2022, s/p).

Outro *youtuber* conhecido por difundir conteúdo de desafios é o Everson Zoio. Criado em 2009, o canal atualmente conta com 12,9 milhões de inscritos e 978.309.528 visualizações ao total nos vídeos. Na descrição do canal, o *youtuber* afirma que, “aqui o bagueio é loko memo, vídeo de #desafios em casa e na rua, tipo pegadinhas” (Everson Zoio, 2022, s/p). O canal, inclusive, se encontra entre os 100 canais do YouTube mais vistos no mundo, marco que se reflete por meio das visualizações, curtidas e compartilhamentos dos vídeos exibidos na plataforma (Antunes; Gutmann; Maia, 2019).

Importante ressaltar que os vídeos compartilhados pelos dois canais do YouTube mencionados anteriormente são tratados como entretenimento e, além disso, monetizados pela plataforma. A respeito disso, quanto mais visualizações no vídeo, maior o valor financeiro recebido pelo produtor do conteúdo. Logo, independente dos riscos envolvendo a prática desses “jogos” de desafios, não há qualquer limitação na monetização desse conteúdo, o que também acaba influenciando cada vez mais na criação desses conteúdos por parte dos influenciadores, assim como na reprodução desses vídeos por crianças e adolescentes, que também passam a almejar determinada monetização (Miranda, 2020).

O YouTube, como visto, é uma das plataformas com maior armazenamento e compartilhamento de jogos de desafios. Através de um *click* é possível encontrar facilmente diversos canais que compartilham esses conteúdos perigosos, sem qualquer limitação ou classificação indicativa. Os riscos à infância e adolescência, nesse contexto, mais uma vez, são colocados em segundo plano frente a indústria do “entretenimento”, com a banalização da saúde e da integridade física dos usuários. O acesso a esses conteúdos por crianças e adolescentes se torna ainda mais complexo em razão da sua fase peculiar de desenvolvimento, essencial para promoção dos seus direitos e garantias fundamentais, amplamente violado nessas situações.

Esses vídeos demonstram que elementos que antes se caracterizam como “brincadeiras” perigosas, ao longo do tempo, ganharam novas roupagens e elementos. A internet, nesse cenário, ajuda propagar esses conteúdos autolesivos de forma ainda mais rápida, conferindo a infância novos contornos e preocupações. Com a utilização da tecnologia de forma tão precoce pelo público infanto-juvenil, o tempo de conexão é ainda maior, ampliando os riscos deixados pelas “pegadas” digitais na rede. A questão, contudo, “é que esses internautas não dispõem de discernimento completo para perceber os riscos, e nessa condição tanto geram sua própria exposição, como se colocam voluntariamente em contato com conteúdos prejudiciais ao seu pleno desenvolvimento” (Silva, 2019, p. 61).

Nessa senda, cabe ressaltar, em especial o período de transição da infância para adolescência, fase de amplas descobertas, curiosidades, formação da personalidade e autoafirmação, em que, por vezes, o comportamento de seus pares influência significativa na atitude do adolescente. É nesse contexto que grande parte dos adolescentes aceitam participar de “jogos” de desafios, procurando atender expectativas alheias e atingir sucesso através dos vídeos. Dessa forma, necessário verificar se o YouTube, por meio dos seus termos de uso, busca de alguma forma evitar a difusão desses conteúdos e os danos causados em razão do compartilhamento de “jogos” de desafio na plataforma, conforme se verá na sequência.

### 3 OS TERMOS DE USO DO YOUTUBE E A SUA (IN)COMPATIBILIDADE COM A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Os direitos das crianças e adolescentes somente foram reconhecidos após uma longa evolução histórica e jurídica. Antes disso, crianças e adolescentes eram tidos como propriedades dos pais e do Estado, sem qualquer previsão especial acerca dos seus direitos. O primeiro documento internacional responsável por reconhecer direitos ao público infante-juvenil foi a Declaração dos Direitos da Criança de Genebra, no ano de 1924. Apesar disso, o grande marco no reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes foi a Declaração Universal dos Direitos da Criança, adotada pela ONU, em 1959 (Silva, 2009). No entanto, o documento "não continha previsões de meios coercitivos para aplicação por parte dos Estados signatários, o que comprometeu a efetividade dos direitos ali previstos (Bolzan; Silva, 2019, p. 346).

A ONU, considerando os novos avanços sociais, reconheceu a necessidade de atualizar o documento. Neste momento foi subscrita a Convenção dos Direitos da Criança, aprovada em 1989 e ratificada pelo Brasil em 1990, por meio do Decreto n. 99.710. No seu preâmbulo, fica estabelecido o tratamento especial destinado à infância como responsabilidade do Estado, família e sociedade (Silva, 2009). Esse novo paradigma relacionado à infância foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, mesmo que anteriormente a aprovação da Convenção dos Direitos da Criança, demonstrando a sua importância para o reconhecimento da Doutrina da Proteção Integral, consubstanciado no Art. 227<sup>5</sup> da Carta Constitucional (Brasil, 1988).

Além da previsão na CF/88, a Convenção refletiu diretamente no texto da legislação infraconstitucional, a Lei n. 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que regulamentou os direitos e deveres do público infante-juvenil em harmonia com a Doutrina da Proteção Integral (Brasil, 1990). A incorporação da Proteção Integral no ordenamento jurídico brasileiro é um marco histórico uma vez que "produz-se um corpo normativo dirigido a toda a população que se encontra nessa faixa etária e não somente àqueles expoentes oriundos das classes menos favorecidas" (Silva, 2009, p. 38).

---

<sup>5</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

A partir disso, Estado, família e sociedade possuem o dever de promover o respeito aos direitos e garantias fundamentais de crianças e adolescentes, respeitando a sua condição especial de pessoa em desenvolvimento. A CF/88 estabeleceu, ainda no art. 227, direitos especiais ao público infanto-juvenil, posteriormente reforçados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>6</sup>, que prevê que a violação desses direitos, seja por ação ou omissão, é passível de punição (Brasil, 1990; Brasil, 1988). Desse modo, por meio de uma leitura sistêmica desses dispositivos, é possível compreender que os responsáveis pela Proteção Integral não devem medir esforços para evitar qualquer forma de violência física ou psicológica ao público infanto-juvenil, independente da forma pela qual ocorra a violação a esses direitos (Silva, 2009).

No entanto, inobstante a importância da previsão da Doutrina da Proteção Integral no ordenamento jurídico brasileiro, é necessária uma reflexão acerca da promoção desses direitos fundamentais nas relações envolvendo as novas tecnologias, de modo que essa proteção seja de igual forma viabilizada no ambiente digital, evitando a promoção de novos riscos, principalmente em relação aos “jogos” de desafios perigosos no YouTube. Nesse norte, cabe uma análise dos termos de uso da plataforma, para verificar se as disposições são compatíveis ou não com a Doutrina da Proteção Integral.

Conforme os termos de uso da plataforma, o serviço somente pode ser utilizado por adolescentes com no mínimo 13 anos, sendo possível a utilização do YouTube Kids por crianças de todas as idades. A plataforma estabelece ainda que o uso por menores de 18 anos de idade implica na declaração da permissão por parte de um dos pais ou responsável, que assume integralmente a responsabilidade pelas atividades do filho no YouTube (YouTube, 2020, s/p).

Da mesma forma, os termos de uso estabelecem que o material enviado a plataforma é de responsabilidade total da pessoa ou entidade que realiza a publicação, não sendo incumbência do YouTube nenhuma obrigação sobre a hospedagem ou veiculação do conteúdo compartilhado. Caso o próprio usuário da rede compreenda que a publicação viola os termos de uso da plataforma, é possível realizar uma denúncia no próprio vídeo publicado. Se o YouTube verificar que o conteúdo realmente viola os seus termos de uso ou seja passível de causar danos aos usuários, bem como a terceiros, o vídeo poderá ser removido da plataforma (YouTube, 2020, s/p).

---

<sup>6</sup> Art. 5º. Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais (BRASIL, 1990).

Especificamente direcionado às crianças e adolescentes, o YouTube possui uma política de segurança infantil, previsto nas diretrizes da comunidade. De acordo com a explicação própria da plataforma, as diretrizes da comunidade são aplicadas aos vídeos, comentários, links e miniaturas. As diretrizes são elaboradas conforme parecer de especialistas externos e criadores do YouTube, com atualizações frequentes para acompanhar os novos desafios da rede. Conforme as diretrizes de política de segurança infantil, é proibido a publicação de conteúdos que cause riscos ao bem-estar emocional ou físico de crianças. Para o YouTube, "um menor é uma pessoa que ainda não alcançou a maioridade legal. Na maioria dos países/regiões, essa definição se aplica a pessoas com menos de 18 anos" (YouTube, 2020, s/p).

Ademais, há uma expressa proibição de conteúdos que se encaixe nas seguintes descrições: sexualização de menores; atos nocivos ou perigosos envolvendo menores; imposição de sofrimento emocional em menores; conteúdo familiar enganoso; *bullying* virtual e assédio envolvendo menores. Ao citar exemplos desses conteúdos proibidos, o YouTube menciona os "desafios, pegadinhas ou acrobacias que apresentam o risco de lesão física ou problemas emocionais sérios" (YouTube, 2022, s/p) e da mesma forma, "conteúdos que incentiva menores a participar de atividades perigosas, mesmo que não haja menores no conteúdo" (YouTube, 2020, s/p).

Inicialmente, cumpre ressaltar que a limitação da idade para uso da plataforma em 13 anos se dá em razão do Children's Privacy Act (COPPA), legislação que regulamenta a proteção de dados de crianças nos Estados Unidos. No Brasil, por outro lado, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) não prevê restrições para utilização desses serviços, apesar de regulamentar o consentimento parental para coleta e tratamento de dados de crianças menores de 12 anos. Contudo, ainda que haja essa restrição de idade pelos termos de uso da plataforma, conteúdos destinados especificamente ao público infanto-juvenil são habituais e um número significativo dos conteúdos compartilhados no YouTube, o que de alguma forma corrobora para que crianças e adolescentes acessem cada vez mais a plataforma, tornando contraditório a idade mínima estabelecida (Frazão, 2021).

Isso significa que "essa cláusula não permite à plataforma escusar-se do cumprimento dos deveres de cuidado em relação aos menores de 13 anos nem transferir aos pais esse dever" (Frazão, 2021, p. 39). Isso porque as grandes plataformas digitais, como é o caso do YouTube, lucram através da coleta de dados dos seus usuários, e o contrato de adesão firmado entre eles é conside-

rado uma relação contratual de consumo, gerando um dever de cuida e boa-fé por parte da plataforma, principalmente se tratando de crianças, consumidores vulneráveis, em que há a necessidade de um diálogo de fontes entre o CDC e o ECA. Logo, as cláusulas dos termos de uso que atribuem a responsabilidade pelo controle do uso da plataforma pelos filhos de forma exclusiva aos pais são nulas, decorrentes da leitura do Art. 51, inciso I e II do CDC, e principalmente, em razão da Proteção Integral prevista na CF/88, que estabelece o dever não somente a família, mas também a sociedade e ao Estado (Frazão, 2021).

Nessa mesma linha de raciocínio, Eberlin (2020, p. 206) explica que “a menos que os contratos de adesão sejam substancialmente modificados, não há elementos que permitam concluir que os pais terão mais atenção aos longos termos de uso e privacidade”. De fato, os termos de uso das redes sociais de forma em geral, raramente são de fácil acesso ou compreensão para os usuários, o que acaba dificultando a leitura por parte do próprio usuário ou dos pais ou responsável. Portanto, muito além da previsão de uma idade mínima para o acesso a plataforma, são necessárias soluções que possam garantir, ao mesmo tempo, a possibilidade da utilização segura da plataforma por crianças e adolescentes, e um controle maior por parte do YouTube da produção desses conteúdos autolesivos e nocivos à saúde e integridade física do público infanto-juvenil.

O YouTube, conforme visto, prevê nas suas diretrizes, a proibição do compartilhamento de “jogos” de desafios perigosos, teoricamente obedecendo a Doutrina da Proteção Integral. No entanto, apesar disso, na prática, o que se verifica é uma gama desses conteúdos disponibilizados e de fácil acesso a crianças e adolescentes, causando riscos à sua saúde e integridade física. Ademais, ainda que com a possibilidade de denunciar esses conteúdos, na realidade, é preciso várias denúncias para que o vídeo realmente seja excluído, ou seja, a plataforma, mais uma vez corrobora para a reprodução desses conteúdos.

Dessa forma, além de uma responsabilidade dos pais ou responsáveis por um acesso monitorado e responsável das redes por crianças e adolescentes, é necessário também o envolvimento das plataformas digitais, que da mesma forma são encarregadas da Proteção Integral. Reforçando a ideia da necessidade da proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital, o Comentário n. 25 (2021) emitido pelo Comitê dos Direitos das Crianças, da ONU, destaca a importância, da regulação e orientação, por parte dos Estados Partes, a respeito das plataformas digitais para que seja possível assegurar um acesso seguro por parte de crianças e adolescentes. Dessa forma, é necessário que medidas sejam tomadas para “evitar o envolvimento insalubre em jogos digitais ou redes

sociais, como a regulação que veda o design digital que prejudica o desenvolvimento e os direitos das crianças" (ONU, 2021, p. 19).

Importante ressaltar que o referido documento reconhece também a importância do ambiente digital para o crescimento e socialização de crianças e adolescentes, incentivando o acesso aos jogos digitais que promovam a autonomia, o desenvolvimento e o lazer saudável do público infanto-juvenil, sem prejudicar as interações familiar e o acompanhamento dos pais ou responsáveis das atividades online dos seus filhos. Para isso, se dá a importância da educação digital para adultos, crianças e adolescentes para permitir um acesso digital seguro (ONU, 2021).

Igualmente, as plataformas digitais, principalmente o YouTube, não devem medir esforços para proteger crianças e adolescentes dos riscos decorrentes das novas tecnologias, bem como para proteger seus direitos e garantias fundamentais. Dessa forma, além dos termos de uso e das diretrizes aplicadas à infância, que apesar de estarem adequadas à Doutrina da Proteção Integral, por si só não são suficientes, é necessário atitudes da plataforma, principalmente em colaboração com os pais, Estado e sociedade, para que seja possível promover uma efetiva Proteção Integral, conforme previsto pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança e pela Constituição Federal de 1988.

## 4 CONCLUSÃO

As Novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICS) foram responsáveis por amplas e marcantes transformações sociais. No âmbito da infância, da mesma forma, essa mudança não foi diferente. Crianças e adolescentes, considerados nativos digitais, se conectam com os aparatos digitais a partir da mais tenra idade. O universo tecnológico, de forma lúdica e interativa, permite que o público infanto-juvenil tenha acesso à lazer, educação e novas formas de socialização de forma fácil e célere. Por outro lado, esse universo também potencializou novos desafios e riscos, acentuando a vulnerabilidade de crianças e adolescentes e supervalorizando os riscos e violências decorrentes das redes.

Fomentados por esses novos cenários interativos, há uma grande popularização dos chamados "jogos" de desafios do YouTube (YouTube Challenges). Esses conteúdos, disfarçados de entretenimento, são postados e amplamente difundidos na rede, atraindo a atenção de crianças e adolescentes, que reproduzem o mesmo comportamento, colocando em risco sua saúde e integridade física e mental. O YouTube, nesse sentido, considerado uma plataforma de grande

alcance mundial, corrobora para difusão e compartilhamentos desses “jogos” de desafios, tornando conteúdos de auto dano acessíveis por crianças e adolescentes através de *click*.

A Constituição Federal de 1988, prevê no seu art. 227, a Doutrina da Proteção Integral, que exige dos pais, sociedade e Estado a promoção de deveres e garantias fundamentais à infância. Portanto, esses conteúdos devem ser preocupação dos pais, que têm de mediar os filhos nas relações digitais, permitindo um acesso qualificado às novas ferramentas oportunizadas pela internet. Da mesma forma, Estado e sociedade devem proteger crianças e adolescentes frente à exposição de conteúdos lesivos na internet, proporcionando uma maior segurança digital.

Nesse sentido, através da análise dos termos de uso do YouTube, bem como das suas diretrizes destinadas à infância, verifica-se que há, na teoria, uma preocupação da plataforma com a publicação desses conteúdos e dos riscos que podem causar às crianças e adolescentes. No entanto, na prática, não é possível constar quaisquer atitudes por parte da plataforma para conter a propagação desses conteúdos, pelo contrário, contas de enorme alcance e que publicam esses desafios são constantemente fomentadas e monetizadas pelo YouTube.

Ademais, conforme dispõe a própria plataforma, é preciso no mínimo 13 anos de idade para acessar o YouTube. Caso contrário, os pais são responsáveis por monitorar o acesso dos filhos na rede. No entanto, mesmo que diante dessa previsão, as cláusulas que responsabilizam integralmente os pais pelo acesso à plataforma não são considerados válidas, por serem consideradas um contrato de consumo, que deve seguir regras específicas se tratando de crianças e adolescentes, considerados em situação especial de desenvolvimento.

Dessa forma, verifica-se, por fim, que somente na teoria há uma compatibilidade dos termos de uso, assim como das diretrizes especiais destinadas à infância com os direitos preconizado pela Doutrina da Proteção. Apesar disso, na realidade, os casos de “jogos” de desafios são cada vez mais frequentes na plataforma, promovendo atitudes de autodano como uma nova forma de entretenimento e violando direitos e garantias fundamentais à infância. Assim, é necessário que o Estado assegure um acesso seguro a crianças e adolescentes, que pais ou responsáveis, por meio de uma educação digital, acompanhem a rotina digital dos seus filhos na rede para evitar novos danos e, ainda, que a sociedade, incluindo as plataformas digitais, sejam responsáveis pela não fomentação desses conteúdos de “jogos de desafios”.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Elton; GUTMANN, Juliana Freire; MAIA, Jussara Peixoto. No tempo do Zoio: matrizes midiáticas, temporalidades e YouTube. **Revista Contracampo**, v. 37, n. 3, p. 107-125, 2018.

BOLZAN, Bárbara Eleanora Taschetto; SILVA, Rosane Leal da. A erotização da infância e a insuficiência da proteção integral em face da publicidade online. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVA, Rosane Leal da (orgs). **Crianças e seus direitos: entre violações e desafios**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019.

Brasil. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 mar. 2022.

Brasil. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 16 mar. 2022.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

EBERLIN, Fernando Büscher Von Teschenhausen. **Direitos da criança na sociedade da informação: ambiente digital, privacidade e dados pessoais**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral n. 25 (2021) sobre os Direitos das Crianças em relação ao ambiente digital**. ONU, 2021. Disponível em <https://criancaconsumo.org.br/wp-content/uploads/2021/04/comentario-geral-n-25-2021.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.

CGI. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da informação. **TICs Kids Online Brasil**. 2019. Disponível em: <https://cetic.br/pesquisa/kids-online/>. Acesso em: 16 mar. 2022.

ESPM Media Lab. **Geração YouTube: um mapeamento sobre o consumo e a produção e vídeos por crianças**. Disponível: <http://www.pesquisasmedialab.espm.br>. Acesso em: 16 mar. 2022.

GUILHERI, Juliana; ANDRONIKOF, Anne; YAZIGI, Latife. Brincadeira do desmaio: uma nova moda mortal entre crianças e adolescentes. Características psicofisiológicas, comportamentais e epidemiologia dos 'jogos de asfixia'. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, p. 867-878, 2017.

SILVA, Rosane Leal da. **A proteção integral dos adolescentes internautas: Limites e possibilidades em face dos riscos no ciberespaço**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2009.

LEAL, Rosane Leal da. Ana Luz, a menina dos dedinhos mágicos: encontro entre a ficção e o Direito para pensar a proteção de dados pessoais de crianças e adolescentes na *internet*. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVA, Rosane Leal da (orgs). **Crianças e seus direitos: entre violações e desafios**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019.

MIRANDA, Luisa Maria Freire. **Desafios perigosos do Youtube: considerações sobre o risco transformado em espetáculo**. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

NEJM, Rodrigo. **Exposição de si e gerenciamento da privacidade de adolescentes nos contextos digitais**. Tese (Doutorado em Psicologia). Instituto de Psicologia. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral n. 25 (2021) sobre os Direitos das Crianças em relação ao ambiente digital**. 2021. Disponível em: <https://criancaeconsumo.org.br/biblioteca/comentario-geral-n-25/>. Acesso em: 20 jan. 2022.

FRAZÃO, Ana. **Dever geral de cuidados das plataformas diante de crianças e adolescentes**. São Paulo: Criança e Consumo, Instituto Alana, 2021.

VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVA, Rosane Leal da. O acesso à cultura, informação e entretenimento e as medidas de prevenção previstas no estatuto da criança e do adolescente. **Revista Sequência**, n. 59, p. 299-326, dez. 2009. Disponível em: <https://revisatajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/146>. Acesso em: 16 mar. 2022.

YOUTUBE, 2022. **Termos de Serviço**. Disponível em: [https://www.youtube.com/static?gl=BR&template=terms&hl=pt&utm\\_source=blog&utm\\_campaign=rc\\_blogpost](https://www.youtube.com/static?gl=BR&template=terms&hl=pt&utm_source=blog&utm_campaign=rc_blogpost). Acesso em: 18 mar. 2022.

YOUTUBE, 2022. **Política de Segurança Infantil**. Disponível em: [https://support.google.com/youtube/answer/2801999?hl=pt-BR&ref\\_topic=9282679](https://support.google.com/youtube/answer/2801999?hl=pt-BR&ref_topic=9282679). Acesso em: 18 mar. 2022.

# SITUAÇÃO DE RUA E PARENTALIDADE: COMPATIBILIDADE OU VIOLAÇÃO AOS DIREITOS DA PERSONALIDADE DAS CRIANÇAS?

Dirceu Pereira Siqueira<sup>1</sup>

Luciano Matheus Rahal<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A situação de rua na atualidade não consiste mais em temática restrita a grandes cidades ou a países de economia periférica, mas converteu-se numa realidade crônica, embaraçosa e flagrante da grande maioria das sociedades globais, adquirindo preocupantes contornos em países com índices recordes de desigualdade social, como o Brasil.

Por mais que esta discussão historicamente tenha sido relegada a um segundo plano, os números crescentes desta população em território nacional, segundo estimativas oficiais, atualmente ultrapassando a casa das 220 mil pessoas, vem exigindo do poder público a análise das causas geradoras e peculiaridades deste exponencial crescimento, com vistas à adoção de políticas públicas efetivas a este público até então invisível.

Esta invisibilidade social da pessoa em situação de rua pode decorrer de fatores estruturais, de cunho tanto cultural, político e econômico, que, segundo Michel Foucault, decorrem de uma lógica liberal de controle social de popula-

---

<sup>1</sup> Pós-doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal). Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Instituição Toledo de Ensino - ITE/Bauru. Consultor Jurídico, Parecerista, Advogado. Paraná (Brasil). E-mail: dpsiqueira@uol.com.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3134794995883683>

<sup>2</sup> Mestre em Ciências Jurídicas com ênfase em Direitos da Personalidade pela Universidade Cesumar (UniCesumar). Membro do Grupo de Pesquisa do CNPq: "Políticas Públicas e Instrumentos Sociais de Efetivação dos Direitos da Personalidade". Promotor de Justiça. Paraná (Brasil). E-mail: rahalluciano@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4095037334203667>

ções, seja por meio de suas vidas (biopolítica), ou, de suas mortes, nos termos cunhados por Achille Mbembe.

Neste mesmo sentido, Giorgio Agamben destaca que estas pessoas descartáveis pela economia capitalista, acabam convertendo-se na figura do *homo sacer*, que recebe a mais absoluta indiferença do poder hegemônico, levando a rua a converter-se num local de produção de “vida nua”, de meros seres viventes desprovidos na prática de quaisquer direitos elementares.

Neste peculiar contexto, emerge a dupla vulnerabilidade das crianças, na medida que além de já naturalmente suscetíveis às influências de seus genitores e responsáveis, ainda padecem das inerentes intercorrências do degradante ambiente de rua.

Esta identificada hipervulnerabilidade infantil, a partir dos princípios da responsabilidade parental e do prioritário interesse da criança, podem tornar incompatíveis a situação de rua com o exercício da parentalidade, notadamente quando se percebe a inércia ou impossibilidade dos genitores em abandonar esta condição, mesmo após o devido apoio do Estado, família e sociedade civil.

Nessa perspectiva, por meio de método hipotético-dedutivo, a partir de pesquisas produzidas pelo Governo Federal, além de bibliografia jurídica, filosófica e sociológica, pretende-se demonstrar que esta compreensão permitirá aos atores judiciais e demais integrantes da rede de proteção maior assertividade em suas intervenções em defesa da criança em situação de rua.

## 2 UMA INVISIBILIDADE CADA VEZ MAIS VISÍVEL

Infelizmente, o Brasil não possui dados oficiais atualizados e confiáveis em nível nacional sobre a população em situação de rua, tão-somente estimativas de órgãos oficiais e não oficiais, e a própria percepção pessoal, ao transitar pelas vias públicas das médias e grandes cidades de nosso país, constatando-se *in loco* o incremento exponencial de pessoas nesta desumana condição de vida. Esta invisibilidade formal não somente dificulta a elaboração de novas políticas públicas a este peculiar público, bem como obstaculiza o acesso aos serviços e benefícios sociais já existentes.

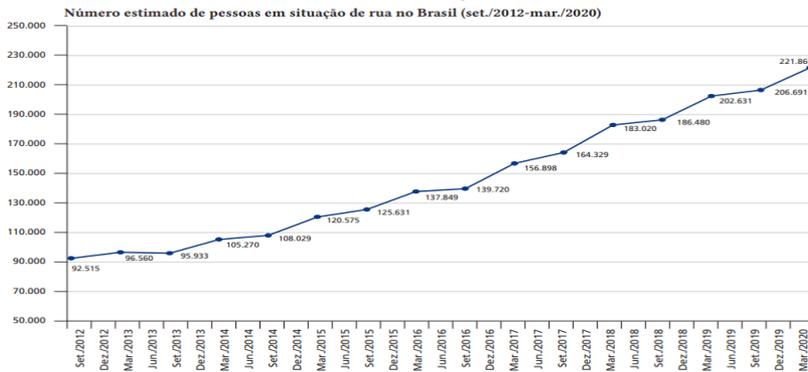
Apesar desta séria limitação, visando contornar esta dificuldade e fornecer dados mínimos sobre esta crescente realidade, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) do Governo Federal elaborou estudo apresentando estimativa da população em situação de rua no Brasil utilizando-se de dados dis-

ponibilizados por 1.924 municípios via Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas), empregando modelo teórico que considerou uma série de variáveis, como o crescimento demográfico, centralidade e dinamismo urbano, vulnerabilidade social e serviços voltados à população de rua (Natalino, 2016).

Ao final do estudo, para o ano de 2015, estimou-se a existência de 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil, das quais dois quintos (40,1%) habitavam municípios com mais de 900 mil habitantes e mais de três quartos (77,02%) habitavam municípios de grande porte, com mais de 100 mil habitantes. Por sua vez, estimou-se que nos 3.919 municípios com até 10 mil habitantes, residiam 6.757 pessoas em situação de rua (6,63% do total).

Em junho de 2020, por meio da Nota Técnica n. 73, o mesmo órgão promoveu a complementação deste estudo, valendo-se dos mesmos parâmetros da pesquisa originalmente citada, porém comparando a evolução destes números entre os anos de 2012 e 2020, com o objetivo de oferecer evidências para a melhor alocação de recursos para esta população especialmente vulnerável (Natalino, 2020):

### : Número estimado de pessoas em situação de rua no Brasil (set./2012-mar./2020).



O gráfico em referência é emblemático ao evidenciar um aumento flagrante da população em situação de rua em todo o território nacional, refletindo uma tendência consistente e exponencial:

Observou-se um aumento expressivo (140%) da população em situação de rua ao longo do período analisado (setembro de 2012 a março de

2020). O crescimento é observado em todas as Grandes Regiões e em municípios de todos os portes, o que sugere ser o mesmo efeito de dinâmicas nacionais. Por sua vez, o crescimento mais intenso nos grandes municípios sugere que a crise econômica e em particular o aumento do desemprego e da pobreza sejam fatores importantes para a explicação do ocorrido (Natalino, 2020, p.12).

Tais dados refletem um aparente inexorável fenômeno não somente brasileiro, mas mundial (ONU, 2015), resultado de uma heterogeneidade e multiplicidade de causas e peculiaridades que tornam seu enfrentamento pelo poder público e sociedade civil tarefa extremamente complexa e desafiadora.

Visando conferir alguma clareza a este crescente público-alvo, o Decreto Federal n. 9.053/2009 considerou, logo em seu artigo primeiro, como população em situação de rua:

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

Auxiliando na compreensão deste fenômeno, Vieira (1992) didaticamente dividiu as pessoas em situação de rua em três grandes grupos: 1) pessoas que ficam na rua; 2) pessoas que estão na rua e 3) pessoa que são da rua.

O primeiro grupo é formado por indivíduos que possuem como característica comum uma situação recente de desemprego, drogadição, conflitos familiares e/ou outra circunstância que acarrete a ausência de condições de estabelecer um domicílio fixo. Este grupo é integrado por pessoas marcadas por fatos circunstanciais, já que ainda mantem algum contato com a família, apresentam medo, desconforto e insegurança em dormir nestes espaços públicos precarizados e possuem um projeto de vida minimamente planejado.

Já as pessoas que “estão na rua” são integradas por indivíduos que já estabelecem uma relação mais intensa com a rua e com outras pessoas na mesma condição. Não possuem mais medo da situação de rua e obtém uma renda mínima produzida por alguma atividade informal exercida neste próprio espaço, como guardadores de carro, catadores de materiais recicláveis, pedintes, dentre

outras. A característica marcante deste grupo é o escasso contato com a família de origem e a presença de um projeto de vida abstrato, genérico e idealizado, levando ao distanciamento da perspectiva de abandono desta condição.

Por fim, o terceiro grupo, nominado por Vieira (1992) como “pessoas que são da rua”, é composto por pessoas que já se encontram neste ambiente um período prolongado (mais de 5 anos), tendo este espaço como seu principal ponto de referência social e onde estabelecem fortemente seus vínculos humanos. Em razão do longo período integradas a este degradante contexto, estas pessoas já se encontram debilitadas física e mentalmente, sofrem de alimentação precária, de falta de cuidados básicos com a saúde e higiene, de violência, de consumo abusivo de álcool e outras drogas, de poluição térmica, sonora, visual, do ar, dentre outros fatores de risco e estresse. Neste grupo, os laços familiares já se encontram rompidos ou extremamente fragilizados, a reintegração social revela-se bastante dificultosa e a exclusão social presente em seu grau máximo.

Portanto, a compreensão das pessoas em situação de rua exige um olhar holístico, contextualizado e individualizado do indivíduo, assim como a análise das causas produtoras desta condição, elementos estes que foram objeto de uma pesquisa nacional nos anos de 2007 e 2008, considerada a maior já realizada em território nacional até o presente momento<sup>3</sup>.

Foram entrevistadas cerca de 31.922 pessoas nestas condições, todas maiores de 18 anos, residentes em 48 municípios com mais de 300 mil habitantes e mais 23 capitais, independentemente de seu porte populacional, vivendo em calçadas, praças, rodovias, parques, viadutos, postos de gasolina, praias, barcos, túneis, depósitos, prédios abandonados, becos, lixões, ferros-velhos ou pernoitando em instituições, como albergues, abrigos, casas de passagem, igrejas. A maior parte dos entrevistados nesta condição apresentaram-se como do sexo masculino (82%), eram pardos ou pretos (67%), não haviam concluído o primeiro grau (63,5%), nem estudavam (15,1%) (Cunha; Rodrigues, 2009).

Os principais motivos que levaram estes indivíduos a este contexto de vulnerabilidade extrema, segundo a citada pesquisa, foram a dependência em álcool e/ou outras drogas (35,5%), desemprego (29,8%) e as desavenças com familiares (29,1%), condições estas presentes individualmente ou conjuntamente, por vezes, inclusive, apresentando uma relação causal entre elas. Os autores, ainda, destacaram outra razão que não aparece expressivamente nos relatos,

---

<sup>3</sup> Pesquisa nacional sobre a população em situação de rua. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) Governo Federal, 2009.

porém que merece destaque em razão de sua peculiaridade, qual seja, a escolha pessoal da rua como uma opção consciente de moradia:

Essa escolha muitas vezes está relacionada a uma noção (ainda que vaga) de liberdade proporcionada pela rua, e acaba sendo um fator fundamental para explicar não apenas a saída de casa, mas também as razões de permanência na rua. Após vivenciar a situação de “liberdade” que a rua proporciona, muitas pessoas se sentem compelidas a permanecer neste ambiente, em detrimento do ambiente doméstico, considerado, muitas vezes, perigoso e opressor (Cunha; Rodrigues, 2009, p.87).

Quanto ao tempo de permanência na rua, a pesquisa destacou que quase metade da população em situação de rua (48,4%) estava há mais de dois anos dormindo na rua ou em albergue e cerca de 30% dormindo na rua há mais de cinco anos, revelando, portanto, que uma significativa parcela deste público (78,4%) acolheram a rua como local de moradia permanente.

### **3 O HOMO SACER**

Este indigno panorama comunitário, no qual encontram-se imersos mais de 200 mil brasileiros e brasileiras, podem levar à consolidação deste quadro em caso de inércia prolongada do poder público, família e sociedade civil. Neste caso, como consequência, pode haver a emergência de um contexto social crônico de difícil reversão no qual a baixa escolaridade, pobreza, desemprego, problemas de saúde e discriminações sociais, dentre outros fatores, se entrecruzam, “estabelecendo um denso quadro de isolamento social” (Cunha; Rodrigues, 2009, p.101) e de intensa vulnerabilidade e ausência de autonomia política.

Michel Foucault (2022) denomina esta modalidade de controle social de populações de biopolítica, que parte da constituição de lógicas liberais realizadas através de dispositivos de produção da vida, como técnicas disciplinares, políticas e saberes médicos, havendo uma redefinição da vida através da economia. Nesta perspectiva, segundo Foucault, haveria um controle dos corpos por meio da assistência social, segurança e saúde de uma população, visando um controle por parte do Estado ou do detentor do poder sobre estes indivíduos. Em outras palavras, o Estado (ou qualquer outro soberano) seria o verdadeiro detentor das vidas destas pessoas.

Ocorre que esta biopolítica não se pautaria exclusivamente na produção e controle da vida, mas também da morte, conforme conceito desenvolvido por Achille Mbembe (2018), para o qual haveria uma produção de morte em larga escala envolvendo indivíduos considerados descartáveis pelo meio social capitalista, levando a uma crise sistêmica. Segundo Mbembe, o controle destas populações seria produzido mediante a destruição concreta ou simbólica de corpos e grupos humanos reputados como dispensáveis e supérfluos pelo sistema capitalista hegemônico.

Neste mesmo sentido, Giorgio Agambem, ao analisar personagem preso num campo de concentração nazista descrito por Primo Levi, em sua obra “É isto um homem” (1988), denominado simplesmente de “muçulmano” em razão de seu constante movimento pendular decorrente da inanição e apatia, à semelhança do ritual de oração islâmico, descreve-o como:

Um ser em que a humilhação, horror e medo haviam ceifado toda a consciência e personalidade, até a mais absoluta apatia. Ele não apenas era excluído, como seus companheiros, do contexto político e social ao qual havia outrora pertencido (...) ele não fazia mais parte de maneira alguma do mundo dos homens (...) (Agambem, 2007, p.190).

Neste sentido, guardadas as devidas proporções, revela-se possível traçar alguns pontos de contato deste personagem com as pessoas em situação de rua no contexto pós-moderno, na medida que ambos se movem “em uma absoluta indistinção de fato e direito, de vida e de norma, de natureza apolítica” (Agambem, 2007, p.191), condição esta que Giorgio Agambem (2007) denominou “vida nua”. Em outras palavras, esta vida rasa seria uma condição imposta ao homem por meio da exclusão do aporte jurídico-político que o projetaria e lhe concederia acesso à comunidade política enquanto cidadão.

Afastados do vínculo e suporte comunitário e estatal, as pessoas em condição de rua estariam despojadas de sua condição de sujeitos de direito, desprovidas de proteção jurídica aos direitos da personalidade mais elementares e reduzidas a uma existência meramente biológica (“vida nua”). Em outras palavras, a exemplo dos “muçulmanos” em Auschwitz (Levi, 1988), o indivíduo nesta condição encontra-se despido de sua humanidade, figura sem rosto desprovida de qualquer carga de dignidade, chegando à fronteira do não homem.

Referida condição é também brilhantemente captada e ampliada por Agambem por meio de uma figura teórica por ele desenvolvida em sua obra

“Homo Sacer” (2007). O conceito de *homo sacer* foi extraído de um personagem jurídico-político romano na qual uma pessoa, ao ser proclamada *sacer*, era legalmente excluída do direito e, conseqüentemente, da política da cidade, na Roma antiga. A condição de *sacer* impediria esta pessoa de ser legalmente morta, nem sequer sacrificada, porém, contraditoriamente, qualquer um poderia matá-la sem que a lei a culpasse.

Esta particularidade do *homo sacer*, transportada para a realidade contemporânea das pessoas em situação de rua, revela uma condição paradoxal, já que a vida humana nesta condição se encontra incluída pela exclusão e excluída de forma inclusiva pelo abandono. Em outras palavras é uma vida que pode ser ceifada por qualquer um sem maiores conseqüências penais, por se encontrar na prática fora do direito. Ou seja, ao situar-se virtualmente fora do direito, não pode ser condenada juridicamente: está exposta à vulnerabilidade da violência por ser desprovida de qualquer direito, embora o direito não possa condená-la à morte (Rocha, 2021).

Assim, à semelhança do “muçulmano”, no campo de concentração nazista, ou do *homo sacer*, extraído do direito Romano Arcaico, a rua é um local de produção da “vida nua” (Agamben, 2007), uma vida desprovida de um *minimum* necessário e imprescindível ao seu conteúdo existencial (Cupis, 2008). Em outras palavras, uma vida desprovida de direitos da personalidade elementares, a ponto de descaracterizar a própria essência do ser humano, uma vida no limiar, uma vida invisível e dispensável, apesar de formalmente portadoras de garantias e dignidade não asseguradas, um refugio humano (Bauman, 2005).

Por mais paradoxal que pareça, para muitos a condição de rua torna-se o único *locus* para viver e conviver quando se esgotam as capacidades de autosustento, do convívio familiar, de autodeterminação em uma sociedade cada vez mais internalizada, como também o lugar para padecer anonimamente. A rua, portanto, seria a “destituição da privacidade, a expressão da vida isolada e nômade. Representa a expressão aguda da quebra de laços de afinidades, de filiações, do pertencimento” (Cunha; Rodrigues, 2009, p.193).

A situação de rua, nesse sentido, condena ao submundo vidas, inclusive de crianças e adolescentes, portadoras de direitos fundamentais, porém alijadas de qualquer perspectiva de seu exercício pleno, relegadas a uma existência breve, superficial e completamente impotentes diante do poder político e socioeconômico hegemônicos.

## 4 PARENTALIDADE, HIPERVULNERABILIDADE E SITUAÇÃO DE RUA

Se esta alienadora realidade já se reveste de natureza perversa quando presente em adultos, quanto mais em crianças e adolescentes, cuja vulnerabilidade decorre justamente da extrema dependência dos adultos, em especial dos pais, cumulada com a vulnerabilidade inerente à própria condição de rua.

O neologismo parentalidade, em seu sentido psicanalítico, vem sendo compreendido como um processo de “maturação, de uma reestruturação psíquica e afetiva que possibilita aos adultos assumirem o lugar de pais, atendendo às necessidades de seus filhos nos níveis corporal, afetivo e psíquico” (Levinsky *et al.* 2021, p.147).

Em outras palavras, a paternidade e a maternidade não têm início com o mero nascimento do filho, mas constroem-se à medida que os genitores reorganizam suas vidas de modo a suprirem preponderantemente às necessidades físicas, afetivas e psíquicas da prole.

Para além de um projeto narcisista e individualista de vida, a partir do nascimento dos filhos, os pais assumem o protagonismo de um projeto coletivo sedimentado por trocas intersubjetivas com vistas à satisfação de cada um de seus integrantes, notadamente dos mais vulneráveis neste contexto: as crianças.

Assim, o Direito não somente reconheceu esta essencialidade dos pais na formação dos filhos como concretizou esta responsabilidade natural por meio do princípio da paternidade responsável, modulando o também princípio da solidariedade familiar ao reconhecer “uma relação assimétrica, entre pessoas que estão em posições completamente diferentes, sendo uma delas dotada de particular vulnerabilidade” (Moraes; Teixeira, p.127, 2016).

O professor Rolf Madaleno igualmente compreendeu esta vulnerabilidade dos infantes como decorrência natural da dependência dos adultos, de modo que “qualquer ofensa à integridade física e psíquica do infante, converte a sua vida em um emaranhado de consequências devastadoras” (Madaleno, 2021, p. 61).

Tanto que o legislador criou um microsistema legal interdisciplinar denominado Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016), estabelecendo princípios e diretrizes, “em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser huma-

no” (art.1º), período este profundamente impactado pela figura dos pais e demais responsáveis.

Assim, reconhecida a centralidade do papel dos pais na formação holística da criança, natural que o Estado procure resguardar constitucionalmente este insubstituível ambiente de relevância social (art. 226 da Constituição Federal) e fomente a permanência deste ser em formação nele, desde que resguardados os princípios da prioridade absoluta e do prioritário interesse da criança.

Isto porque a clara posição de não dominação da criança no corpo social (Siqueira; Castro, 2017), independentemente da condição ou classe social, situa-a num contexto de dupla vulnerabilidade quando também imersa em situação de rua, na medida que a torna sensivelmente sujeita às graves intempéries que podem dificultar ou obstar um desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social em condições de liberdade e dignidade<sup>4</sup>.

Nesta medida, na família, portanto, espaço único e privilegiado de solidariedade e intercâmbio de afetos, a criança tanto pode ser objeto de uma tutela abnegadora e altruísta por parte dos pais e demais familiares, quanto de violações sistemáticas aos seus direitos por estes mesmos personagens, onde tais violações podem ser facilmente dissimuladas.

Em outras palavras, esta vulnerabilidade decorrente da natureza absorvente da criança a novos conhecimentos por meio da influência e intervenções dos pais, pode afigurar-se simultaneamente como uma virtude, ao propiciar um rápido amadurecimento cognitivo, como também o cerne de sua própria fragilidade. Esta característica de natureza dúplice da criança à ingerência externa encontra-se amplificada no recôndito ambiente familiar.

Portanto, a centralidade do papel da família, notadamente dos pais, no cuidado com a criança afigura-se simultaneamente como um trunfo e um limitador à efetiva proteção da personalidade destes seres ainda em formação, notadamente quando deparada com a condição de rua.

Dessa forma, a intervenção protetiva, principalmente da parte do Estado, na forma de política públicas estruturadas, e da sociedade civil, por meio da comunidade escolar, entidades religiosas, e do terceiro setor como um todo,

---

<sup>4</sup> Lei n. 8.069/90. Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

no enfrentamento à situação de rua, pode encontrar óbice no próprio núcleo familiar onde a criança encontra-se inserida e violada em sua dignidade, por parte dos genitores.

Em outras palavras, a eficácia das intervenções da rede de proteção à criança em situação de rua encontra-se umbilicalmente ligada à efetiva adesão e engajamento dos genitores (primordialmente) a este apoio externo, cujo sucesso encontra-se inversamente proporcional ao tempo inserido neste contexto de exclusão.

Neste contexto, o desinteresse dos pais na adoção de medidas concretas com vistas ao alijamento de seus filhos da situação de risco eventualmente instalada (ausência de afeto no sentido objetivo), ou mesmo a absoluta incapacidade decorrente de sequelas decorrentes do prolongamento desta condição de rua, mesmo após a mobilização ativa do Estado e sociedade civil, fulmina as tentativas de tutela destas crianças duplamente vulneráveis.

A despeito da crescente e saudável mobilização internacional pela adoção de políticas públicas pelos Estados visando o empoderamento e apoio familiar e parental (Daly *et al.*; 2015), justamente objetivando a manutenção das crianças em seus próprios contextos sociofamiliares, mesmo em condições de extrema vulnerabilidade social, estes instrumentos dificilmente serão um sucedâneo à determinante influência dos genitores sobre os filhos.

Nesse sentido, apesar de compatível, em tese, o exercício da parentalidade com a situação de rua, devendo, inclusive, ser objeto de intervenção e apoio por parte do poder público e sociedade civil a fim de fomentar este autêntico múnus de interesse público, as gravíssimas características desta peculiar condição social, como a sujeição à violência em todos os aspectos, à doenças, ao déficit de alimentação, à ausência de abrigo adequado das intempéries, à insalubridade, à insegurança, aliada ao desinteresse ou impossibilidade dos genitores de superação desta condição, inviabilizam, na prática, o projeto parental, quando observado sob a perspectiva do prioritário interesse da criança.

Na verdade, as próprias características deste *locus* de invisibilidade social, como a fragilidade, incerteza, provisoriedade, precariedade (Nonato; Raiol, 2016) vão diretamente de encontro às necessidades destes pequenos seres hipervulneráveis: estabilidade, previsibilidade, segurança e direcionamento.

Nesta perspectiva, a parentalidade, qualquer que seja o contexto, não pode ser reputada como um direito da mãe ou do pai, a ser assegurado pelo Estado, inclusive em situação de rua, mas um múnus social exercido no interesse da coletividade.

A partir do momento em que se opta, no âmbito do livre planejamento familiar, por ter filhos, este direito, a partir da concepção, converte-se num ônus de interesse social, na medida que se passa a exigir deste cidadão pai e/ou mãe uma plêiade de condutas visando o adequado desenvolvimento deste pequeno cidadão. Neste sentido, o artigo 229 da Carta Magna impõe aos pais o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, o que exigirá o atendimento de uma missão civilizatória que despenderá tempo, saúde física e mental, recursos financeiros, comprometimento afetivo e renúncias que não necessariamente serão correspondidas, seja no presente ou no futuro.

Nesta perspectiva, apesar da pobreza extrema, por si só, ser fundamento insuficiente para a suspensão ou exclusão da parentalidade<sup>5</sup>, a situação de rua reúne uma série de pressupostos que conjuntamente tornam inviáveis o atendimento mínimo do mandamento constitucional da prioridade absoluta (art.227<sup>6</sup>), enquanto persistir esta condição.

Em outras palavras, independentemente da causa, seja em decorrência de conflitos familiares, desemprego, dependência química em álcool ou outras drogas, transtornos psíquicos, dentre outros, por mais que constatada uma intervenção insuficiente ou ineficiente do poder público, a persistência desta condição de rua combinada com a ausência de perspectiva de sua superação, torna irrealizável o exercício do projeto parental, na medida que violadoras de direitos da personalidade dos mais vulneráveis nesta equação: crianças e adolescentes.

## 5 CONCLUSÃO

A situação de rua configura atualmente uma incômoda marca social plenamente visível nas grandes e médias cidades brasileiras, reveladora das discrepâncias socioeconômicas que a lógica capitalista produz principalmente nos países de economia periférica.

---

<sup>5</sup> Lei n. 8.069/90. Art. 23. A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar.

<sup>6</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional n. 65, de 2010)

Esta crescente realidade, como visto, é multicausal, podendo decorrer da ruptura familiar, dependência química, desemprego, transtorno psíquico, dentre inúmeros outros fatores que podem atuar conjunta ou isoladamente para a deflagração desta condição de exclusão do olhar social. Suas consequências, por outro lado, são extremamente danosas ao ser humano na medida que o levam a um lugar de não pertencimento, a uma inclusão através da exclusão (Agamben), a uma submissão dos corpos ao poder soberano seja através da cessão do direito à vida (Focault) ou da morte (Mbembe).

Independentemente da causa para a inserção da pessoa na situação de rua, que pode decorrer de circunstâncias resultantes da autonomia da vontade, de contextos estruturais e coletivos injustos, ou de uma combinação de ambos os fatores, inegável tratar-se de ambiente degradante à dignidade humana, com impactos indelévels sobre as crianças e adolescentes nesta condição.

Nesse sentido, a hipervulnerabilidade infanto-juvenil em situação de rua, decorrente tanto da extrema dependência de seus genitores nos anos iniciais de vida, quanto da inerente fragilidade deste ambiente de vulnerabilidade, tornam estes seres em formação especialmente sujeitos a múltiplas formas de violência e negligência, produtoras de marcas que poderão macular permanentemente a formação psíquica destes cidadãos.

Portanto, o exercício contínuo da paternidade e maternidade neste ambiente, a princípio, revela-se incompatível com os princípios da prioridade absoluta e parentalidade responsável, tornando inviável, portanto, o desenvolvimento de uma parentalidade sadia. Nestes termos, por mais injusta e excludente que possa ser a situação de rua sob a perspectiva da mãe ou pai inseridos cronicamente nesta condição, a permanência indefinida neste ambiente é incompatível com a parentalidade, devendo, neste caso, ser sempre adotada a solução que melhor preserve os direitos da personalidade da criança ou adolescente, duplamente vulneráveis.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua**. Tradução Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2007.

CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Monica. **Rua: Aprendendo a Contar**: pesquisa nacional sobre a população em situação de rua. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) Governo Federal, 2009. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/Rua\\_aprendendo\\_a\\_contar](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar).

pdf. Acesso em: 27 jun. 2022.

CUPIS, Adriano de. **Os direitos da personalidade**. 2. ed. São Paulo: Quorum, 2008.

DALY, Mary; BRAY, Rachel; BRUCKAUF, Zlata; BYRNE, Jasmina; MARGARIA, Alice; PECNIK, Ninoslava; SAMMS-VAUGHAN, Maureen. **Family and Parenting Support: policy and provision in a global context**. Florence (Ita): Unicef Office Of Research, 2015. 106 p. Disponível em: <https://www.unicef-irc.org/publications/770-family-and-parenting-support-policy-and-provision-in-a-global-context.html>. Acesso em: 01 out. 2021.

DORETO, Daniella Tech; SCHEIFLE, Anderson Barbosa; SALVADOR, Anarita de Souza; SCHOLZE, Martha Luciana. **Questão social, direitos humanos e diversidade**. Porto Alegre: Sagra, 2018.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978/1979) Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2022.

LEVI, Primo. **É isto um homem?** Rio de Janeiro: Rocco, 1988. Tradução Luigi Del Re.

LEVISKY, Ruth Blay; DIAS, Maria Luiza; LEVISKY, David Leo (org.). **Dicionário de psicanálise de casal e família**. São Paulo: Blucher, 2021.

MADALENO, Rolf. **Direito de família**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. Tradução de Renata Santini. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

MORAES, Maria Celina Bodin de; TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. Descumprimento do art. 229 da Constituição Federal e responsabilidade civil: duas hipóteses de danos morais compensáveis. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba/Pr, v. 3, n. 3, p. 117-139, set. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/48534>. Acesso em: 01 out. 2021.

NATALINO, Marcos. **Estimativa da População em Situação de Rua Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. Brasília: Ipea, 2020. Nota Técnica. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200612\\_nt\\_disoc\\_n\\_73.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf). Acesso em: 24 jun. 2022.

VEIRA, M.A.C.; BEZERRA, E. M. R.; ROSA, C. M. M., (orgs). **População de rua: quem é, como vive, como é vista**. São Paulo: Hucitec, 1992.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **estimativa da população em situação de rua no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. Texto para Discussão 2246. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7289/1/td\\_2246.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7289/1/td_2246.pdf). Acesso em: 24 jun. 2022.

NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Invisíveis sociais: a negação do direito à cidade à população em situação de rua. **Revista de Direito Urba-**

**nístico, Cidade e Alteridade**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 81-101, jul. 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/1321>. Acesso em: 01 jul. 2022.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação neste contexto**. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: [https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio\\_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf](https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf). Acesso em: 13 jul. 2022.

ROCHA, Dilson Brito da. O dispositivo homo sacer em Agamben: a vida humana ameaçada pela exceção soberana. **Filogênese: Revista Eletrônica de Pesquisa na Graduação em Filosofia da UNESP**, Marília, v. 15, n. 1, p. 85-96, jan. 2021. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/FILOGENESE/o-dispositivo-homo-sacer-em-agamben.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CASTRO, Lorena Roberta Barbosa. Minorias e grupos vulneráveis: a questão terminológica como fator preponderante para uma real inclusão social. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (Unifafibe)**, [S.L.], v. 5, n. 1, p. 105, 11 jul. 2017. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas UNIFAFIBE**. <http://dx.doi.org/10.25245/rdssp.v5i1.219>. Disponível em: <https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/219>. Acesso em: 12 out. 2021.

PARTE IV

DIREITOS FUNDAMENTAIS:

***APROXIMAÇÕES TEÓRICAS***

E PRÁTICAS

# PANDEMIA DA COVID-19 EXPÕE OS EFEITOS DA GLOBALIZAÇÃO E A NECESSIDADE DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Paulo Adaias Carvalho Afonso<sup>1</sup>

Priscila Guimarães Marciano<sup>2</sup>

José Renato Hojas Lofrano<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Neste começo de milênio, os avanços tecnológicos em diversas frentes, bem como a dinamização de informações pelo planeta, possibilitaram uma visão global nunca antes alcançada, tanto para notar os benefícios como os males causados pela humanidade. A partir desta percepção, a comunidade internacional intensificou a busca de soluções para diversas questões que ultrapassam fronteiras entre nações.

Em princípio, as discussões gravitavam em torno da degradação ambiental e da preocupação sobre o legado a gerações futuras, pontos de partida dos debates da comunidade internacional. Mas as questões acabaram se desdobrando e a pandemia da Covid-19 acelerou bastante a busca por soluções coletivas e cooperativas.

Assim como a pandemia se disseminou rapidamente em razão do processo globalizado que o mundo vive, as alternativas e soluções também deveriam ser globais. O vírus atingiu a todos e exigiu que fosse deixado de lado o sentimento de que o problema é com o outro. A par da gravidade do problema, das inúmeras mortes por todo o mundo, do colapso econômico provocado, a

---

<sup>1</sup> Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. E-mail: paulo\_afonso@ufms.br

<sup>2</sup> Aluna especial do Programa de Mestrado em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. E-mail: pmarcian@trf3.jus.br

<sup>3</sup> Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. E-mail: renato.lofrano@ufms.br

pandemia mostrou-se, e ainda se mostra, como uma oportunidade ímpar de reflexão sobre o modelo social adotado.

O sentimento de individualidade que permeia a organização social atual mostrou-se inadequado e ineficaz. Tomou-se consciência de que o cuidado com o outro é tão importante quanto o cuidado consigo mesmo. E o outro, nesse caso, não é o outro da mesma casa e família, mas o desconhecido, do bairro, cidade ou país distante, da classe social diversa. A cooperação passou a ser a chave para o sucesso na busca de controle da doença, seja na esfera privada ou pública, bem como no âmbito local, regional, nacional ou internacional. Tornou-se necessária uma comunhão de esforços entre os vários Estados visando ao bem de todos e à implementação de medidas efetivas nesse sentido.

Neste trabalho serão analisados os reflexos da globalização no fenômeno da pandemia, tanto na disseminação do vírus quanto na busca e identificação de soluções e alternativas com vistas ao controle da doença. É importante destacar que um evento global é formado por ações individuais que impactam toda a coletividade, exigindo a ponderação entre direitos individuais e coletivos.

Por meio de uma pesquisa do tipo exploratória e descritiva, utilizando o método de abordagem dedutivo e os métodos de procedimento histórico, documental e bibliográfico, pretende-se estudar o tema de modo a trazer reflexões sobre como a globalização e a cooperação, também globalizada, podem contribuir para a resolução desta crise sanitária e de outros problemas, visando à construção de uma sociedade justa, solidária e sustentável.

## **2 EVOLUÇÃO DOS CONCEITOS DE CIDADANIA E SOBERANIA**

O estudo da história é sempre importante para a adequada compreensão da forma como a evolução humana alcançou o estágio atual, bem como estabelecer metas e métodos para alcançá-las.

Nesse sentido, para iniciar a análise de como a pandemia da Covid-19 afetou o tratamento entre Estados e Organizações Internacionais, é essencial uma breve abordagem sobre a evolução dos conceitos de cidadania e soberania.

A ideia de cidadania advém da Antiguidade nas civilizações gregas e se vincula à ligação entre o indivíduo e o local em que habita, numa relação de

direitos e obrigações mútuas. No entanto, o conceito era restritivo e as comunidades excluía escravos, estrangeiros e mulheres da aceção de cidadãos, ou seja, não havia ideia de abrangência. Na civilização romana, o conceito de cidadania foi estendido aos nativos (indigenato), trazendo um critério mais extenso e inaugurando um carácter jurídico ao tema. Assim, o conceito inicial era vinculado à participação de alguns indivíduos na comunidade, com as revoluções burguesas (Inglesa, no século XVII, Americana e Francesa, no século XVIII), houve uma profunda transformação na concepção de cidadania com a luta por postulados de liberdade e igualdade de direitos desde o nascimento dos homens. Após a Primeira Guerra Mundial, foram incluídos os direitos sociais, económicos e culturais ao conceito (Gorczevski; Belloso Martin, 2018).

Deste conceito inicial também se origina a ideia primitiva de soberania, idealizada nos primórdios como um poder absoluto sem similares para o interior do Estado e sem limitações para o exterior, como leciona Kelsen:

Do que fica dito, resulta que a tese da soberania do Estado, tem por corolários as duas proposições seguintes: 1º - Não há ordem jurídica superior ao Estado, nem sequer o direito internacional. E, por conseguinte, 2º - Não há comunidade jurídica que lhe seja coordenada, que seja igualmente soberana (1938, p. 48).

Como é notório, esta concepção de soberania resultou em consideráveis situações de intransigência entre Estados, que desencadearam variados conflitos e – no limite – ensejaram o horror do holocausto e da Segunda Guerra Mundial.

Desde o término desse conflito bélico horrendo, especialmente com a criação da Organização das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), nota-se uma caminhada paulatina e constante para modificação dos conceitos mencionados, a fim de que a cidadania possa ser alcançada por todos os seres humanos e a soberania não se presta à protecção de abusos autoritários perpetrados por Estados.

Utilizando como exemplo os horrores ocorridos em Kosovo, Madeleine Albright destaca que a comunidade internacional não mais admite a soberania como justificativa a atrocidades:

A crise em Kosovo abrangia um pequeno território e uma grande questão. Houve época, e não fazia tanto tempo assim, em que a comuni-

dade global não teria demonstrado interesse oficial algum no que um governo fizesse a homens e mulheres dentro de sua própria jurisdição. Reconhecia-se a soberania nacional como um pilar do sistema internacional. Hitler, contudo, havia mostrado como é possível a um ditador transformar o que poderia ser legal em algo moralmente intolerável (2018, p. 112).

Para Hannah Arendt (2013), a cidadania indica o pertencimento dos indivíduos a uma comunidade disposta e capaz de lutar pelos direitos de seus integrantes, como um direito a ter direitos, vinculados à concepção de humanidade.

Nesse sentido, Mezzaroba e Silveira (2018) lecionam que a evolução do conceito de dignidade da pessoa humana atribuiu à cidadania um sentido mais dinâmico no espaço e no tempo, que não mais vinculam o indivíduo apenas ao Estado, mas também perante a comunidade internacional englobando direitos civis, políticos, sociais, econômicos e difusos e que está ligada aos valores da liberdade, igualdade, justiça e solidariedade.

Analisando as teorias de Kant, Bobbio defende a evolução dos sistemas jurídicos desde o chamado “estado da natureza” (marcado pela ausência de regulação jurídica das relações), passando pela regulação exclusiva do direito público interno, posteriormente pela ordem internacional e, como última fase do processo, o direito cosmopolita, que seria “o necessário coroamento do código não escrito, tanto do direito público interno como do direito internacional, para a fundação de um direito público geral e, portanto, para a realização da paz perpétua” (2004, p. 59).

Sob esse enfoque, de todo homem ter direito de ser cidadão do mundo, Mezzaroba e Silveira ressaltam que “it is necessary to analyze the influence of the phenomenon of globalization on citizenship, adding the compelling paradigm of international cooperation and shared sovereignty between states in the interests of individuals”<sup>4</sup> (2018, p. 275).

Para os autores, a dimensão da cidadania deve ser considerada horizontal com o acesso de todos aos direitos civis e políticos, cujos titulares são os indivíduos, aos direitos sociais, econômicos e culturais, cujos donos são a coletividade, e agora os direitos de solidariedade, cujo domínio é da humanidade.

---

<sup>4</sup> **Tradução livre dos autores:** “é necessário analisar a influência do fenômeno da globalização na cidadania, agregando o paradigma contundente da cooperação internacional e da soberania compartilhada entre os Estados no interesse dos indivíduos”.

Acerca do conceito de solidariedade descrito, Peter Häberle (2007) sustenta que o Estado Constitucional Cooperativo encontra a sua identidade no entrelaçamento das relações internacionais e supranacionais, na percepção da cooperação e responsabilidade internacional, assim como no campo da solidariedade.

Nessa linha, a ideia de solidariedade entre os povos é uma tendência para a defesa coletiva do que é comum a todos, como a vida, o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Vale mencionar que a solidariedade constitui objetivo fundamental na Constituição de 1988, art. 3º, I<sup>5</sup> (1988).

Sobre esta evolução, Norberto Bobbio (2004) lembra que a proteção dos direitos humanos precisa encontrar formas de conciliar os poderes do Estado com as deliberações da comunidade internacional, oriundos de debates intensos, discussões e polêmicas. Assim, atualmente, é inconcebível compreender a soberania como forma de isolamento completo de um país.

Com enfoque na necessidade de aperfeiçoamento do conceito de soberania, Mezzaroba e Silveira argumentam:

*This way, the principle of shared sovereignty must be in tune with the necessary international cooperation in the field of human rights, echoing to the real needs of mankind, through the relation of complementarity between the spheres of protection that base the distinctive complementary citizenships. Thus, when we state that citizenship is the “right to have rights”, it is evident that human being may have new demands (as in fact happens in several parts of the globe), regarding national, regional and universal rights<sup>6</sup> (2018, p. 290).*

Partindo dessas premissas, conclui-se que a soberania não pode ser invocada para salvaguardar violações dos direitos humanos por parte dos Estados ou de seus agentes.

<sup>5</sup> **Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

<sup>6</sup> **Tradução livre dos autores:** “Assim, o princípio da soberania compartilhada deve estar em sintonia com a necessária cooperação internacional no campo dos direitos humanos, ecoando as reais necessidades da humanidade, através da relação de complementaridade entre as esferas de proteção que fundamentam as distintas cidadanias complementares. Assim, quando afirmamos que cidadania é o “direito a ter direitos”, fica evidente que o ser humano pode ter novas demandas (como de fato acontece em várias partes do globo), no que se refere a direitos nacionais, regionais e universais.”

Nesse sentido, com o advento da Constituição de 1988, o Brasil fez com que a cooperação internacional deixasse de ser um compromisso internacional e passasse a ser um princípio fundamental nas relações internacionais (art. 4º, IX<sup>7</sup>).

### 3 SOLUÇÕES GLOBAIS PARA PROBLEMAS GLOBAIS

É evidente que mudanças significativas como as mencionadas não acontecem de forma instantânea, mas paulatinamente e – não raras vezes – com retrocessos no percurso.

Especialmente após o meio ambiente se tornar objeto de preocupação, ficou nítida a impossibilidade de enfrentamento da questão de modo isolado por cada país, que são – em verdade – condôminos do planeta Terra. Diante disso, a cooperação internacional começou a dar os primeiros passos.

O fato é que as bases outrora conhecidas da comunidade internacional ou não existem mais ou são inúteis para as questões contemporâneas. Em verdade, não há segurança sequer sobre as bases atuais, porquanto o período atual é classificado por grande parte dos estudiosos como uma **era de transição**, que pode ser compreendida como um futuro opaco com “transições profundas, radicais, como a que vivemos, constituem eras de perplexidade. Sabemos muito sobre o passado, quase nada sobre o presente e o futuro é um enorme buraco negro” (Abranches, 2017, p. 35).

Com este cenário de incerteza e insegurança, ganha relevância a busca de soluções multilaterais, principalmente em atenção à existência de problemas que extrapolam as fronteiras nacionais.

Num contexto de globalização, em que as fronteiras são fragilizadas e está claro que os Estados não são autossuficientes, é imprescindível que estes se ajustem à nova sociedade global por já observar o aumento da cooperação internacional, atuando de forma interdependente (Mezzaroba; Silveira, 2018).

Neste passo, em 2015, de forma bastante desafiadora, os países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) assumiram a “Agenda 2030” com 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), desdobrados em 169 metas de maior concretude, buscando erradicar questões como a pobreza extrema, a fome e a falta de saneamento básico.

<sup>7</sup> **Art. 4.º** A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) **IX** - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

Além da busca por solução de problemas antigos e degradantes como esses exemplos mencionados, há também a premissa de que os Estados devem almejar deixar para as gerações futuras um planeta em iguais ou melhores condições que as atuais. Chegou-se ao consenso, portanto, que não basta crescer, é necessário melhorar.

Isso porque o desenvolvimento sustentável não se vincula ao crescimento quantitativo, mas sim à evolução qualitativa, eis que o desenvolvimento sustentável é o processo (meio) para a construção de uma sociedade sustentável (fim), como alertam Campello e Silveira (2016).

À época da formulação da Agenda 2030, os objetivos e as metas já se mostravam bastante desafiadores; com o surgimento da pandemia da Covid-19, a relevância desta agenda global alcançou significado não imaginado anteriormente.

Perante o cenário de crise sanitária mundial, o ODS 3 (saúde e bem-estar) surge como perspectiva global para a busca de soluções a um vírus que já causou um número assombroso de mortes, pois mesmo se tratando de uma doença de baixa letalidade, possui índice altíssimo de contágio (tornando-a extremamente perigosa).

Diante disso, fica evidente que somente a vacinação ampla pelo mundo proporcionará a retomada global da economia, algo desejado por todos os entes do capitalismo moderno que seguem em estagnação: governos, empresas e trabalhadores. Aliás:

*A vaccine is viewed as the key to bringing about the end of the Covid-19 pandemic. The sooner a vaccine is available, the sooner the world can begin to escape the acute phase of the pandemic, suppressing mortality and morbidity caused by infection and restoring a degree of normality to social life and the global economy. Not only is global equitable access to a Covid-19 vaccine an important public health tool, but it is also necessary to ensure that all countries can discharge their human rights obligations<sup>8</sup> (Eccleston-Turner; Upton, 2021, p. 427).*

<sup>8</sup> **Tradução livre dos autores:** Uma vacina é considerada a chave para o fim da pandemia de Covid-19. Quanto mais cedo uma vacina estiver disponível, mais cedo o mundo poderá começar a escapar da fase aguda da pandemia, suprimindo a mortalidade e morbidade causadas pela infecção e restaurando um grau de normalidade à vida social e à economia global. O acesso global equitativo a uma vacina Covid-19 não apenas é uma importante ferramenta de saúde pública, mas também é necessário garantir que todos os países possam cumprir com suas obrigações de direitos humanos.

Em discurso feito em abril de 2021, após a Reunião da Primavera, David Malpass (presidente do Banco Mundial) reforçou a necessidade de uma vacinação universal para a recuperação econômica mundial (Marinho, 2021).

No mesmo sentido, estudo divulgado pelo Fundo Monetário Internacional destacou propostas de ações pragmáticas no plano nacional e multilateral para enfrentar rapidamente a crise sanitária global, dentre elas a de serem vacinados pelo menos 40% da população de todos os países até o fim de 2021 e pelo menos 60% durante o primeiro semestre de 2022. No estudo foi dada ênfase ao caráter global da crise decorrente da pandemia:

*Given that ending the pandemic in a timely manner is a global public good, of the \$50 billion total cost of this proposal, there is a strong case for grant financing of at least \$35 billion from public, private, and multilateral donors and the remainder by national governments potentially supported by concessional financing from multilateral agencies<sup>9</sup> (Agarwal; Gopinath, 2021, p. 5).*

Imperioso esclarecer que a vacinação é uma política pública de saúde coletiva que só alcança a finalidade almejada com altos índices de pessoas imunizadas. Ademais, como a globalização implica circulação ampla de pessoas e produtos; sem a imunização de forma abrangente, seguirão ocorrendo restrições fronteiriças e alfandegárias, bem como – e pior – o surgimento de variantes do vírus, com potencial de tornar inútil a imunização daqueles que já se vacinaram.

Ocorre que desde o início da pandemia o mundo vive uma situação de paralisia da economia e carência de insumos de toda sorte para a garantia de saúde a sua população. Primeiro foram máscaras, depois respiradores, seringas, agulhas e vacinas.

Este momento de escassez é bastante propício ao ressurgimento de **ideias nacionalistas**, que Bauman (2014) retoma explicação teórica de se tratar de um sentimento de ódio e revolta, que tranca e amordaça (antagônico às **ideias patrióticas**, que possuem conotação positiva, libertadora e tolerante). Importante notar que o próprio autor reputa esta classificação como de pouca

---

<sup>9</sup> **Tradução livre dos autores:** Dado que acabar com a pandemia em tempo hábil é um bem público global, dos US\$ 50 bilhões do custo total desta proposta, há um forte argumento para a concessão de financiamento de pelo menos US\$ 35 bilhões de doadores públicos, privados e multilaterais e o restante por governos nacionais potencialmente apoiados por financiamento concessional de agências multilaterais.

utilidade, enaltecendo as características positivas a se buscar em sociedades suficientemente seguras de sua cidadania republicana, quais sejam: tolerância da diferença, hospitalidade para com as minorias e coragem de dizer a verdade, ainda que desagradável.

É imprescindível uma apresentação clara e objetiva demonstrando que os problemas atualmente enfrentados possuem natureza global e coletiva, sob pena de permitir que considerável parcela da população seja absorvida por discursos populistas e demagogos próprios de líderes autoritários, que buscam soluções simples para problemas complexos e sempre encontram algum grupo minoritário para atribuir a culpa pelos males da maioria (Albright, 2018).

#### **4 ENFRENTAMENTO GLOBAL DA PANDEMIA E COVAX FACILITY**

Embora inegável o avanço de ideias nacionalistas e isolacionistas, a pandemia da Covid-19 escancarou a necessidade de cooperação internacional para a solução da severa crise sanitária que assola o planeta. Isso porque, apesar do fortalecimento deste sentimento agressivo e odioso tende a dificultar bastante a superação da crise, o vírus desconhece os limites territoriais de países.

Como consequência deste clima geopolítico nebuloso, constata-se que países ricos foram ao mercado com antecedência e garantiram lotes de vacinas que ultrapassam diversas vezes a própria população, enquanto países em desenvolvimento sequer conseguiam vacinas para uma pequena parcela de seu povo.

Por outro lado, o ganho de capital político dos governantes que conseguiram adquirir grande quantidade de vacinas não é proporcional à solução efetiva para a pandemia e, nem mesmo, para os problemas econômicos do próprio país.

Isso porque ainda que a população de um país seja integralmente vacinada, não há notícia de imunizante com 100% de eficácia e continuará ocorrendo transmissão e mutação do vírus em países próximos, especialmente se forem locais carentes de imunização.

Em verdade, atento à necessidade internacional de políticas de paz, é essencial encampar a concepção de “Estado Constitucional Cooperativo” de Peter Häberle (2007) para orientar as ações no campo do Direito Internacional em busca de cooperação e solidariedade numa autêntica “sociedade aberta”.

Aliás, Häberle assevera que o Estado Constitucional Cooperativo – e, consequentemente, a “sociedade aberta” – já são uma realidade em sociedades que limitam o poder público, com estabelecimento de direitos fundamentais, divisão de poderes e independência dos Tribunais, sendo que modelos antagônicos a esta a “sociedade fechada” e/ou o Estado “selvagem”, onde imperam o egoísmo, o individualismo e a agressividade.

É neste ponto que a “Agenda 2030” possui relevância ímpar, porquanto a efetivação de seus ODS pressupõe reforçar a ideia de solidariedade, pois “no mundo globalizado, em que problemas não respeitam fronteiras e cujos efeitos podem repercutir, inclusive nas próximas gerações – é primordial a combinação de esforços dos diversos atores enquanto componentes da sociedade global” (Campello; Lima, 2020, p. 670).

O acesso equitativo às tecnologias de saúde em contrapartida aos interesses comerciais tem promovido discussões no que vem sendo denominado de *apartheid* da saúde. A respeito do tema, na corrida pela vacina, a maioria das doses administradas na população, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), foram aplicadas nos 10 países mais ricos (DEZ..., 2021).

Dentre as opções de enfrentamento à maior crise sanitária dos últimos anos, patentes que protegem a propriedade intelectual de vacinas estão sendo questionadas contra a indústria farmacêutica que controla preços e a produção. Esse problema foi apresentado pela África do Sul e Índia à Organização Mundial do Comércio (OMC) com pedido para suspender o direito de propriedade intelectual das vacinas durante o período da pandemia. Dessa forma, vários laboratórios poderiam trabalhar em conjunto para a produção de vacinas durante a emergência de saúde pública.

Justifica a quebra de patentes o fato de os efeitos da contaminação e sua disseminação não respeitarem fronteiras, assumindo uma dimensão global. Como prova disso, a falta ou o atraso na vacinação aumenta a chance de mutação do vírus e reduz a possibilidade de controle da pandemia mesmo em países que já estiverem com sua população imunizada.

Como demonstrado no relatório “The Pandemic and the Economic Crisis: A Global Agenda for Urgent Action”, de autoria de Jayati Ghosh, Joseph Stiglitz, Rohinton Medhora, Michael Spence e Rob Johnson (2021) para a Comissão de Transformação Econômica Global do Instituto do Novo Pensamento Econômico (INET), alcançar uma rápida recuperação global requer que todos os países possam declarar independência do vírus.

Nesse contexto, o esforço deve ser alcançado em conjunto pelos Estados para evitar o colapso da saúde pública e para garantir a sobrevivência das pessoas. Reforça tal conclusão a responsabilidade comum dos Estados, eis que “a escassez dos substratos econômicos (matéria-prima, energia, gêneros alimentícios), dos recursos e a situação social das pessoas dos países em desenvolvimento, obrigam os Estados a uma responsabilidade comum” (Haberle, 2007, p. 3).

Voltando à “Agenda 2030”, após compreender os 16 primeiros ODS, é importante se atentar ao Objetivo 17 “Parcerias e meios de implementação”, com a finalidade de “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”.

Avaliando o organograma disponibilizado pela ONU, chama atenção o fato de os ODS serem organizados conforme “área de afinidade”, distribuídos em: economia, sociedade e biosfera, enquanto o ODS 17 recebe uma representação transversal cruzando, aproximando e interligando todos os demais.

Isso ocorre porque enquanto os primeiros ODS focam em metas para a solução de problemas concretos (como saúde, educação e igualdade de gênero), o ODS 17 tem finalidade bem mais instrumental, qual seja, criar ferramentas para a concretização de todos os demais; e este desiderato somente é possível com o reforço da ideia de solidariedade.

Retornando ao cenário de crise sanitária global, fácil perceber a concretização do ODS 17 ao notar a Organização Mundial de Saúde (OMS) como mecanismo internacional de orientação e gestão de informações e insumos pelo mundo, especialmente estimulando a coalizão *Covax Facility* (acesso global às vacinas da COVID-19), para o desenvolvimento, a aquisição e a distribuição de vacinas pelas nações em desenvolvimento.

Em verdade, esta coalizão pode ser lembrada como exemplo essencial da Meta 17.16, que busca reforçar a parceria global para o desenvolvimento sustentável complementada por parcerias multissetoriais, que mobilizem e compartilhem conhecimento, experiência, tecnologia e recursos financeiros para apoiar a realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento.

O *Covax Facility* visa entregar dois bilhões de doses da vacina garantir o acesso rápido, justo e equitativo às vacinas Covid-19 em todo o mundo. Como forma de estímulo à solidariedade, McAdams *et al.* explicam que há duas formas de integrar o consórcio:

*There are two ways to participate in COVAX, depending on a country's income status:*

*Wealthier countries (high-income countries (HICs) and upper MICs) can participate as 'self-financing' countries. By joining COVAX, they commit to procure enough doses from the facility to vaccinate 10%–50% of their populations and also make an upfront payment to support vaccine development and manufacturing. The amount they pay is a reflection of the number of doses they want. These upfront contributions will support the facility to enter into agreements with vaccine manufacturers to secure future vaccine doses for participating countries.<sup>7</sup> The more wealthier countries that participate, the more that the financial risks of investing in the development and manufacturing of multiple vaccine candidates will be shared (known as 'de-risking') and the more doses that can eventually be purchased.*

*Less wealthy countries (lower MICs and LICs) can participate as 'funded' countries, with their financial commitments covered by official development assistance (ODA). Within COVAX, a financing mechanism called the COVAX Advanced Market Commitment (AMC) will be used to raise funds, mostly ODA, to pay for vaccine supply to these funded countries<sup>10</sup> (2020, p. 2).*

Basta observar a situação brasileira para perceber a imprescindibilidade desta cooperação internacional. No nascedouro da crise sanitária, percebeu-se déficit crônico de insumos tanto para a prevenção (escassez de máscaras faciais e álcool em gel) quanto para o tratamento (guerra entre entes federativos pela aquisição de respiradores, oxigênio e medicamentos). Todos esses produtos dependem – em maior ou menor medida – de outros países, que também atravessam a pandemia.

---

<sup>10</sup> **Tradução livre dos autores:** Existem duas maneiras de participar da Covax, dependendo da condição de renda de um país:

Os países mais ricos (países de alta renda (HICs) e MICs superiores) podem participar como países de 'autofinanciamento'. Ao ingressar na Covax, eles se comprometem a adquirir doses suficientes da instalação para vacinar de 10% a 50% de suas populações e também fazer um pagamento adiantado para apoiar o desenvolvimento e a fabricação de vacinas. O valor que pagam é um reflexo do número de doses que desejam. Essas contribuições iniciais apoiarão a instalação de acordos com fabricantes de vacinas para garantir futuras doses de vacina para os países participantes. <sup>7</sup> Quanto mais países ricos participarem, mais os riscos financeiros de investir no desenvolvimento e fabricação de vacinas candidatas múltiplas serão compartilhados (conhecido como 'eliminação de riscos') e mais doses poderão ser adquiridas.

Os países menos ricos (MICs e PBR mais baixos) podem participar como países 'financiados', com os seus compromissos financeiros cobertos pela assistência oficial ao desenvolvimento (ODA). Dentro da COVAX, um mecanismo de financiamento denominado COVAX Advanced Market Commitment (AMC) será usado para levantar fundos, principalmente ODA, para pagar o fornecimento de vacinas a esses países financiados.

Com o avanço das pesquisas e a certificação das vacinas, a crise se repetiu. Não há escala de produção de vacinas para a imunização de todos e as vacinas já aprovadas pela Anvisa a serem produzidas em território nacional dependem fortemente de tecnologia e insumos de outros países, a exemplo de China e Índia.

Isso tudo sem olvidar que o Brasil é um país em desenvolvimento com economia razoavelmente significativa no plano global. Há diversos países economicamente menos relevantes, em situação ainda mais caótica.

Neste cenário de pandemia, deve-se reforçar a cooperação internacional como estratégia de enfrentamento à crise sanitária:

*The COVAX Facility represents a significant attempt to facilitate multilateral cooperation to procure vaccines for COVID-19 and to distribute those vaccines equitably, in all countries around the world. This paper has explained how the facility intends to meet its ambitious target of distributing two billion doses of vaccine across all participating countries before the end of 2021, exploring the issues with its at-risk funding strategy and the barriers it faces in fostering such a significant international collaboration*<sup>11</sup> (Eccleston-Turner; Upton, 2021, p. 444).

Deste modo, “não restam dúvidas de que a cooperação internacional, enquanto instrumento de aplicação prática da solidariedade, é o elemento-chave para uma real efetivação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (Campello; Lima, 2020, p. 683).

O momento é crítico e a humanidade depende de diálogo diplomático e da construção de pontes de cooperação entre os Estados para seguir buscando os objetivos da “Agenda 2030” enquanto tenta encerrar este período mórbido da história recente.

Neste ponto, extrapolando os ensinamentos de Abranches à comunidade internacional, convém destacar que “a república virtuosa, portanto, haveria de ser ambientalmente virtuosa, social e economicamente justa, livre e respon-

---

<sup>11</sup> **Tradução livre dos autores:** O Covax Facility representa uma tentativa significativa de facilitar a cooperação multilateral para adquirir vacinas para Covid-19 e distribuir essas vacinas de forma equitativa, em todos os países do mundo. Este documento explicou como a instalação pretende cumprir sua ambiciosa meta de distribuir dois bilhões de doses de vacina em todos os países participantes antes do final de 2021, explorando os problemas de sua estratégia de financiamento em risco e as barreiras que enfrenta para promover uma ação tão significativa colaboração internacional.

sável, comprometida com o futuro da *polis* e o bem-estar das gerações vindouras” (Abranches, 2017, p. 41).

A história humana demonstra, entretanto, que ideais de igualdade, equidade, isonomia e solidariedade não costumam surgir espontaneamente, especialmente em tempos de carência. Há que se modificar a cultura da sociedade, a cooperação internacional seja compreendida como uma ferramenta de inclusão:

*This calls for a change in the predominant culture in rich countries. The immense suffering that has resulted from the Covid-19 pandemic, which has affected populations who are accustomed to healthcare security, may raise awareness in such populations of the existence of common fundamental needs on a global level and of their responsibility to step up and adopt approaches that will ensure adequate solutions for populations that lack sufficient autonomous resources<sup>12</sup> (Bolcato et al., 2021, p. 7).*

É chegada a hora, portanto, de superar o individualismo e o isolacionismo, a fim de enfrentar os problemas globais em cooperação multilateral, sem a qual não será possível a retomada da vida normal.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho mostrou que a concepção atual de cidadania extrapola limites territoriais de países, sendo os Estados instrumentos da comunidade internacional para a concretização dos direitos humanos. Isso só deve ocorrer com a busca incessante por uma sociedade sustentável, em que seja disseminada a ideia de Estado Constitucional Cooperativo e aplicada cotidianamente a solidariedade entre os membros da comunidade internacional.

A pandemia da Covid-19 veio mostrar que é urgente a reflexão sobre o modelo de organização social adotada e o quanto é necessária a harmonização dos direitos humanos com o sentido de coletividade e sustentabilidade.

---

<sup>12</sup> **Tradução livre dos autores:** Isso exige uma mudança na cultura predominante nos países ricos. O imenso sofrimento que resultou da pandemia Covid-19, que afetou populações acostumadas à segurança da saúde, pode aumentar a conscientização dessas populações sobre a existência de necessidades fundamentais comuns em nível global e sobre sua responsabilidade de intensificar e adotar abordagens que irão garantir soluções adequadas para populações que carecem de recursos autônomos suficientes.

A noção de individualidade ou de coletividade, enquanto seres humanos, deve ser ampliada para o planeta, na medida em que integra um conjunto harmônico com outros seres. Somente a proteção desse conjunto como um todo é que possibilitará a vida plena e sustentável.

Sob esse prisma, o Estado constitucional cooperativo e não competitivo apresenta-se como uma resposta ao enfrentamento dessa crise sanitária e outras que possam ameaçar o país – para além das fronteiras – uma proposta de cooperação entre os povos para fomentar melhorias na saúde, economia e desenvolvimento sustentável durante e após a pandemia.

Palavras como integração, entrelaçamento e corresponsabilidade nunca foram tão importantes para fortalecer a recuperação dos Estados na atual crise e guiar políticas públicas e a pauta do diálogo diplomático entre Estados. Os princípios que devem orientar os Estados são a solidariedade e fraternidade com o escopo de oferecer vacina e insumos de saúde indistintamente a todos os povos.

Neste sentido, programas de cooperação internacional, como o estudo *Covax Facility*, demonstram que a capacidade de organização global deve ser estimulada, a fim de enfrentar questões que ultrapassam fronteiras. Num mundo globalizado, em que pessoas, mercadorias, informações e problemas ultrapassam fronteiras, é imprescindível que a cooperação internacional oriente ações globais.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **A era do imprevisto: a grande transição do século XXI**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

AGARWAL, Ruchir; GOPINATH, Gita. **A proposal to end the Covid-19 pandemic**. Washington: International Monetary Fund, 2021. (Staff Discussion Notes No. 2021/004). (Staff Discussion Notes No. 2021/004). ISBN: 978-1-5135-7760-9. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2021/05/19/A-Proposal-to-End-the-COVID-19-Pandemic-460263>. Acesso em: 28 ago. 2021.

ALBRIGHT, Madeleine. **Fascismo: um alerta**. Tradução: Jaime Biaggio. São Paulo: Planeta, 2018. ISBN: 978-85-422-1427-7.

ARENDRT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. ISBN: 978-85-8086-527-1.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOLCATO, Matteo; RODRIGUEZ, Daniele; FEOLA, Alessandro; DI MIZIO, Giulio; BONSIGNORE, Alessandro; CILIBERTI, Rosagemma; TETTAMANTI, Camilla; TRABUCCO AURILIO, Marco; APRILE, Anna. Covid-19 pandemic and equal access to vaccines. **Vaccines**, [S. l.], v. 9, n. 6, p. 538, 2021. ISSN: 2076-393X. DOI: 10.3390/vaccines9060538. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2076-393X/9/6/538>. Acesso em: 28 ago. 2021.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília (DF). 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; LIMA, Rafaela de Deus. A cooperação internacional solidária no contexto do desenvolvimento sustentável para a efetivação da Agenda 2030. In: CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio (org.). **Direitos humanos e meio ambiente: os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030**. São Paulo: Instituto de Desenvolvimento Humano Global, 2020. p. 669–684. ISBN: 978-85-85331-01-6. Disponível em: <https://www.idhg.com.br/publicacoes/74d953e5-e1fa-4385-809d-55c733526183>. Acesso em: 2 fev. 2021.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; SILVEIRA, Vladimir Oliveira Da. Educação para o Desenvolvimento Sustentável (EDS) e o greening das Universidades. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 549–572, 2016. ISSN: 2317-3580. DOI: 10.5585/rtj.v5i2.464. Disponível em: <http://www.revistartj.org.br/ojs/index.php/rtj/article/view/464> [http://periodicos.uninove.br/index.php?journal=thesisjuris&page=article&op=view&path\[\]=9053](http://periodicos.uninove.br/index.php?journal=thesisjuris&page=article&op=view&path[]=9053). Acesso em: 22 jan. 2019.

DEZ países concentram 75% das vacinas aplicadas no mundo, indica OMS. **Estadão**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,dez-paises-do-mundo-concentram-75-das-vacinas-aplicadas-no-mundo-indica-oms,70003596328>. Acesso em: 27 ago. 2021.

ECCLESTON-TURNER, Mark; UPTON, Harry. International Collaboration to Ensure Equitable Access to Vaccines for COVID-19: The ACT-Accelerator and the COVAX Facility. **The Milbank Quarterly**, [S. l.], v. 99, n. 2, p. 426–449, 2021. ISSN: 0887-378X, 1468-0009. DOI: 10.1111/1468-0009.12503. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-0009.12503>. Acesso em: 27 ago. 2021.

GHOSH, Jayati; STIGLITZ, Joseph; MEDHORA, Rohinton; SPENCE, Michael; JOHNSON, Rob. **The pandemic and the economic crisis: a global agenda for urgent action**. New York: Institute for New Economic Thinking, 2021. Disponível em: <https://www.inetecconomics.org/research/research-papers/the-pandemic-and-the-economic-crisis-a-global-agenda-for-urgent-action>. Acesso em: 28 ago. 2021.

GORCZEWSKI, Clovis; BELLOSO MARTIN, Nuria. **Cidadania, democracia e participação política**: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018. ISBN: 978-85-7578-479-2. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2735/1/Cidadania%2C%20democracia%20e%20participa%C3%A7%C3%A3o%20pol%C3%ADtica.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2021.

HÄBERLE, Peter. **Estado constitucional cooperativo**. Tradução: Marcos Augusto Maliska; Tradução: Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. ISBN: 978-85-7147-624-0.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do estado**. Tradução: Fernando De Miranda. São Paulo: Livraria Academica, 1938.

MARINHO, André. Banco Mundial defende vacinação universal para recuperação da economia global. **Estadão**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/04/09/banco-mundial-defende-vacinacao-universal-para-recuperacao-da-economia-global.htm>. Acesso em: 27 ago. 2021.

MCADAMS, David; MCDADE, Kaci Kennedy; OGBUOJI, Osondu; JOHNSON, Matthew; DIXIT, Siddharth; YAMEY, Gavin. Incentivising wealthy nations to participate in the COVID-19 Vaccine Global Access Facility (COVAX): a game theory perspective. **BMJ Global Health**, [S. l.], v. 5, n. 11, p. e003627, 2020. ISSN: 2059-7908. DOI: 10.1136/bmjgh-2020-003627. Disponível em: <https://gh.bmj.com/lookup/doi/10.1136/bmjgh-2020-003627>. Acesso em: 29 ago. 2021.

MEZZAROBÀ, Orides; SILVEIRA, Vladmir Oliveira Da. The principle of the dignity of human person: a reading of the effectiveness of citizenship and human rights through the challenges put forward by globalization. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 273–293, 2018. ISSN: 2359-5639. DOI: 10.5380/rinc.v5i1.54099. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/54099>. Acesso em: 12 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 31 jul. 2021.

## CAPÍTULO II

# A COOPERAÇÃO E O CONSTITUCIONALISMO TRANSFRONTEIRIÇO: INTERSECÇÕES E DIÁLOGOS NECESSÁRIOS À REDUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Elias Guilherme Trevisol<sup>1</sup>

Reginaldo de Souza Vieira<sup>2</sup>

Juliana Paganini<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da pobreza que assola o mundo é um dos problemas mais antigos e difíceis de se resolver, tanto que o próprio conceito de pobreza ainda é incerto para economistas, sociólogos ou juristas.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade do Extremo Sul Catarinense. Bolsista FAPESC. Mestre em Direito, com área de concentração em Direitos Humanos e Sociedade, pela Universidade do Extremo Sul Catarinense – Unesc, pós-graduado em Direito Processual Penal e em Direito Processual Civil. Membro do Grupo de estudos Nuped/Unesc. Advogado. *e-mail*: egtrevisol1@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor (2013) e Mestre (2002) em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da Universidade Federal de Santa Catarina. Professor, pesquisador e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/Unesc). Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/Unesc). Professor titular da Universidade do Extremo Sul Catarinense. Coordenador do Núcleo de Estudos em Estado, Membro do Conselho Editorial da EdiUnesc. Membro titular da Rede de Pesquisa em Republicanismo, Cidadania e Jurisdição (UFSC, UNESC, UCS e UNOCHAPECÓ). Membro titular da rede Ibero-americana de Direito Sanitário. Membro da Rede de Pesquisa Egrupe (UNISC, FMP, UNESC). Membro titular e Coordenador da Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos (UNESC, UNIRITTER, UNIJUÍ, UNIFAP, UFMS, PUC-CAMPINAS, UNIT, UNICAP, CESUPA, UFPA, UCS, FURB, UFOP, UNIRIO, UFRJ E FURG). Membro da The International Society of Public Law. Membro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Sociologia do Direito. Membro associado do Conpedi (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Advogado vinculado a seccional de Santa Catarina.. ORCID id: <http://orcid.org/0000-0001-6733-5321>. E-mail: prof.reginaldovieira@gmail.com

<sup>3</sup> Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale dos Sinos (Unisinos). Bolsista PROEX/CAPES. Professora da Escola Superior de Criciúma (Esucri). Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Estado, Política em Direito (Nuped/Unesc) e do Grupo Cibertransparência (Unisinos). Email: julianaapaganini@hotmail.com

De todo modo, no Brasil e no mundo, as pessoas em situação de pobreza vêm aumentando consideravelmente nos últimos anos, não só pelo reflexo da pandemia de Covid-19, mas pelos inúmeros fatores de cunho político, social, cultural, jurídico e econômico<sup>4</sup>.

A ordem internacional, mesmo após valiosos diplomas e pactos internacionais, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos ou a Carta das Nações Unidas, ambas oriundas de 1948 e prevendo o direito à alimentação, subsistência, vestimenta, moradia, direitos sociais e uma vida digna a todos os seres humanos, ainda são meros conteúdos programáticos em pleno século XXI.

No Brasil, embora a Constituição da República de 1988 preveja como um de seus objetivos fundamentais a erradicação da pobreza, os avanços concretos na realidade social foram mínimos, possuindo, nos últimos anos, visíveis e comprovados retrocessos, com contínuo e expressivo aumento da população em situação de pobreza.

A questão que se pretende investigar, portanto, é como a pobreza pode ser reduzida através de análise e processos transconstitucionais entre análise acerca dos Constitucionalismos de países diversos?

A hipótese desenvolvida é que através do Constitucionalismo transfronteiriço ou Constitucionalismo Multinível, é possível desenvolver um aprendizado cooperativo acerca do fenômeno da pobreza e de como reduzi-la. Para resolver o questionamento, utilizar-se-á como método científico o hipotético-dedutivo, racionalista, que pressupõe a razão com a única forma de chegar ao conhecimento verdadeiro.

A partir do método hipotético-dedutivo, se fará uso de uma cadeia de raciocínio descendente, da análise geral para a particular, até a conclusão, utiliza-se, assim, o silogismo: de duas premissas retira-se uma terceira logicamente decorrente.

A técnica de coleta se desenvolve por documentação indireta, tanto documental (fonte primária), quanto bibliográfica (fonte secundária), sendo utilizado como marco teórico o Constitucionalismo transfronteiriço.

## 2 A POBREZA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

A pobreza no mundo é um problema complexo, multifatorial e histórico, sendo sua contenção formal positivada inicial e internacionalmente no artigo

---

<sup>4</sup> No presente trabalho, apesar de se reconhecer a origem multifatorial da pobreza, nos limitaremos somente à pesquisa no âmbito jurídico-constitucional da questão.

25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada por diversos representantes de diferentes países, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, quando prevê os direitos à alimentação, vestuário, saúde e demais direitos sociais (ONU, 1948).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos se deu, lembram Junior e Filho (2021, p. 60-61), em uma época histórica após as atrocidades cometidas na Europa pela Segunda Guerra Mundial e que reconhece como valores supremos a igualdade, a liberdade e a fraternidade entre os homens, bem como suas concretizações através de um “esforço sistemático de educação em direitos humanos”.

Engels (2010, p. 68) já assinalava, naquela época, que na guerra social, na guerra de todos contra todos, os mais fortes pisavam nos mais fracos, um explorando o outro, sendo os mais fortes, os capitalistas, que se apropriavam de tudo, e os mais fracos, os pobres, que mal lhes restava apenas a própria vida.

Para Wolkmer (2019, p. 04), conseqüentemente, a positivação dos direitos humanos nas primeiras declarações liberais caracteriza e representa a expressão da cultura capitalista-burguesa.

(...) estas histórias e liberais declarações que projetavam direitos como universais e gerais para todos os homens (os homens são livres e iguais) representavam os interesses e os privilégios de segmentos sociais ascendentes economicamente que buscavam instrumentos de proteção ao livre mercado e a garantia de sua propriedade privada. Por detrás dessas enunciações solenes, gerais e humanistas de direitos, ocultavam-se discursivamente conceituações estreitas, abstratas e contraditórias. Tratava-se de direitos idealizados para um homem burguês, racional e individualista.

Com efeito, a leitura da Declaração Universal dos Direitos Humanos deve se dar no contexto histórico em que foi concebida, havendo um recorte definido acerca do sujeito de direitos naquele contexto sócio-histórico-político liberal como sendo aqueles “senhores da sua própria existência” (Losurdo, 2021, p. 93), ou seja, que possuem bens e riquezas para garantir a dominação e a liberdade.

Na América do Sul, a pobreza não pode ser dissociada da ideia do modelo de um “sistema-mundo moderno/colonial”, em que o sistema de hierarquização de classes sociais e opressão dos colonizadores produz um efeito conca-

tenado e histórico racista, xenofóbico e de dominação do colonizado, ou seja, daquele que não for eurocêntrico (Scussel; Wolkmer, 2021, p. 25-43).

Segundo a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), 33,1 milhões de brasileiros estão sujeitos a insegurança alimentar em 2022, ou seja, num país de 203 milhões de pessoas (IBGE, 2022), mais de 10% passam fome e estão em situação de extrema pobreza (Penssan, 2022).

A pobreza, vista como ausência ou privação de capacidades (Sen, 2009), é um conceito inicial válido para identificar-se não só as deficiências das pessoas em perceber uma renda que lhes dê sustentação, como idade ou doenças, mas também que lhes forneça liberdade e dignidade, mesmo num sistema econômico capitalista.

Embora haja uma lenda que os seres humanos busquem sempre maximizar os ganhos, movidos por uma racionalidade única na perseguição da maior valia, é muito mais racional se buscar a cooperação do que o conflito, sendo essa a razão pela qual as pessoas e organizações prudentes compreendem os negócios como jogos cooperativos, acreditando que a união de forças sempre alcança algo positivo. A esse fenômeno, Cortina (2020, p. 92) acrescenta que a figura do *homo oeconomicus* deve ser substituída pelo que chama de *homo reciprocans*, notadamente por ser capaz de dar e receber, cooperar, se mover racionalmente, mas também pelas emoções humanas que lhe são inerentes.

A teoria da cooperação para o crescimento social e econômico não é nova, em oposição ao individualismo, nas primeiras décadas do século XIX, surgia o chamado societalismo, como um conjunto de doutrinas e normas que defendem a igualdade entre todas as pessoas, fundamentada na ética igualitarista, na qual se persegue uma democracia “autêntica e total” (Couri, 2001, p. 87).

Losurdo (2021, p. 95), com razão, defende que “a construção da liberdade é indissolúvel da construção de um mínimo de igualdade”, ou seja, para que se consiga desfrutar do direito à liberdade, se torna necessário analisar a igualdade, de modo que assim ambas caminhem juntas.

Em contraposição aos objetivos do movimento societalista, Couri (2001, p. 153) afirma que:

Assim como a lógica do liberalismo não conduz à liberdade, a do societalismo não conduz à igualdade social. Embora coerente em seus fundamentos, entendidos como ausência de prerrogativas especiais, conduz

a sociedade a uma ineficiência produtiva ao desprezar o auto-interesse em nome de uma ética absolutamente racional e, portanto, utópica. Em sua insistência em nivelar os homens pela cava, ignora a motivação do ganho como propulsora da produtividade, a tendência de maximizá-lo minimizando-se o esforço e o risco, características do *homo economicus*, as desigualdades congênitas entre os seres humanos – assim como as folhas, os homens não se repetem –, a ineficiência da máquina estatal como administradora e produtora de bens e serviços, a lógica humana de usar o poder em benefício próprio, a incompreensão da função individual da propriedade como espaço psíquico para o homem criar, produzir, resguardar-se, desfrutar da privacidade, reforçar sua individualidade, proteger-se do poder que ampara a máquina estatal, enfim, expressar sua diferenciação, como indivíduo, do todo social.

Os argumentos fixados para a derrocada da contraposição ao individualismo ou societalismo, contudo, não encontram sustentação quando se analisa a escassez de recursos financeiros como sendo originada muito mais pela concentração da riqueza do que pela distribuição de renda, tal como se dá há muito tempo no Brasil e em países emergentes. A título de exemplo, se ignora o papel da herança de bens materiais deixadas pelos ricos a seus sucessores, o que desmente o caráter “meritocrático e competitivo” do enriquecimento propagado por parte dos liberais (Belluzzo; Galípolo, 2019, p. 175).

A desigualdade socioeconômica, sobretudo no Brasil, atualmente, pode ser definida como um produto ou resultado de um padrão de poder mundial assimétrico, racista, sexista e homofóbico inaugurado a partir da expansão capitalista, cujas bases são a hierarquização de seres e ao extermínio daqueles que não seguem sua lógica (Pádua; Junior; Silva, 2020, p. 72).

Numa perspectiva estritamente financeira, o Brasil registrou no primeiro trimestre de 2022 uma inequívoca queda percentual de 8,7% nos rendimentos médios quando comparado ao primeiro trimestre de 2021 (Ipea, 2022).

A Organização das Nações Unidas, através de sua agenda para 2030, propõe a erradicação da pobreza definindo como pobre aquele que recebe até US\$ 1,90 (um dólar e noventa centavos) por dia (ONU, 2022). Esse valor, no dia 31/08/2022, em que o dólar estava a R\$ 5,19 (cinco reais e dezenove centavos) (Banco, 2022), equivale ao valor de R\$ 295,83 (duzentos e noventa e cinco reais e oitenta e três centavos) por mês, ou seja, equivalente à 24,4% do salário-mínimo vigente no país, atualmente no valor de R\$ 1.212,00 (mil, duzentos e doze reais).

Em 2021, após a diminuição do auxílio emergencial concedido pelo Governo Federal para conter a pobreza da população em razão da pandemia por Coronavírus-19, houve o registro da menor renda domiciliar per capita em 10 (dez) anos, além de aumentar a proporção de pessoas que vivem sem qualquer tipo de rendimento no país (IBGE, 2022).

Embora a perspectiva unicamente financeira não compreenda a totalidade da pessoa pobre ou da pobreza, percebe-se que no Brasil é um problema endêmico e que demonstra a projeção de um projeto de Estado sistêmico, político-social e econômico, de exclusão dos indesejáveis, dos desapropriados, dos desvalidos, dos pobres.

Com base nos dados anteriores é possível afirmar que a lógica liberal para a busca da prosperidade não alcança todos os diferentes indivíduos, enquanto suas diversas necessidades e não possibilita a todos a liberdade substantiva (Sem, 2009), dessa forma, busca-se a superação dos paradigmas **capitalismo-colonialismo-patriarcado** para que haja uma (re)construção social e constitucional da nação, que permita a todos viverem de forma plural, em paz e com vistas ao bem viver (Scussel; Wolkmer, 2021, p. 121).

Desde o início da era cristã, houve uma crescente proteção aos vulneráveis, aos escravizados e aos pobres. Mesmo a escravidão coexistindo por mais de 400 anos com o cristianismo e sendo os cristãos os melhores clientes dos escravistas árabes, a civilização ocidental logrou, após alguns séculos e muitas lutas, assegurar uma crescente consciência sobre dignidade humana (HESBURGH, 1980, p. 36).

Apesar da crise financeira mundial que assola o mundo desde o ano de 2008, promovida pelas transformações endógenas do sistema capitalista (Belluzzo; Galípulo, 2019, p. 174), é preciso, como aponta Valim (2018, p. 54-55), recuperar o sentido de resolução plural de conflitos políticos por meio da solidariedade, assim como, sob o ângulo jurídico, dar plena realização da Constituição, fazendo valer a erradicação da pobreza como concreto objetivo da República brasileira.

### 3 O TRANSCONSTITUCIONALISMO E A APRENDIZAGEM INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO PARA REDUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL

É preciso compreender que os direitos fundamentais já não se tratam somente de interesse inerente à ordem interna do Estado soberano, uma vez que, com a caídas de fronteiras do direito, surge a chamada proteção multinível, que nada mais significa dizer que questões de direitos fundamentais e humanos, bem como de limitação e controle de poder podem ser analisadas por várias instâncias decisórias.

Construir redes ou meios de proteção das pessoas em situação de pobreza ou objetivar reduzir a pobreza é primar pela defesa do princípio de não retrocesso dos direitos humanos, proporcionando o avanço da constitucionalização dos direitos fundamentais e a inserção explícita de valores e opções políticas que se tornam imunizados à processos políticos majoritários, com a expansão da jurisdição constitucional e do papel do Judiciário como protetor dos direitos fundamentais (Araújo, 2017, p. 25).

As crianças e adolescentes pobres, em situação de rua no Brasil, utilizam como tática de sobrevivência o roubo de bens, mercadorias, podendo, conforme Andrade (2019, p. 101), ser comparadas aos “ganchos” portugueses. A mesma criança ou adolescente pobre assume vários papéis, “pobrezinho”, “carente”, “marginal”, ou, em termos portugueses “gancho”, “tacho” ou “biscate”.

A comparação dos menores de idade em situação de pobreza no Brasil e Portugal se fez necessário para lembrar que o problema não é exclusivamente brasileiro, mas faz parte da concepção moderna dos direitos conquistados junto à ordem internacional, assim como afirmam Filho e Júnior (2021, p. 55):

Em verdade, isto constitui uma importante quebra nas versões tradicionais da teoria geral do estado, e das relações internacionais. De um lado, a afirmação desta titularidade supraestatal rompe com as rígidas fronteiras da soberania, sobretudo no que diz respeito ao monopólio do direito e da força que o Estado possuía em relação à sua população. De outro lado, institui-se também uma alteração no âmbito da política internacional, na medida em que agora o indivíduo, os sujeitos coletivos de direito e as organizações da sociedade civil passam a constituir-se enquanto agentes que atuam e são protegidos no cenário internacional, para além

e até mesmo contra os Estados, que eram considerados os únicos atores reconhecidos no âmbito das relações internacionais.

A proteção dos vulneráveis, sobretudo das pessoas pobres, começou, pode-se afirmar, a partir do pós-guerra mundial, sendo, inclusive, um dos princípios da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 1948, estabelecido em seu artigo 2º, alínea “g” do referido diploma legal (OEA, 1948).

Alvarado (2019, p. 31-32) ressalta como importante característica da OEA ser um órgão político e “intergovernamental” (tradução livre), eis que todo Estado integrando da organização transfere parcela de competências reservadas a sua própria soberania, possuindo, inclusive, as decisões proferidas no âmbito da OEA inserção imediata e direta nos ordenamentos dos Estados partes e, em certa medida, da União Europeia.

Os sistemas internacionais e internos dos Estados não constituem unidades separadas, mas integradas. Em verdade, o processo de “globalização e universalização” do Direito e, particularmente do Direito Constitucional, criou uma rede interseccionada, um “sistema político integrado a vários níveis” e que obedece a uma regulação própria (Queiroz, 2008, p. 408).

O desenvolvimento hemisférico e dos direitos humanos são pilares do sistema interamericano, propondo, a propósito, Legale (2020, p. 381-382), ser a Corte Interamericana de Direitos Humanos uma Corte Constitucional Transnacional para a proteção dos vulneráveis, possuindo como função principal a correção de falhas de tais grupos a acessarem a justiça do Estado.

A rede intrincada de conexões conferida pela nova ordem mundial entre instituições desagregadas compreende mecanismos de estabilização de expectativas normativas na tomada de decisões coletivas sobre temas comuns e acaba por vincular redes de cooperação e administração de conflitos entre diversas Cortes, diante do surgimento de problemas semelhantes acerca dos direitos fundamentais, Direitos Humanos e limitação do poder, que ultrapassam as fronteiras dos respectivos Estados (Araújo, 2017, p. 37-38).

Assim, refletindo no ordenamento global, Neves (2009), introduz a ideia do transconstitucionalismo, que tem por objetivo promover “conversações constitucionais” através de entrelaçamentos de diversas ordens jurídicas, sejam elas estatais; supranacionais; locais; transnacionais e internacionais, todas tidas como meio de promoção do debate e harmonização em questões de direitos fundamentais e humanos ou de controle e limitação do poder.

É nesse sentido de entrelaçamento de sistemas jurídicos, de forma global e multinível, que matérias comuns sobre direitos fundamentais, Direitos Humanos e limitação do poder de Estados são enfrentados por Cortes distintas (Araújo, 2017, p. 41).

Para a implementação do transconstitucionalismo, é necessário que haja um engajamento transnacional por parte das Cortes estatais, adotando um modelo mais flexível de decisão, especialmente, aquelas voltadas aos direitos fundamentais e aos Direitos Humanos, validando um aprendizado recíproco por meio de uma rede transversal construtiva, em especial para combater comportamento provincianos dado a problemas constitucionais pelos Estados (Neves, 2009, p. 251-293).

Legale (p. 47, 2022), assertivamente, defende que:

Em sentido amplo, o desenvolvimento do transconstitucionalismo significa incorporar a necessidade de observar os diversos ordenamentos jurídicos entre os planos local, regional, global, internacional e extraestatal.

Em sentido estrito, o objeto de estudo é o entrelaçamento entre ordens jurídicas de Estados diferentes, jurisdições internacionais, supranacionais, extraestatais e/ou transnacionais para, por meio do diálogo, aprendizado recíproco e de uma racionalidade transversal, auxiliar a construir pontes de transição entre diversos níveis; ou seja, a solução de casos dentro de cada ordem pode ensejar interesse fora dela e auxiliar a solucionar problemas constitucionais comuns.

Fachin (2020, p. 55) afirma que floresce, a partir dos diálogos constitucionais e entre sistemas jurídicos diversos, o também chamado Constitucionalismo multinível, que propõe a aprendizagem entre Estados, Constituições e Instituições acerca de problemas sobre direitos fundamentais e direitos humanos comuns, fortalecendo a proteção do (i) sistema internacional e do (ii) sistema nacional, uma vez que os sistemas se retroalimentam em prol do princípio *pro persona*.

Da mesma forma, o transconstitucionalismo ou constitucionalismo multinível, ao que parece, muito se assemelha ao conceito do *judicial dialogue*, uma vez que os tribunais se utilizam da influência das decisões estrangeiras para compor os seus entendimentos para garantir os direitos fundamentais, abandonando-se o uso de cânones clássicos na tarefa de interpretação dos enuncia-

dos normativos, por adoção de um constitucionalismo concretizante e jurídico-transformador (Araújo, 2017, p. 27).

Assim, constitucionalismo dialógico entre Estados permite, por exemplo, trazer ao ordenamento jurídico e político brasileiro o paradigma e precedente formado pela Corte Europeia de Direitos Humanos no caso *Tadeucci and McCall vs. Italy*, o qual determinou a necessidade de os direitos fundamentais serem garantidos a toda população, impedindo políticas públicas direcionadas somente a parcela do povo. O exemplo demonstra a imperiosa urgência da não discriminação da implementação das políticas públicas e proteção das liberdades na comunidade europeia, devendo o hemisfério Sul, ou mesmo o Brasil segui-lo.

A aprendizagem transconstitucional traz consigo elementos que unificam o problema aqui analisado acerca da pobreza, podendo avançar quanto a propostas de soluções para a sua erradicação no hemisfério Sul.

Narayan (2000), avançando na teoria de Amartya Sen sobre o instituto da pobreza, produziu rica pesquisa para o Banco Mundial em que utiliza como metodologia intitulada “Consulta aos pobres”, ponderando ser elas, as pessoas em situação de extrema pobreza, aquelas que melhor poderiam descrever seus conceitos, problemas, compreensão de mundo etc. Assim, verificou-se, através de entrevistas realizadas em 23 países, que as pessoas relacionaram a pobreza, além da vulnerabilidade e riscos inerentes à falta de recursos, como exposição da população a doenças por ausência de serviços de saneamento, coleta de lixo ou mesmo segurança, por falta de proteção policial, com falta de empoderamento e bem-estar com exercício de controle sobre suas próprias vidas.

Na mesma pesquisa realizada por Narayan (2000), percebeu-se que o investimento numa escola, hospital ou mesmo conjunto habitacional não terá utilidade se não houver concordância pelos beneficiários. Portanto, as táticas de redução de pobreza só serão eficazes e sustentáveis se corresponderem a um conhecimento sistemático das percepções dos pobres.

Crespo e Gurovitz (2002) apontam, apoiados nas contribuições de Sen e Narayan, a pobreza como um fenômeno multifatorial em que a pessoa pobre mais que não deter bens materiais, não possui voz, poder ou independência, o que a sujeita a exploração e exposição à doença; à falta de infraestrutura básica, à falta de ativos físicos, humanos, sociais e ambientais e à maior vulnerabilidade e exposição ao risco.

Aliás, fatores como falta de infraestrutura básica, maior vulnerabilidade e risco social foram pontuados no caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs.*

*Brasil*, em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu, em decisão inédita e expressamente, que a pobreza estrutural é decisiva para a continuidade do fenômeno do trabalho escravo no Brasil (OEA, 2016).

A dinâmica do transconstitucionalismo, portanto, permite uma abordagem de aprendizagem mútua quanto a redução e enfrentamento da pobreza, percebendo que é preciso mais que dar voz à pessoa pobre, reconhecê-la, concretamente, como um sujeito de direito liberto e apto a exercer tais direitos, não submisso, portanto, não subalterno ou colonizado, possibilitando condições básicas para tornar-se senhores de si e de suas próprias vidas.

Para a superação do aspecto colonialista e subalternizado do sujeito de direito, como um dos aspectos da definição de pessoa democrática de direito, Lazari (2017, p. 141), com razão, defende que haja mais que a superação do Estado em seus moldes tradicionais, a idealização de um *modelo cooperativo* de Estado, em que valores constitucionais e humanitários sejam parâmetros para estimular relações supranacionais dirigidos para um projeto cosmopolita de sociedade e relativização da soberania em prol de uma evolução natural do Estado democrático de direito por um Estado constitucional cooperativo (Haberle, 2007, p. 2).

A proposta, assim, é por um olhar pluriversal do constitucionalismo, descolonial, no reconhecimento horizontal entre diferentes perspectivas, sem que uma prepondere sobre a outra e livre de espaços de dominação, que tenham como ponto de convergência utópico em que sejam possíveis a intersecção de “vários mundos, plurais e diversos” e que haja uma vida digna (Scussel; Wolkmer, p. 110), livre da pobreza para todos os seres humanos.

## 4 CONCLUSÃO

A assimetria entre classes, gênero e a própria gênese colonialista constatada desde os primórdios dos tempos modernos na América Latina faz com que a pobreza seja um problema multifatorial, histórico, global e que tem se agravado no mundo, sobretudo, no Brasil contemporâneo, após a pandemia por Covid-19 e reiteradas políticas públicas que insistem em manter o sistema mundo-capitalista colonial, excluindo os indesejáveis, os desapropriados, os desvalidos, os pobres.

Em que pese a erradicação da pobreza no Brasil constitua um projeto político-normativo constitucional disposto como objetivo fundamental da

República, é certo concluir que o conteúdo programático não possui eficácia contemporânea, uma vez que existiam em 2022 mais de 33 milhões de pessoas em insegurança alimentar, ou seja, mais de 10% dos brasileiros passam fome atualmente nas ruas brasileiras.

Um olhar além-fronteiras da soberania nacional, porém, como demonstrado, permite afirmar que é possível, através da atitude cooperativa, aprender a lidar com o problema da pobreza e, talvez, reduzi-la.

É possível aprender através do transconstitucionalismo, do constitucionalismo multinível ou mesmo por diálogos constitucionais, a que apenas pretender reduzir a pobreza ou olhar a pessoa em situação de pobreza não é suficiente para compreendê-la, é preciso ouvi-la, dar-lhe visibilidade e voz, assim como superar o paradigma do “sistema-mundo moderno/colonial” latino-americano.

Portanto, a hipótese da pesquisa foi confirmada na medida em que, além da necessidade de uma nova abordagem à pobreza e a pessoa pobre, se verificou que para sua redução é necessário transpor o modelo de Estado democrático de direito para um Estado constitucional cooperativo, em que a pessoa pobre possa ser mais que vista como um sujeito de direitos, usufruir efetivamente desses direitos, de forma cooperativa. Isso, porém, só será possível num modelo transnacional de constitucionalismo, em que seja possível exercer a pluralidade e que todos visualizem, mutuamente, o bem-viver.

## REFERÊNCIAS

ALVARADO, Dante Maurício Negro. **Curso de derecho internacional**. XLVI. Rio de Janeiro, Brasil, 2019.

ANDRADE, Fábio Santos de. **Crianças e adolescentes em situação de rua: táticas de sobrevivência e ocupação do espaço público urbano**. Jundiaí: Paco Editorial, 2019.

ARAÚJO, Luis Claudio Martins de. **Constitucionalismo transfronteiriço, direitos humanos e direitos fundamentais: a consciência argumentativa da jurisdição de garantias nos diálogos transnacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BANCO CENTRAL DO Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/>. Acesso em: 31 ago. 2022.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. **A escassez na abundância capitalista**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

Brasil. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Formato eletrônico em PDF.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Brançosos e Interconstitucionalidade Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. Coimbra: Almedina, 2006.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

COURI, Sérgio. **Liberalismo e societalismo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

**CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como fenômeno multidimensional**. FGV – Fundação Getúlio Vargas. **RAE-eletrônica**, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/raeel/a/LVPkw9yHZfJ9kvjC8VS-gTsh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 ago. 2022.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010. Versão eletrônica em PDF.

FACCHIN, Melina Girardi. Constitucionalismo multinível: diálogos e(m) direitos humanos. **Revista Ibérica do Direito**, vol. 1, nº 1, Ano 1, Universidade Federal do Paraná, 2020.

FILHO, Antônio Escrivão; JÚNIOR, José Geraldo de Souza. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021.

HÄBERLE, Peter. **Estado constitucional cooperativo**. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2007.

HESBURGH, Theodore Martin, 1917. **O imperativo humanitário**. Trad. De Paulo Roberto Palm. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

IBGE – **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em 29 ago. 2022.

LAZARI, Rafael de. **Teoria da consolidação substancial dos direitos humanos: aportes à concepção de «pessoas democráticas de direito»**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

LEGALE, Siddartha. **A corte interamericana de direitos humanos como tribunal constitucional: exposição e análise crítica dos principais casos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

LOSURDO, Domenico. **Liberalismo: entre civilização e barbárie**. 2. Ed. São Paulo, SP: Aníata Garibaldi, 2021.

NARAYAN, Deepa. **Voices of the poor: can anyone hear us?** Washington, D.C.: The World Bank, Oxford University Press, 2000. Formato eletrônico em PDF.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Carta da Organização dos Estados Americanos, 1948**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.carta.oea.htm>. Acesso em: 25 ago. 2022.

OEA. Organização dos Estados Americanos. Corte Interamericana de Direitos Humanos, 1969. **Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil**, julgado em 20 de outubro de 2016. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_318\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf). Acesso em: 30 ago. 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em 30 ago. 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/1>. Acesso em: 31 ago. 2022.

PÁDUA, Thiago Aguiar; JÚNIOR, Airto Chaves; SILVA, Denival Francisco da. **Quotidianus II: a questão criminal das drogas**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

PENSSAN. **Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

QUEIROZ, Cristina. **Direito constitucional: as instituições do estado democrático e constitucional**. Coimbra, PT: Editora Coimbra, 2009. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

SCUSSEL, Jaqueline; WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher. **Pensar os direitos humanos no século XXI: por um giro descolonial**. Florianópolis: Conceito Atual Editora, 2021.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Editora Schwarcz Ltda., 2009. Formato em PDF.

VALIM, Rafael. **Estado de exceção: A forma jurídica do neoliberalismo**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

WOLKMER, Antônio Carlos. Reinvenção dos direitos humanos: um aporte descolonial desde o sul. *In*: RABINOVITCH-BERKMAN, Ricardo. **Los derechos humanos desde la historia**. Immersiones Libres. Chile: EH Editorial Hammurabi, 2019.

## CAPÍTULO III

# **A NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL EM BUSCA DA EFETIVIDADE DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA IGUALDADE E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E O RESPEITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL**

Simone Quadros Guidi Rodrigues<sup>1</sup>

Geraldo Machado Cota Júnior<sup>2</sup>

Yduan Oliveira May<sup>3</sup>

## **1 INTRODUÇÃO**

A promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, de cunho profundamente garantista, consolidou um modelo conhecido como Estado Democrático e Social, no qual Administração Pública, além de assegurar as liberdades individuais (dentre elas a propriedade), compromete-se com prestações positivas, em regra mediante a oferta de serviços públicos que visam garantir direitos coletivos, tais como educação, saúde, previdência, entre outros.

Tal postura, por corolário, implica em um alargamento da estrutura estatal, sendo o tributo a maior fonte de receita e custeio destas despesas públicas. Partindo-se desse panorama, o presente estudo buscará fazer breve análise

---

<sup>1</sup> Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Extremo Sul Catarinense - Unesc. E-mail: simone.adv15667@gmail.com

<sup>2</sup> Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Extremo Sul Catarinense - Unesc. E-mail: drgeraldocota@gmail.com

<sup>3</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Docente no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense - Unesc. E-mail: ym@unesc.net.

acerca dos princípios constitucionais da igualdade ou isonomia e da capacidade contributiva, passando pelo mínimo existencial (também entendido por alguns doutrinadores como subprincípio da capacidade contributiva) e sobre o sistema tributário brasileiro baseado sobre o consumo, caracterizando uma tributação regressiva, onde os mais pobres acabam sofrendo o peso maior da tributação, ao arripio do texto constitucional.

O tema mostra-se atual dado ao crescente aumento da carga tributária visto nos últimos anos no país para fazer frente às necessidades públicas cada vez mais complexas e diversificadas. Refletir sobre essas questões que visem uma maior justiça fiscal e a redução de desigualdades sociais mostra-se profundamente relevante não apenas no âmbito acadêmico, mas também no âmbito social e fiscal.

A pesquisa adota o método dedutivo, utilizando técnicas de pesquisa bibliográfica, abrangendo livros, periódicos, teses, dissertações, julgados e artigos científicos.

## 2 BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Desde os primórdios se estuda a necessidade de promover a justiça fiscal e uma das maneiras de se efetivar esse objetivo se refere à identificação da capacidade contributiva do pagador de tributos.

É muito antigo o princípio de que cada cidadão deve contribuir para as despesas comuns do Estado conforme seu perfil econômico (Becker, 2007, p. 509).

Becker (2007, p. 510) ensina:

A expressão capacidade contributiva foi usada por diversas leis tributárias da Idade Média e por algumas leis dos primeiros séculos da Idade Moderna. Esta locução encontra-se na "Elizabethen poor law" e também na legislação fiscal das colônias inglesas da América.

Segundo Zilveti (2004, p. 135), "a capacidade contributiva foi historicamente afirmando-se na doutrina e na jurisprudência como um princípio jurídico de grande valor no debate maior da igualdade em geral e, especialmente, da igualdade na tributação".

Desde a sua formulação mais remota, a capacidade contributiva é aliada inseparável do princípio da igualdade, no sentido de que o contribuinte necessariamente deverá receber tratamento tributário isonômico com os demais pagadores de tributos que se encontrem em uma mesma situação econômica. Dessa forma, é impensável uma justa tributação com ofensa ao princípio da igualdade.

No século XVIII, propriamente em 1776, Adam Smith (1996, p. 341) publicou sua clássica obra, “A Riqueza das Nações”, na qual sustentava:

Os súditos de cada Estado devem contribuir o máximo possível para a manutenção do Governo, em proporção a suas respectivas capacidades, isto é, em proporção ao rendimento de que cada um desfruta, sob a proteção do Estado. As despesas de governo, em relação aos indivíduos de uma grande nação, são como despesas de administração em relação aos rendeiros associados de uma grande propriedade, os quais são obrigados a contribuir em proporção aos respectivos interesses em que têm na propriedade. É na observância ou não-observância desse princípio que consiste o que se denomina de equidade ou falta de equidade na tributação.

O princípio da capacidade contributiva, no entanto, veio a ser positivado somente na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu artigo 13, com a seguinte redação: “Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades” (França, 1789).

No Brasil, o princípio da capacidade contributiva constou na Constituição Imperial de 1824, no artigo 179, inciso XV, e previa que “ninguém será isento de contribuir para as despesas do Estado, na proporção de seus haveres” (Brasil, 1824).

As Constituições brasileiras seguintes de 1891, 1934 e 1937 não refletiram igual disposição com relação à capacidade contributiva, silenciando acerca do princípio. Por sua vez, a Constituição de 1946, por influência do professor Aliomar Baleeiro, no artigo 202, determinava que: “Os tributos terão caráter pessoal, sempre que isso for possível, e serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte” (Brasil, 1946).

A Constituição de 1967 e sua Emenda 01/69 não trataram do princípio da capacidade contributiva, retornando tal princípio ao texto constitucional em 1988, no artigo 145, § 1º, *verbis*:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

[...]

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte (Brasil, 1988).

O artigo constitucional anteriormente transcrito, da forma que se encontra, sofreu e ainda sofre diversas críticas de juristas e doutrinadores, por entenderem que não possui uma boa redação e que a expressão “sempre que possível”, no início do dispositivo, levaria a crer que a capacidade econômica do contribuinte poderia não ser levada em consideração. Nesse contexto, andou melhor o constituinte de 1946, que em seu artigo 202 valorizava expressamente a capacidade econômica do contribuinte, além de estender a todas as espécies tributárias e não apenas aos impostos, como é o atual dispositivo constitucional (Zacharias, 2020, p. 22-23).

### 3 PRINCÍPIO DA IGUALDADE E PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

Por princípios jurídicos, entendem-se aqueles valores que melhor fundamentam a ideia de que, no convívio humano, há a necessidade de um regimento, de normas que estabeleçam os limites dessa convivência, porquanto:

[...] é sabido que o direito não trabalha apenas com regras, isto é, com preceitos cuja hipótese de incidência é bem circunscrita. Labora também por meio de princípios de significativa abstração, mas de irradiação por um número muito grande de situações. [...] os princípios conferem critérios de interpretação para as meras regras (Bastos, 1989, p. 188).

Para Varejão (2008, p. 8):

os princípios consagram valores, muitos dos quais inscritos já no Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil, tais como liberdade, igualdade, segurança, justiça etc. Exatamente por isso, influem na interpretação e aplicação dos mandamentos constitucionais, porquanto quando são encontradas pluralidades de sentidos, tais devem ser interpretados e aplicados em sintonia com os princípios que lhes forem mais próximos.

Assim, submetida que está a relação de tributação ao disciplinamento jurídico, tem-se que examinar, em primeiro lugar, as prescrições jurídicas mais importantes no disciplinamento dessa relação, as quais são geralmente designadas como “princípios jurídicos da tributação” (Machado, 2019, p. 19). Em resumo, os princípios orientam, condicionam, iluminam e dão o verdadeiro alcance das normas jurídico-tributárias.

Para a proposta deste artigo, serão examinados os princípios jurídicos da tributação denominados como Princípio da Isonomia e Princípio da Capacidade Contributiva, ambos constantes do texto da Constituição Federal de 1988.

O princípio da isonomia, também chamado de princípio da igualdade, encontra-se apregoado no artigo 5º *caput* e seu inciso I, da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade, nos termos seguintes:

I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; [...] (Brasil, 1988).

Como se evidencia a partir da leitura do artigo supracitado, ao proclamar que todos são iguais perante a lei, a Carta Magna interdita arbitrariedades, inclusive em matéria tributária.

No entanto, isso não significa que as leis devem tratar todas as pessoas de modo idêntico, mas que devem dispensar o mesmo tratamento jurídico às pessoas que se encontram em posições equivalentes.

Conforme Varejão (2008, p. 11):

a lei pode perfeitamente discriminar situações, desde que não erija em critério diferencial, nem um traço tão específico que singularize o contribuinte por ela colhido, nem um fato havido pelo sistema constitucional como insuscetível de aceitar distinções (*e.g.*, a cor, atributo racial). O que não pode haver, parafraseando Sérgio Ferraz e Lúcia Valle Figueiredo, é uma desigualdade injustificada.

Nesse norte, como expôs Barbosa (1920) em sua célebre “Oração aos Moços”: “A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade”.

Ainda, como bem esclarece Bastos (1989), essa igualdade substancial postula o tratamento uniforme de todos os homens, não se cogitando de igualdade perante o direito, mas de uma igualdade real e efetiva perante os bens da vida. Entretanto, como reforça o constitucionalista, “Essa igualdade, contudo, a despeito da carga humanitária e idealista que traz consigo, até agora nunca se realizou em qualquer sociedade humana” (Bastos, 1989, p. 5).

Para Pezzi (2011, p. 84-85), a igualdade é um princípio estruturante do Estado de Direito e do Estado Social, trazendo insitamente a ideia de igual dignidade da pessoa humana e de igual dignidade social, funcionando não apenas como fundamento contra discriminações, mas também como princípio jurídico-constitucional que manda compensar desigualdade de oportunidades, qualificando-se desta forma como limitação positiva e negativa da ação tributária.

A grande dificuldade reside em saber quando o Direito deve considerar as desigualdades para atribuir, em razão delas, tratamento desigual, prestigiando-as, e quando deve o Direito ignorar essas desigualdades, atribuindo tratamento igual a todos. E é por isso que tal princípio é considerado um sério problema jurídico, uma vez que se percebe em seu bojo ingredientes de direito e elementos metajurídicos (Machado, 2019, p. 19). O tema é tormentoso. A história demonstra que em nome da igualdade fizeram-se inúmeras revoluções.

No campo tributário, o princípio vem insculpido no artigo 150, inciso II da Carta Constitucional, veja-se:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – [...];

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos; [...] (Brasil, 1988).

No Direito Tributário, o critério que distingue os desiguais é a capacidade econômico-contributiva, chegando-se a esse coeficiente após a dedução dos gastos do contribuinte com sua renda e seu patrimônio, assim como com o mínimo indispensável a uma existência digna para si e sua família (Pezzi, 2011, p. 91).

Destaca-se:

O princípio da capacidade contributiva permite que a lei implemente a justiça tributária na medida em que cria deveres tributários mais leves para os economicamente mais fracos e mais gravosos para aqueles que apresentarem maior renda. Ele é relativo, pressupondo a comparação. Se desta se puder concluir pela identidade de forças econômicas, vedada será a diferenciação (Pezzi, 2011, p. 91).

Amaro (2014, p. 163) apresenta um conceito abrangente acerca do princípio da capacidade contributiva que auxilia na compreensão da distinção com a capacidade econômica:

O princípio da capacidade contributiva inspira-se na ordem natural das coisas: onde não houver riqueza é inútil instituir imposto, do mesmo modo que em terra seca não adianta abrir poço à busca de água. Porém, na formulação jurídica do princípio, não se quer apenas preservar a eficácia da lei de incidência (no sentido de que esta não caia no vazio, por falta de riqueza que suporte o imposto); além disso, quer-se preservar o contribuinte, buscando-se evitar que uma tributação excessiva (inadequada à sua capacidade contributiva) comprometa os seus meios de subsistência, ou o livre exercício de sua profissão, ou a livre exploração de sua empresa, ou o exercício de outros direitos fundamentais, já que tudo isso relativiza sua capacidade econômica. Como

registraram Geraldo Ataliba e Cléber Giardino, a capacidade econômica corresponde a real possibilidade de diminuir-se patrimonialmente, sem destruir-se e sem perder a possibilidade de persistir gerando riqueza como lastro à tributação.

Em verdade, o princípio da igualdade em matéria tributária é um dos principais limites materiais ao poder de tributar, exigindo-se, de modo geral, que a tributação apenas recaia sobre quem possa com ela arcar, e dentro do universo de contribuintes possíveis, que eles sejam chamados a contribuir de modos distintos, indicados a partir de critérios legítimos, constitucionalmente autorizados a tal finalidade discriminatória (Varejão, 2008, p. 132).

Entretanto, conforme já exposto, as principais questões que giram em torno da aplicação de referido princípio guardam estreita relação com a eleição e a forma correta de aplicação, visando ao tratamento equânime entre os contribuintes.

Nesse contexto, Varejão (2008, p. 139) bem esclarece:

Com efeito, a despeito de, em princípio, o critério de comparação poder ser livremente eleito pelo aplicador do Direito, o constituinte originário, premiado pela necessidade de evitar arbítrios e privilégios legais em nefasto detrimento ao patrimônio do contribuinte, estipulou no § 1º, do art. 145, da Carta Magna que, via de regra, o critério a ser adotado para fins de concretização da isonomia tributária é a *capacidade contributiva* dos sujeitos passivos.

Nada mais legítimo. Como o tributo incide sobre o patrimônio dos contribuintes, nada mais natural que seja esse patrimônio o indicativo da diferença existente entre eles para fins de exação tributária.

Como se pode verificar, a capacidade contributiva é, em regra, critério estrutural do princípio da igualdade em matéria tributária, ou seja, aferindo-se a capacidade contributiva é possível observar-se, num primeiro momento, aqueles que se encontram em situações econômicas similares em termos de possibilidade de contribuição, assim como os que se encontram em situação diversa para, a partir dessa verificação, conferir tratamento tributário diferenciado.

## 4 O MÍNIMO EXISTENCIAL

O ajuste para se chegar a essa “capacidade contributiva” passa por limites externos, de observância cogente, os quais são o mínimo existencial em uma das extremidades e o confisco, na extremidade diametralmente oposta. Corroborando tal assertiva, expõe Torres (1995, p. 138): “a capacidade contributiva começa além do mínimo necessário à existência humana digna e termina além do limite destruidor da propriedade”.

O mínimo existencial confere imunidade à incidência da norma tributária em virtude da ausência de signo presuntivo de renda ou riqueza. Doutra banda, a regra do não confisco é também um marco limitador da capacidade contributiva, com o escopo de evitar o esgotamento da renda ou riqueza, proporcionando o respeito à propriedade privada e a continuidade da tributação para a manutenção e desenvolvimento do Estado.

Para Zacharias (2020, p. 33):

O limite inferior da tributação, aquele véu sob o qual se reserva um patrimônio alheio à imposição fiscal denomina-se mínimo vital, enquanto o limite superior da capacidade contributiva, o qual não se impõe exação alguma é a vedação do confisco, ou seja, o marco sobre o qual não haverá mais dispêndio do contribuinte para com o Estado, sob pena de estrangulamento do seu patrimônio (injustiça fiscal).

Buffon (2009) afirma que a garantia do mínimo existencial está intimamente ligada à observância do princípio da dignidade da pessoa humana, sendo que para sua concretização deve-se atribuir máxima eficácia aos direitos sociais de cunho prestacional que tenham aptidão de assegurar condições mínimas para uma existência digna. De outro lado, é proibido ao Estado cobrar exações capazes de atingir o mínimo vital a uma existência digna.

Nesse contexto, a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito, nos termos do artigo 1º da Carta Magna de 1988, tendo como um dos seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, valor este norteador dos inúmeros princípios espalhados no seu texto, garantidores de uma vida socialmente integrada, protegendo a população do Poder Estatal, impondo-lhe limites à sua atuação tendo em vista os objetivos fundamentais do artigo 3º desse mesmo diploma legal, de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional, reduzindo

a pobreza, a marginalidade e as desigualdades, com vistas à promoção do bem comum (Brasil, 1988).

Buffon (2009, p. 181) ensina que:

[...] em qualquer modelo estatal – e no Estado Social principalmente – é inadmissível que o cidadão desprovido de capacidade para promover o seu próprio sustento seja compelido a contribuir com o Estado, especialmente quando este lhe sonega aquilo de mais básico que prometeu promover (saúde, educação, segurança, habitação, salário digno etc.).

Embora o mínimo existencial não esteja expressamente disposto na Constituição Federal de 1988, pode ser extraído de seu preâmbulo, quando é consagrado diversos valores supremos, dentre os quais a liberdade, segurança, bem-estar e a justiça, não cabendo ao Estado tributar o patrimônio indispensável à consecução desses objetivos (Carrazza, 2015).

Outrossim, pode ser extraído através de procedimento hermenêutico do artigo 7º, inciso IV, igualmente do texto constitucional, que trata do salário-mínimo, em que dispõe:

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

IV – salário-mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; [...].

Considerando que o salário-mínimo é a menor remuneração paga no Brasil, e que de acordo com o dispositivo constitucional deve atender a essa gama de necessidades vitais, sobre esse valor não deveria incidir qualquer tributo, em que pese haver na legislação tributária brasileira a isenção do imposto de renda de acordo com patamares previamente definidos. Tal isenção, todavia, não exclui o contribuinte do pagamento dos impostos indiretos, como se verá adiante.

Por derradeiro, a catedrática Janaína Rifo Santin (*apud* Zacharias, 2020), ensina:

Se o respeito ao mínimo isento exige que os tributos sejam aplicados a partir da medida de capacidade econômica das pessoas, do mesmo modo estabelece que, ante a insuficiência de capacidade econômica será impossível o gravame tributário. Trata-se, pois, de uma exceção ao dever de contribuir, convertendo-se em uma exigência lógica derivada do princípio que exige cobrar o dever tributário de acordo com a capacidade econômica do sujeito, partindo da riqueza destinada a cumprir suas necessidades básicas, as quais não devem ser consideradas riquezas graváveis. Assim, à necessidade de garantir recursos ao Estado para cumprimento de suas finalidades deve ser sempre respeitado o limite absoluto à própria sobrevivência do ser humano, cuja garantia constitui a primeira exigência de desenvolvimento das teorias sobre justiça.

É inegável que o cidadão deve contribuir para a manutenção do Estado e da própria sociedade. No entanto, cabe ao sistema tributário proporcionar as condições mínimas de sobrevivência desse cidadão e manter um mínimo patrimonial, a fim de que este possa continuar a gerar riquezas aptas a serem tributadas.

Cabe ainda registrar que a expressão “sempre que possível” os impostos serão graduados, contida no § 1º do artigo 145 da Constituição da República (já transcrito alhures), em absoluto significa dizer que se trata de uma “faculdade” do legislador ordinário, não cabendo a esse, quando julgar possível, tributar respeitando o princípio da capacidade contributiva. Trata-se de uma verdadeira norma “cogente” (Brasil, 1988).

Nesse sentido, Zilveti (2004, p. 253) expõe:

A cláusula “sempre que possível” não outorga ao legislador ordinário, ou ao intérprete, ou, ainda, ao aplicador e destinatário da norma a faculdade de respeitar, ou não, o princípio da capacidade contributiva na graduação dos impostos pessoais. A norma tem, como se afirmou em diversas ocasiões, “dois destinatários, o legislador, a quem compete desenhar as figuras tributárias, e a administração tributária, quando diz ‘facultado à administração tributária (...)’”

Em verdade, é inadmissível pensar em poder discricionário ao caso, tratando-se de uma norma imperativa, havendo na expressão “sempre que possível” uma ordem de cumprimento obrigatório ao legislador ordinário, ao

aplicador e também ao judiciário, ressalvado apenas quando houver impossibilidade decorrente da própria natureza dos impostos. Isso porque, sabido é que alguns impostos não são passíveis de identificação do contribuinte final, não podendo se falar em pessoalidade, de modo que a identificação da capacidade contributiva do cidadão resta prejudicada. São os chamados impostos indiretos. Assim, o que o constituinte de 1988 pretendeu dizer é que se dê, de certa forma, preferência aos impostos diretos sobre os indiretos (Zilveti, 2004, p. 252-254).

Nesse norte, a feição de se tratar de uma norma meramente programática e diretiva, o que poderia levar a equivocada compreensão de que o princípio da capacidade contributiva poderia ser aplicado algumas vezes e outras não, foi perdendo espaço na doutrina, consolidando-se o entendimento da obrigatoriedade da observância, até mesmo em respeito e observância ao Princípio da Igualdade previsto no artigo 5º e dos objetivos fundamentais do artigo 3º, ambos da Carta Magna.

Segundo a Constituição brasileira, o princípio da capacidade contributiva é passível de ser aplicado aos impostos diretos, mormente o imposto de renda, o que dificilmente é possível no caso dos impostos indiretos, como é o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e o imposto sobre produtos industrializados, porquanto tais tributos não permitem, ao menos de forma clara, a individualização da renda líquida do contribuinte para mensurar sua capacidade de arcar com o ônus decorrente da aplicação do imposto sobre o bem adquirido (Zilveti, 2004, p. 276).

O princípio da capacidade contributiva se refere à carga tributária individual, por isso só se aplica a tributos ajustados à situação de renda, de patrimônio e de necessidades da pessoa. Uma tributação indireta que mantém o contribuinte no anonimato no mercado e atribui ao devedor fiscal encargos repassáveis, não é ajustada à capacidade contributiva individual (Kirchhoff *apud* Zilveti, 2004, p. 276).

A efetiva aplicação do princípio da capacidade contributiva tem a função de possibilitar ao Estado a prática da justiça fiscal e ao realizar a justiça fiscal, o Estado pratica a igualdade entre contribuintes, mediante a justa distribuição da carga tributária, alcançando a tão almejada justiça social.

## 5 O PESO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO

Conforme todo o contexto já apresentado, resta evidente que a capacidade contributiva do contribuinte começa além do mínimo necessário à existência humana digna. Entretanto, o respeito a esse mínimo vital é possível de percepção nos impostos diretos, como é o caso do imposto de renda da pessoa física (IRPF) quando, respeitado o limite para o ano de 2021 de R\$ 1.903,98 (um mil, novecentos e três reais e noventa e oito centavos), não haverá incidência de tributação (Brasil, 2020).

Todavia, não basta a lei isentar do imposto sobre a renda da pessoa física o rendimento mensal inferior a R\$ 1.903,98 (tributação direta), se a tributação indireta, forte no consumo, onera o cidadão de forma irrazoável. Em relação à tributação sobre o consumo, prestigiada no sistema tributário brasileiro, tal modalidade acaba favorecendo as classes mais ricas da população em detrimento dos mais pobres, o que aparentemente acaba por ferir o princípio da capacidade contributiva, fulminando com o direito de se alcançar uma vida boa, digna, livre de tributos.

O Estado Social, típico das democracias ocidentais, possui na tributação a sua principal fonte de custeio. Por sua vez, a tributação sobre o consumo é a principal marca da matriz tributária brasileira. Das bases de incidência dos tributos, considerando patrimônio, renda e consumo, esta última responde no Brasil pela maior parte do produto de arrecadação tributária, diferenciando-se da tendência que se observa nos países desenvolvidos, que tributam mais a renda.

Essa distorção ocasiona uma desigualdade tanto de renda quanto de capital, pois a renda é definida como a somatória da renda do trabalho e da renda do capital (aluguéis, dividendos, juros etc.). Quanto mais desigual a distribuição de cada um desses componentes, maior será a desigualdade total (Piketty, 2014, p. 238).

A alta incidência da tributação sobre o consumo faz com que os mais pobres acabem sendo mais onerados no sistema brasileiro, caracterizando um sistema regressivo de impostos, ou seja, em termos absolutos, a carga tributária incidente sobre as famílias de baixa renda é relativamente mais alta, o que acaba por reduzir consideravelmente o seu poder de compra, em flagrante desrespeito ao princípio da capacidade contributiva. Nesse diapasão, conforme expõe Zacharias (2020, p. 80), os alimentos, itens de primeira necessidade, acabam

saindo mais caro para os pobres, considerando a tributação indireta, em que o ônus tributário recai sobre o consumidor final.

De fato, os países em desenvolvimento seguem a tendência de concentrar suas arrecadações nos tributos relativos ao consumo, embutidos no preço final das mercadorias e serviços (tributação indireta). Tal constatação significa dizer, em certa medida, os problemas de distribuição de renda no Brasil são frutos de uma matriz tributária regressiva, fazendo premente a necessidade de melhoria do sistema de acordo com as necessidades econômico-sociais da população.

De acordo com a análise de Zacharias (2020, p. 77), países membros da OCDE como Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Estados Unidos da América, Alemanha, Reino Unido, Noruega e demais possuem uma tributação relativamente menor sobre o consumo, em comparação ao Brasil, o que os tornam uma sociedade menos injusta e mais igualitária na distribuição da renda, bem como na distribuição dos serviços públicos essenciais à população. Para Piketty (2014, p. 233), a tributação tem papel central na possibilidade de redução da desigualdade.

A esse respeito, Zacharias (2020, p. 78-79) afirma que:

A tributação intensa sobre o consumo é injusta porque onera, de forma mais pesada, as pessoas pobres da sociedade, enquanto uma tributação mais elevada sobre a renda e o patrimônio distribui melhor e mais equanimemente o ônus fiscal entre as pessoas com maior poder aquisitivo, que sentem menos os reflexos tributários, preservando o poder aquisitivo mesmo quando taxados de maneira mais carregada.

A tributação sobre o consumo nivela por baixo a capacidade contributiva dos cidadãos, intensifica o desdém brasileiro em promover igualdade na tributação da renda produzida pelo esforço laborativo, aniquilando o poder de compra do pobre, que se estabiliza como refém de uma sociedade injusta e concentradora de renda e patrimônio.

Além da primordial função arrecadatória da tributação, duas outras funções podem ser citadas: uma redistributiva, voltada a reduzir a desigual distribuição de renda e riqueza oriundas do livre mercado, e uma regulatória, na qual o Estado direciona o setor privado de acordo com os interesses estatais próprios (Moreira, 2016).

Nesse contexto, o consumo, a despeito de uma guerra fiscal praticamente institucionalizada, mostra-se, por outro lado, uma base tributária ainda segura, visto ser condição *sine qua non* para a subsistência do sistema de produção capitalista.

Avi-Yonah (*apud* Moreira, 2016), argumenta que:

Impostos sobre o consumo são necessários para as três funções [arrecadação, regulação e redistribuição]. Um imposto sobre o consumo é importante para arrecadar quando o setor público demanda mais receitas do que as geradas pelo imposto de renda. A redistribuição pode ser alcançada de modo mais efetivo tributando-se o consumo amplamente e utilizando-se o orçamento para obter a progressividade. E o consumo, em si, é mais facilmente regulado por impostos sobre o consumo do que pelo imposto de renda.

Ainda conforme Moreira (2016), no modelo ideal Rawlsiano, a tributação sobre o consumo deveria se dar de maneira meramente proporcional, sem adentrar em outros critérios, tais como o da capacidade contributiva, embora na prática, apenas Japão e Chile adotavam a tributação do consumo meramente proporcional, conforme dados OCDE de 2014. Via de regra, a tributação sobre o consumo varia de acordo com o bem a ser tributado, podendo haver isenções em determinados produtos ou redução significativa, como ocorre com a cesta básica de alimentos. A este fenômeno a doutrina tem chamado de “seletividade”.

A seletividade na tributação está intimamente ligada ao que se denomina de função extrafiscal do imposto, ou seja, função outra além da função primordial que é a de arrecadar recursos financeiros ao Poder Público. É a função extrafiscal ou função de intervenção na economia (Machado, 2019, p. 133). Não obstante, pode-se dizer que a seletividade não é apenas um mecanismo da função extrafiscal do tributo, mas sim uma tentativa de buscar a capacidade contributiva de acordo com o bem consumido (Moreira, 2016).

Como exemplo da chamada “seletividade”, tem-se o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que, nos termos da Constituição, há de ser seletivo, conforme delinea o art. 153: “Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: [...] IV - produtos industrializados; [...] § 3º O imposto previsto no inciso IV: I - será seletivo, em função da essencialidade do produto; [...]” (Brasil, 1988).

Nessa mesma linha, pode ser citado o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, que também poderá ser seletivo em função da essencialidade do produto ou serviço tributado, de acordo com o artigo 155, § 2º, inciso II da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

[...]

II - operação relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços; [...] (Brasil, 1988).

Cabe o registro, no entanto, que a seletividade não se confunde com a progressividade. A seletividade apenas significa dizer que um imposto possui alíquotas diferenciadas, devendo ser instituído com um objetivo certo, e este é que vai determinar a diversificação das alíquotas. Está ligada à função extrafiscal do tributo. Por sua vez, a progressividade significa dizer que as alíquotas crescem quando cresce a base de cálculo. A progressividade pode ser considerada em relação a um tributo isolado ou em relação ao sistema tributário, em sua totalidade (Machado, 2019, p. 146).

Coelho e Derzi (1982, p. 148) ensinam: “Por progressividade entende-se a majoração da alíquota à medida que cresce o valor da matéria tributável. Não é incompatível com o princípio da igualdade e da proporcionalidade. Ao contrário, é hoje aceita [...]”.

A tributação geralmente reflete o pensamento econômico de uma determinada época. Diante disso, a seletividade ganhou mais importância com o Estado intervencionista, que lançou mão largamente de finanças funcionais (Machado, 2019), a partir do aparato teórico keynesiano que induz, de certa forma, a manutenção de um desempenho apropriado em termos de comportamento dos preços (Montes; Alves, 2012).

A capacidade contributiva é, via de regra, atendida nos tributos diretos pela técnica da progressividade, o que não se pode falar a respeito do tributo sobre o consumo, considerando que se trata de uma tributação indireta, como já falado anteriormente, dificultando o alcance da capacidade contributiva, em que pese o mecanismo da seletividade.

No Brasil, a tributação sobre o consumo, caracterizada por uma tributação indireta, representa praticamente a metade de toda a carga tributária. Em termos absolutos, quem tem menos renda acaba pagando proporcionalmente mais impostos, configurando um sistema de tributação regressivo. Assim, quem tem maior renda tem capacidade de realizar investimentos e adquirir propriedades, mas quem tem menos, utiliza praticamente todos os recursos para seu consumo e de sua família, o que resulta na amplificação das desigualdades (Imposto..., 2021).

A par de todo esse contexto, em janeiro do corrente ano houve o ingresso junto ao Supremo Tribunal Federal da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 786, que visava ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema tributário brasileiro e a adoção de providências para fazer cessar as violações, com vistas a corrigir a regressividade do sistema tributário brasileiro, ao argumento da não observância do princípio da capacidade contributiva mormente pelos legisladores ordinários, que não lograram êxito em estatuir o previsto na Constituição Federal, resultando num sistema tributário que privilegia os mais ricos em detrimento dos mais pobres (Brasil, 2021).

No entanto, em fevereiro deste mesmo ano, foi negado seguimento à demanda, ao argumento, em apertada síntese, de que a Constituição Federal reservou à lei complementar as matérias básicas de integração do Sistema Tributário Nacional, como garantia constitucional explícita ao contribuinte, não cabendo ao Supremo Tribunal Federal a função legiferante do Congresso Nacional, restando ao autor da demanda impugnar especificamente as leis e atos normativos tributários que entender inconstitucionais (Brasil, 2021).

Nessa toada, de acordo com Machado (2019), os princípios positivados no texto constitucional previnem eventuais tentativas de agressão aos direitos fundamentais, ficando a cargo do Poder Judiciário a análise do caso concreto.

Zilveti (2004, p. 223) sustenta que:

O direito constitucional do contribuinte deve conter o poder de tributar do Estado, ativamente, por meio de ação, pelo controle difuso de cons-

titucionalidade (mandado de segurança, por exemplo), e pelo controle concentrado (ação direta de inconstitucionalidade – ADIN -, por exemplo). O papel do controle jurisdicional é de reprimir o abuso do legislador tributário que desrespeite o mínimo existencial e, portanto, a capacidade contributiva do cidadão.

Nesse sentido, compete ao poder judiciário, de forma específica, verificar se a escolha do legislador da hipótese de incidência tributária recai sobre signo presuntivo de renda ou capital, cabendo ao magistrado a obrigatoriedade da declaração de inconstitucionalidade da lei tributária se o legislador tiver escolhido para a composição de sua hipótese de incidência fatos que não são signos presuntivos de renda ou capital acima do indispensável.

Não se deve esquecer que tal situação está em perfeita sintonia com o direito fundamental de inafastabilidade da jurisdição, em que se extrai de forma expressa do texto constitucional que nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário<sup>4</sup>, sobretudo quando a lesão ou ameaça se volta contra o princípio basilar da dignidade da pessoa humana.

## 6 CONCLUSÃO

O princípio da igualdade, assim como o princípio da capacidade contributiva, instrumento segregador de indivíduos conforme o poder econômico, inspirado no ideal de justiça fiscal, encontra previsão expressa na Constituição Federal de 1988.

A base tributária de um país revela as escolhas legislativas sobre quando tributar, a quem e em que medida. Por razões óbvias, o legislador deveria atribuir o dever de pagar tributo a quem tem capacidade econômica para tanto, assim, quem pode pagar, paga, na medida da sua capacidade. É a graduação dos impostos na proporção da capacidade contributiva do contribuinte. É uma questão de divisão proporcional das despesas públicas.

---

<sup>4</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988).

A necessidade de estabelecer limites mais explícitos e estáveis de demarcação do Poder de Tributar, é crucial para que se possa garantir a todos os cidadãos de que serão tratados igualmente.

No ordenamento jurídico brasileiro, a capacidade contributiva constitui uma verdadeira imposição axiológica, posto que consagrado em nível constitucional, devendo sempre ser considerado pelo hermeneuta. O intérprete está ligado a ela, sob pena de laborar contrariando a Constituição.

Assim, o sistema infraconstitucional de arrecadação encontra limites no ordenamento jurídico pátrio, mormente na carta constitucional, cabendo ao Poder Judiciário, na análise do caso concreto, prezar pela higidez do sistema e contenção do avanço da carga tributária para fora das fronteiras delineadas pelo mínimo existencial e não confisco.

Combater as distorções causadas pela atual estrutura fiscal deve ser prioridade na agenda de nossa nação, uma vez que a busca pela justiça social passa, necessariamente, pela realização da justiça fiscal. Entretanto, isso só poderá ser atingido por intermédio de uma profunda mudança da estrutura da tributação, visando uma maior progressividade na matriz tributária brasileira.

Enquanto se permanecer com a mentalidade de arrecadação sobre qualquer ínfima manifestação de riqueza, sem atentar à real capacidade econômica do contribuinte, o país permanecerá como artífices de um Estado injusto no plano fiscal, o que resulta na concentração de renda em pequenos grupos privilegiados em detrimento dos menos favorecidos, ao arrepio da Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

- AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. São Paulo: [s.n.], 1920. Disponível em: [https://www.literaturabrasileira.ufsc.br/\\_documents/0006-01488.html](https://www.literaturabrasileira.ufsc.br/_documents/0006-01488.html). Acesso em: 27 ago. 2021.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**, vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1989.
- BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2007.
- Brasil. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brazil: promulgada em 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 27 ago. 2021.

Brasil. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 27 ago. 2021.

Brasil. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 25/08/2021.

Brasil. Ministério da Economia. IRPF (Imposto sobre a renda das pessoas físicas). **Portal Gov.br**, Brasília, 13 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica>. Acesso em: 27 ago. 2021.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Pesquisa de Jurisprudência**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 786, Paraná. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 09 fev. 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345629715&ext=.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

COELHO, Sacha Calmon Navarro; DERZI, Misael Abreu Machado. **Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana**. São Paulo: Saraiva, 1982.

FRANÇA. Assembleia Nacional Constituinte. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. Paris, 26 ago. 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 27 ago. 2021.

IMPOSTO sobre consumo. **Blog Oxfam**, 2021. 1 cartilha. Disponível em: [https://oxfam.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Imposto-sobre-consumo.pdf?utm\\_campaign=-calculadora\\_-\\_assinou\\_email\\_1\\_-\\_duplicado&utm\\_medium=email&utm\\_source=R-D+Station](https://oxfam.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Imposto-sobre-consumo.pdf?utm_campaign=-calculadora_-_assinou_email_1_-_duplicado&utm_medium=email&utm_source=R-D+Station). Acesso em: 27 ago. 2021.

MACHADO, Hugo de Brito. **Os Princípios Jurídicos da Tributação na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MONTES, Gabriel Caldas; ALVES, Rômulo do Couto. Teoria das finanças funcionais e o papel da política fiscal: uma crítica pós-keynesiana ao novo consenso macroeconômico. **Revista de Economia Política**, v. 32, n. 4, p. 670-688, dez. 2012. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rep/a/yG4DCYFHGxmQTj555HY9tgr/?lang=pt>. Acesso em: 27 ago. 2021.

MOREIRA, André Mendes; SENA, Roberto Miglio. (In)Justiça na Tributação do Consumo: o que a OCDE tem a nos dizer. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 4, n. 4, 2016. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/19816/16267>. Acesso em: 27 ago. 2021.

PEZZI, Alexandra Cristina Giacomet. **Dignidade da pessoa humana:** mínimo existencial e limites à tributação no Estado Democrático de Direito. Curitiba: Juruá, 2011.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações:** investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

TORRES, Ricardo Lobo. **Os direitos humanos e a tributação:** imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

Varejão, José Ricardo do Nascimento. **Princípio da igualdade e direito tributário.** São Paulo: MP Editora, 2008.

ZACHARIAS, Ricardo Almeida. **Capacidade contributiva:** descompasso entre o princípio e a realidade tributária brasileira. Belo Horizonte: Dialética, 2020.

ZILVETI, Fernando Aurélio. **Princípios de direito tributário e a capacidade contributiva.** São Paulo: Quartier Latin, 2004.

# REPRESENTAÇÃO DO JURISTA: UM PERSONAGEM RACIALIZADO

Matheus Fernandes Cassundé<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo busca refletir sobre a existência de uma imagem idealizada, ou estereotipada, de um determinado papel: o jurista. Trata-se de possível aplicação empírica da teoria do sociólogo Erving Goffman, cuja perspectiva de análise dramática da sociedade ancora-se na assunção de que, na presença de outros indivíduos, o sujeito-ator projeta uma imagem de si, que, por sua vez, pode ou não ser reconhecida pelos demais interatuantes, a plateia.

Em semelhança com pesquisa feita por Rawls e Duck (2017), realiza-se um recorte na representação, levada a cabo por determinados profissionais negros, de papéis profissionais com *status* social elevado. Nesse sentido, analisa-se a projeção da fachada por operadores do direito em seu cotidiano, em especial diversas situações, amplamente divulgadas, em que se constataram rupturas ou falhas na interação pelo não reconhecimento imediato de pessoas negras no papel de jurista. Ainda que possa haver uma delimitação da imagem em vários outros aspectos, como gênero, por exemplo, preferiu-se, devido à organização do próprio trabalho, dar ênfase à situação específica dos juristas negros, abordando-se, de maneira sintética, outras perspectivas na conclusão.

A pesquisa, portanto, foi conduzida com o objetivo de entender a dinâmica em que, geralmente, se dão as interações entre atores negros e a plateia no âmbito da justiça, de modo a verificar se há, de fato, expectativa racial quanto ao indivíduo que assume o personagem/papel de profissional do direito. Para tanto, foram analisadas uma série de notícias e depoimentos, de ampla divulgação por jornalismo digital, na busca de um possível padrão nas

---

<sup>1</sup> Graduação em Direito pela Universidade Vila Velha (2020) e em Letras - Língua Portuguesa pela Universidade Estácio de Sá (2022). Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Candido Mendes (2023). Mestre em Ciências Sociais pelo PGCS-UFES (2023). Doutorando em Ciências Sociais no PGCS-UFES. e-mail: matheusfcassunde@outlook.com.

experiências embaraçosas relatadas pelos sujeitos pesquisados. Somam-se à análise qualitativa desses relatos as pesquisas sociodemográficas produzidas por diversos órgãos com incumbência estatística, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (Ceert), que permitem o cruzamento dos dados.

A título de explicação quanto à terminologia utilizada na classificação racial, preferiu-se adotar “negro” e “negra”, pois, nos relatos transcritos ao longo do artigo, os indivíduos, em sua maioria, se autodeclararam desta maneira (*vide* relatos 2, 4, 5, 6, 7 e 8). Outro ponto que justificou o emprego desses termos é que os relatórios de estatísticas, em geral, agrupam seus dados de autodeclaração racial em classificações de brancos, negros (compostos por pardos e pretos), amarelos e indígenas.

Soma-se a isso o fato de juristas autodeclarados pardos – que, como afirmado, compõem o grupo “negros” nas estatísticas – serem passíveis de vivenciar as mesmas experiências narradas neste trabalho, em especial se, não obstante a sua autodeclaração, forem identificados por terceiros, em determinadas interações, como indivíduos pretos, sendo-lhe dirigidas as mesmas reações habitualmente direcionadas àqueles que, de fato, se autodeclararam pretos.

Por fim, a revisão bibliográfica é imprescindível à análise pretendida, visto que, além de possibilitar o enquadramento de situações concretas em conceitos já amadurecidos por diversos autores, sugere discutir, ainda que de maneira embrionária, algumas das causas pelas quais tais situações se constituíram na divisão do trabalho e de seus respectivos papéis.

## 2 APORTES TEÓRICOS

De início, cumpre reiterar que o presente ensaio é embasado nas categorias criadas por Erving Goffman (2014) no desenrolar de sua teoria sobre o caráter dramático da interação social. Em “A Representação do Eu na Vida Cotidiana”, o autor parte da ideia de que, quando os indivíduos chegam à presença um dos outros, imediatamente inicia-se um trabalho de representação, no qual o ator projeta uma imagem, geralmente favorável de si mesmo, cujo objetivo é definir a situação em que se encontra, melhor dizendo, para criar um quadro de referência que possibilite adotar a conduta mais adequada em relação à plateia que o assiste – os outros participantes da interação – e que os demais também ajam da melhor maneira em relação a ele.

Dentre os conceitos mais importantes da sociologia goffmaniana, destaca-se o de fachada ou face, que é “equipamento expressivo de tipo padronizado intencional ou inconscientemente empregado pelo indivíduo durante sua representação” (GOFFMAN, 2014, p. 34); ela consiste, pois, em uma projeção de um “eu” específico durante a interação, que reúne determinados atributos sociais positivos, haja vista que, em “Ritual de Interação”, Goffman (2011, p. 13-14) completa que a fachada é um “valor social positivo que uma pessoa reivindica para si mesma através da linha que os outros pressupõem que ela assumiu durante um contato”.

Logo, na presença de outros, o sujeito busca mostrar-se a partir de uma imagem positiva e idealizada, o que o faz por meio de aparências e maneiras, que marcam, respectivamente, o status social do ator e o estado ritual temporário do indivíduo, ou seja, como ele se portará na relação, por exemplo, de forma arrogante, gentil etc.

No entanto, a definição do papel representado não é livre; ela é relativamente condicionada pela posição do sujeito no espaço social. Essa premissa foi retirada da teoria de Bourdieu (2008), segundo a qual a localização do indivíduo no espaço social depende dos princípios de diferenciações – volume de capital global e volume relativo dos capitais cultural e econômico – e gera uma disposição em relação às propriedades dos agentes, em outras palavras, uma disposição a possuir determinados bens e a adotar determinadas práticas.

O *habitus*, portanto, é a disposição – não determinista – de que alguns grupos compartilhem práticas e gostos devido a sua posição aproximada no espaço social, ainda que exista certa variação individual. Ao mesmo tempo que unifica – retraduz as características relacionais de uma posição em um estilo de vida unívoco – o *habitus* diferencia, porquanto demarca diferenças entre costumes dos vários grupos que integram esse espaço.

O esforço na demarcação de diferenças não é ignorado na representação, sobretudo quando ela se dá em um campo de poder, como é o caso do presente estudo, em que o palco para as representações é justamente o sistema de justiça. Nesse sentido, Balandier (1982, p. 10) defende que poder teatral é incompatível com a simplicidade e com a igualdade:

[...] a representação implica em separação, em distância; ela estabelece hierarquias; ela muda os que estão em diferentes cargos e esses dominam a sociedade fazendo dela um espetáculo onde ela deve (ou deveria) se ver aumentada. As manifestações do poder não se acomodam bem

com a simplicidade. A grandeza ou a ostentação, a decoração ou o fausto, o cerimonial ou o protocolo geralmente as caracterizam.

A asserção anterior é mais bem explicada pelo autor em outro capítulo, no qual aduz que a ordem social hierarquizada, classifica, diferencia e traça limites, mais do que isso, ela estabelece e condiciona os papéis a serem encenados por cada indivíduo ou grupo de indivíduos. Não obstante essa ordem possa embaralhada, desprezada, invertida e, às vezes, derrubada, trata-se de uma tarefa difícil, posto que ela tem como vantagem a subordinação que promove na consciência das pessoas, de modo que o desvio é sancionado moralmente antes mesmo da punição legal.

Sob a ótica do interacionismo de Goffman (2014, p. 39-40), essa predefinição de papéis se relaciona com a institucionalização da fachada social, circunstância que ocorre quando há expectativas estereotipadas às quais ela dá lugar, tendendo a um conteúdo estável e independente das práticas que são realizadas sob a essa fachada. Nesse sentido, quando “um ator assume um papel social estabelecido, geralmente verifica que uma determinada fachada já foi estabelecida para esse papel”.

Em outras palavras, na representação de certos personagens, espera-se que o ator possua determinados atributos relacionados com aquele papel social determinado. No entanto, essas expectativas estereotipadas sobre uma dada fachada acabam por demarcar os indivíduos classificados como aptos para o desempenho do personagem idealizado, de modo que, quando o ator não atende às expectativas postas sobre o papel, sucede, em geral, rupturas na interação.

Isso se dá porque, como explicado anteriormente, a fachada é um atributo socialmente dado; ela depende da ratificação, pela plateia, do “eu” delineado pelo ator no momento da interação. Aqui reside, pois, o caráter moral das representações, que implica tanto a reivindicação do ator quanto ao tratamento que lhe é devido em razão de sua fachada quanto a exigência, pela plateia, que o sujeito seja aquilo que expressa ser.

A infringência à pretensão de reconhecimento, de um lado, e à conformidade entre papel e ator, de outro, implica consequências imediatas tanto no nível individual – pelo envolvimento emocional dos sujeitos com a fachada – quanto nos níveis interacional e institucional, porquanto a ruptura pode destruir o respeito mútuo imprescindível à relação intersubjetiva e, ao mesmo

tempo, afetar a imagem da própria instituição em que se deu essa interação malsucedida.

É justamente nas falhas ocorridas na interação face a face no cotidiano do Poder Judiciário que se pode encontrar a fachada institucionalizada do papel social de jurista: um sujeito branco. A existência dessa imagem racialmente definida se mostra evidente pelo não reconhecimento imediato de advogados e juízes negros como ocupantes de cargos de poder. Mesmo que de forma inconsciente, indagações direcionadas a agentes negros, como “cadê o juiz?” ou “quem é o advogado?”, enunciam expectativas estereotipadas acerca da aparência de um personagem específico.

Logo, fixadas as principais premissas teóricas que baseiam este artigo, cabe aos próximos tópicos refletir sobre a padrão das narrativas em cada grupo e a correlação delas com os dados estatísticos sobre o perfil demográfico do campo examinado, possibilitando, assim, acerca dos atributos socialmente exigidos para o desempenho do papel de jurista.

### 3 FACHADA INSTITUCIONALIZADA E O NÃO RECONHECIMENTO DO NEGRO COMO JURISTA

O estudo empreendido por Ralws e Duck (2017) é a base do presente tópico. Isso porque, em síntese, os autores analisaram as diferentes expectativas e interpretações do “eu” projetado por homens negros de *high-status* – ou posição social elevada – partindo do pressuposto de que o não reconhecimento da identidade representada por eles é uma forma de racismo institucional.

Recuperando a ideia goffmaniana de que os indivíduos buscam definir a situação quando chegam a presença de outrem, os autores defendem que as expectativas sobre a raça limitam as identidades as quais os afro-americanos são esperados assumir, dado que participantes negros e brancos definem as situações de modo distinto, logo, chegam a conclusões distintas.

Tal asserção se fundamenta, como adiantam os próprios autores, na dupla consciência, concepção de Du Bois (1999) sobre um véu que, ao impor distintas realidades a indivíduos brancos e a indivíduos negros, cria, também, perspectivas diferentes para a compreensão das experiências. Trata-se de uma “sensação estranha, essa consciência dupla, essa sensação de estar sempre a se olhar com os olhos dos outros” (Du Bois, 1999, p. 54), ou seja, os quadros de

referência para entendimento da situação, os quais norteiam as condutas individuais, tendem a divergir, criando, dessa forma, rupturas na interação.

É nesse sentido que o artigo de Rawls e Duck (2017) reúne uma série de depoimentos em que se demonstra que a representação de um personagem de posição social elevada por um homem negro geralmente não é ratificada de imediato pelos participantes. Por meio de entrevistas, buscou-se um padrão de experiências a partir do reconhecimento, pelos entrevistados, de situações semelhantes à história inicial – caso de referência padronizado – contada pelos entrevistadores, percebeu-se que homens negros de alta posição em quadros corporativos não tinham suas ordens acatadas de forma imediata por seus subordinados, quer pelo questionamento delas, quer pelo simples descumprimento.

De maneira semelhante, o presente trabalho dedicou-se a encontrar um padrão nos relatos de juristas negros, obtidos em notícias sobre o tema e em entrevistas em canais de organizações, como é caso dos depoimentos da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). No entanto, diferentemente do estudo norte-americano citado anteriormente, descobriu-se que o problema mais mencionado não é relativo ao cumprimento de ordens; consiste, na verdade, no não reconhecimento expresso por perguntas, geralmente questionando onde se encontra ou quem seria o juiz ou advogado, mesmo que o indivíduo esteja trajando as roupas que caracterizam o personagem projetado, como o terno ou a toga.

A começar pelos magistrados, cuja posição, dentro da divisão do trabalho jurídico, é a de maior poder devido a sua prerrogativa de dizer o direito (BOURDIEU, 1989), os depoimentos extraídos confirmam um padrão de não reconhecimento dos indivíduos negros nesta posição. No artigo “‘Cadê o juiz?’ Representatividade importa”, Nacaratte (2020, online) narra as histórias de juízes negros nos diversos tribunais de justiça do País. A fim de preservar a voz daqueles que efetivamente passaram por essas experiências, opta-se por citá-los em suas próprias palavras:

### **Relato 1**

É comum pessoas antes de começar audiência me perguntarem quem é o juiz. Muitos pensam que é o promotor que vai fazer o julgamento, quando ele tem aparência de ser mais velho e de cor branca. [...] Muitas vezes as pessoas me confundem com motorista, segurança, e não como juiz titular.

**Relato 2**

A discriminação ainda continua. Ser juíza negra causa estranhamento para muitos. Eu já ouvi muitas vezes que não tinha a cara de juíza; a estampa esperada. Esse é o racismo nosso de cada dia; insidioso, sutil em suas práticas, extremamente corrosivo em seus efeitos, na mente e nos padrões mentais de nossa sociedade.

**Relato 3**

Certa vez, durante um julgamento, a secretária da audiência pediu para a testemunha se sentar à frente da juíza, que era eu na ocasião. A cadeira estava posicionada na minha frente. A testemunha virou a cadeira e se posicionou em frente da advogada de cor branca.

**Relato 4**

Certa vez, ouvi coisas bem ofensivas do tipo: “meretríssima”. A fala absurda era de uma das partes envolvidas num julgamento. É comum não reconhecer negro como magistrado. As pessoas tentam nos ignorar, e não nos ver neste lugar de poder. Deparo-me com racismo desde sempre.

**Relato 5**

Eu estava numa oficina, e o cliente da loja me deu uma ordem para buscar o carro. Eu estava na área vip. Eu já estava na condição de juiz. O racismo traz a ideia de invisibilidade da figura do negro. [...] Teve um julgamento criminal, em que um preso ficou surpreso ao me ver como juiz negro. Isso demonstra um processo de identificação. Geralmente, os negros são colocados no papel de subalternização.

**Relato 6**

Muitas vezes, teve gente que chegou até a mim, não dava nem bom dia. Só dizia que queria falar com o juiz. Isso mostra o preconceito escancarado. Eu sou juíza, mulher, jovem e negra. Às vezes, ouço: “a senhora é muito nova, vem sozinha para o Piauí, como seu marido deixa?” Meu marido precisa autorizar?

Os depoimentos transcritos anteriormente possuem um ponto específico de convergência: a não ratificação da imagem de juiz quando projetada por pessoas pretas. Em geral, tal fato se dá por questionamentos que, implicitamente, não consideram sequer possibilidade de o personagem “juiz” ser representado por negros. Em consonância com a teoria de Goffman (2014), pode-se concluir que essas situações atestam a existência de expectativas estereotipadas em relação ao papel social de magistrado, isto é, a fachada tornou-se racialmente institucionalizada na medida em que a cor da pele e demais traços fenotípicos brancos estão dentre os atributos exigidos do ator.

Ainda quanto aos magistrados, os relatos evidenciaram que essas rupturas na interação nem sempre ocorrem de maneira implícita, havendo casos em que o estranhamento é emitido de maneira direta. Nessa situação, algumas entrevistas concedidas a jornais também evidenciam um padrão:

#### **Relato 7**

Nesta semana, uma advogada veio me entregar memoriais. Eu estava na sala junto com os funcionários. Falei: “sim?”. Ela ficou meio assim e disse: “a senhora que é a juíza? Nossa, a senhora é tão jovem, nem pensei que pudesse ser a juíza. Não tem cara de juíza”. Não tem cara de juíza é uma frase que sempre ouço. [...] O advogado entrou com um recurso dizendo que queria que o processo de seu cliente fosse julgado por um juiz branco, não por mim. Eu estou tendo preconceito porque sou negra? A pessoa de fato escreveu isso, estamos numa sociedade doente (Coura, 2018, online).

#### **Relato 8**

Estar “acostumado” significa ouvir diariamente pessoas entrarem em sua sala, olharem para ele e perguntarem: “Onde é a sala do juiz?” Ou: “Você viu o juiz?” Ou: “O juiz já chegou?”. [...] Quando era juiz em Caraguatatuba, no litoral de São Paulo, Oliveira com frequência era parado na estrada por policiais rodoviários impressionados com o fato de um negro dirigir um Monza do ano. Em uma ocasião, o desconfiado policial não ficou satisfeito em verificar os documentos de praxe. Perguntou a ocupação de Oliveira: “Sou juiz”, respondeu, para ouvir uma réplica imediata do policial: “Juiz de futebol?” (Stycer, 1995, online).

### Relato 9

Teve um evento de quando eu era juiz em Santa Teresa. Eu estava na porta do fórum, conversando com um oficial de Justiça, e veio pela rua um homem cambaleando. Nesses lugares frios, as pessoas costumam beber. Ele olhou e falou “está bonito heim, negão?”. O oficial falou “rapaz, é o juiz”, e ele respondeu “que juiz o quê, rapaz, estou acostumado a beber com ele”. Eu nunca tinha visto o homem. O oficial perguntou se ele queria ser preso e ele falou “ele não vai me prender não rapaz, é meu amigo de copo”. Então eu subi para o prédio (Gilberti, 2020, online).

Pode-se observar que, nos casos anteriores, além do rotineiro não reconhecimento implícito, há rejeição direta da imagem projetada pelos magistrados negros, o que corrobora a hipótese de que o personagem “juiz” é racialmente demarcado. Nicolitt *et al.* (2020), em artigo sobre o (não) lugar do negro no sistema de justiça, indica, por meio de dados estatísticos, que a maior parte dos cargos do Poder Judiciário é ocupada por pessoas brancas, não só no caso da magistratura, mas também do Ministério Público e na Defensoria Pública.

Nessa direção, o perfil demográfico dos magistrados, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (2018), aponta que a maioria dos juizes brasileiros se considera branca (80,3%), ao passo que apenas 18,1% se autodeclararam negros (16,5% pardos e 1,6% pretos) e 1,6% de origem asiática (amarelo). No Ministério Público, ao seu turno, a pesquisa do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (2016), expõe que 76% dos promotores e procuradores se autodeclararam brancos; 22%, pretos e pardos (20% pardos e 2% negros). Nos quadros da Defensoria Pública, o último Censo realizado pelo Ministério da Justiça (Brasil, 2015) também demonstra um padrão semelhante: 76,4% dos defensores se autodeclararam brancos; 19,2% pardos; 2,2% pretos e 1,8% amarelos.

Os dados apresentados revelam o predomínio absoluto de pessoas brancas nos cargos das principais carreiras do Poder Judiciário, fator que contribui para a institucionalização da fachada, que, por consequência, potencializa a ocorrência de eventos como os relatados anteriormente, em que a autoridade do negro jurista é questionada, senão negada.

Chama atenção, porém, o caráter circular da relação entre a fachada institucionalizada e a não presença de pretos nos quadros funcionais do sistema de justiça. Nicolitt *et al.* (2020) põem em pauta a discussão sobre o discurso da meritocracia no acesso aos cargos do Poder Judiciário. Para os autores, o formato dos concursos para ingresso nessas carreiras, ainda que com a lei de co-

tas, não é suficiente para reduzir a desigualdade racial; pelo contrário, teria por consequência justamente o favorecimento da parcela branca da população. É o que atesta, por exemplo, o dado citado pelos autores sobre o último concurso nacional unificado da magistratura trabalhista, em que o perfil majoritário dos aprovados é “não negro” e oriundo de estrato social mais elevado.

Para além das diferenças estruturais, como a desigualdade no acesso à educação, disponibilidade de tempo para dedicação exclusiva ao estudo dos certames e outras circunstâncias relativas a trabalho em idade precoce, habitação e renda, que, inclusive, são o maior fator para essa não presença de pretos nas carreiras jurídicas, a existência de padrões de aparência (como os traços fenotípicos) esperados dos candidatos é um entrave ao ingresso nos quadros do funcionalismo público, em especial na fase de entrevistas ou prova oral, etapa costumeira dos concursos do alto escalão do Poder Judiciário.

No livro “Cadê a Juíza?”, a magistrada Raíza Feitosa Gomes (2020) narra diversos eventos semelhantes aos relatos transcritos neste artigo, acrescentando que a ausência de negros, especialmente mulheres negras, no sistema de justiça decorre, também, de estereótipos negativos que influenciam os membros de comissões examinadoras de concurso público, sobretudo na etapa em que o indivíduo se apresenta para a arguição oral. Trata-se, pois, de uma lógica circular, em que as expectativas estereotipadas relacionadas à fachada de jurista atuam como causa e efeito, ou seja, a imagem de jurista branco é consolidada pela não presença de negros nos quadros funcionais e, ao mesmo tempo, essa imagem estereotipada acaba por excluí-los do ingresso no Poder Judiciário, mantendo-os afastados de cargos de poder.

As rupturas interacionais não se limitam ao funcionalismo público; elas ocorrem com igual frequência na advocacia privada. Seguindo a metodologia empregada no caso dos magistrados, também foram colhidos alguns relatos – embora menos numerosos – oriundos de entrevistas a canais de mídia, que evidenciam o mesmo padrão de experiências negativas no que se refere ao reconhecimento da imagem projetada por indivíduos negros. São eles:

#### **Relato 10**

Em 12 de março, eu estava ingressando na sala do Daat e um servidor da OAB veio atrás de mim e me perguntou seu eu era advogada. Um outro profissional, homem e branco, entrou junto comigo e não teve o mesmo tratamento. Então, mostrei a carteira da OAB e questionei o motivo de só eu ter sido abordada. Ele disse que eu não era conhecida ali. [...] Fiquei lá

40 minutos, entraram uns 30 advogados e advogadas e nenhum mereceu o tratamento que recebi (Galvão, 2020, online).

### **Relato 11**

Já me perguntaram até se eu sou advogada de verdade. Essa estrutura às vezes impede que olhem para mim e vejam que eu sou uma profissional e que posso fazer advocacia de qualidade como qualquer outra pessoa (Angelo, 2020, online).

### **Relato 12**

Estou no escritório há mais de 12 anos. No começo da minha trajetória, as pessoas olhavam para mim e não acreditavam que eu era um advogado negro representando um grande escritório. Eu chegava na reunião, abria a porta e falava: boa tarde. Aí as pessoas diziam: boa tarde, estou esperando o Dr. Robson. Ah, tá bom, prazer, sou Dr. Robson. Na hora, as pessoas olhavam com aquela cara de espanto. Você é o Robson? E isso não foi uma, nem duas nem três vezes. [...]

Quando a pessoa já tinha contato comigo, sabendo que eu era profissional negro, ela já sabia de certa forma meu trabalho técnico. Quando a pessoa não tinha tido um primeiro contato comigo, sem saber qual era a qualidade do meu trabalho técnico, olhava para mim e falava: esse é o cara que vai cuidar do meu assunto, esse é o advogado que vai cuidar do meu problema? Já olhava desacreditando mesmo (TEIXEIRA, 2020, online).

As narrativas feitas por advogados assemelham-se aos relatos de juízes em um ponto fulcral: a não ratificação imediata da representação de um determinado papel – de jurista, no caso – quando feita por indivíduos negros. Há, como ponto de convergência, questionamentos do tipo “você é advogado (a)?”, que veiculam, ainda que de modo indireto, uma espécie de incredulidade quanto à honestidade da imagem projetada – ou da legitimidade do ator para assumir aquele papel – e também quanto ao desempenho daquele indivíduo na função de advogado, exemplificado ao fim do relato 12.

Tais rupturas são evidências da demarcação racial da fachada de jurista, posto que, como indicado anteriormente, dentre os atributos de aparência esperados do ator que assume esse papel, a cor da pele e outros traços são características em relação às quais há expectativas estereotipadas. Se analisadas algumas estatísticas do setor, por exemplo, o levantamento informal feito Centro

de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (CEERT)<sup>2</sup>, em 2018, indica que advogados negros representam menos de 1% do corpo jurídico de nove dos maiores escritórios de advocacia do país (Leoratti, 2019)<sup>3</sup>, dado que vai ao encontro também do relato 12, por exemplo, que aponta para a descrença no seu papel de advogado representando um grande escritório.

Nessa direção, a análise iconográfica de Santos e Cardoso (2016) sobre a representação racial da advocacia brasileira na Revista Análise Advocacia 500 – periódico sobre os escritórios mais prestigiados do Brasil – aponta que, em sua edição de 2015, das 153 fotografias publicadas na revista, divididas em categorias de *rankings* de admiração (por especialidade, por categoria econômica e por estados), constam 549 profissionais, sendo 402 (73,36%) homens brancos; 131 (23,91%) mulheres brancas; 6 (1,09%) mulheres amarelas; 4 (0,73%) homens amarelos; 3 (0,55%) homens pretos e 2 (0,36%) mulheres pretas, o que permite concluir “o quanto essa categoria profissional, sócios dos escritórios mais admirados do Brasil, ainda se caracteriza pela forte presença de homens brancos” (p. 11).

Em pesquisa mais abrangente feita pela FGV em parceria com a OAB (2014), apontou-se que, dos inscritos ao longo de 11 edições do Exame de Ordem – requisito para o exercício legal da advocacia no Brasil –, 64,7% declararam-se brancos e 32,5% negros (embora não mencionado, leva-se a crer que este dado representa, em conjunto, pretos e pardos). Somados, os autodeclarados amarelos e indígenas representaram apenas 2,8% dos inscritos. Entre os aprovados no certame, há os seguintes resultados: 68,9% brancos; 28,7% negros; e 2,4% amarelos e indígenas. Outro fator que chama a atenção na pesquisa é o diagnóstico do Censo de 2010 do IBGE, no qual a FGV identificou que, dos cerca de 1,3 milhão de formados na área de Direito, 79,7% se autodeclararam branco; 18,9% preto ou parda e 1,4% amarelo ou indígena.

<sup>2</sup> Diz-se informal, pois a instituição não divulgou a pesquisa na íntegra devido a um contrato com cláusula de confidencialidade juntos aos escritórios observados. Os dados foram apresentados em uma palestra das instituições parceiras na FGV – SP, em 21/03/2019, disponível no endereço <https://direitosp.fgv.br/evento/lancamento-alianca-juridica-pela-equidade-racial>. O Jota, veículo de imprensa voltado ao meio jurídico, teve acesso prévio a alguns desses dados.

<sup>3</sup> Dado semelhante já havia sido divulgado em outro levantamento informal – íntegra da pesquisa confidencial – feito também pelo Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (Ceert), em conjunto com o Instituto Ethos e o Centro de Estudos de Sociedades de Advogados (Cesa), no qual se constatou que **menos de 1% dos cargos dos mais de mil escritórios que compõem o CESA são preenchidos por sócios, advogados ou estagiários negros**, conforme pesquisa da própria entidade. Disponível em: <https://www.jota.info/advocacia/menos-de-1-dos-advogados-de-escritorios-sao-negros-23112017>. Acesso em: 04 jun. 2021.

A desigualdade racial na ocupação de cargos de poder se relaciona com o que Quijano (2005, p. 118) denominou de divisão social do trabalho, a qual foi levada a cabo, principalmente, na América, continente em que houve intensa associação entre raça e trabalho:

As novas identidades históricas produzidas sobre a ideia de raça foram associadas à natureza dos papéis e lugares na nova estrutura global de controle do trabalho. Assim, ambos os elementos, raça e divisão do trabalho, foram estruturalmente associados e reforçando-se mutuamente, apesar de que nenhum dos dois era necessariamente dependente do outro para existir ou para transformar-se. [...] Isso se expressou, sobretudo, numa quase exclusiva associação da branquitude social com o salário e logicamente com os postos de mando da administração colonial (p. 118).

Ainda que o foco do autor, nesse ponto específico, seja a demonstração da divisão racial do trabalho com base no recebimento ou não de contraprestação financeira – em síntese, na América colonial, apenas os brancos eram trabalhadores assalariados – o contexto atual aponta para a perpetuação da discrepância na distribuição da renda entre negros e brancos. O relatório produzido pelo Ipea (2011, p. 35) mostra que, no ano de 2009, negros apresentavam, em média, 55% da renda percebida pelos brancos. Nos anos anteriores, como 1995, a razão de renda era ainda menor (45%). Houve uma progressiva melhora nesse quadro com o passar dos anos (OSORIO, 2019), no entanto, o cenário de pandemia pode ter acentuado essa diferença, ao que indica novo relatório do Ipea (SOUZA, 2021).

O que se pode concluir é que a ausência de negros em lugares de prestígio social e/ou econômico, como é o caso dos quadros do Poder Judiciário, é consequência – e também causa – do racismo estrutural da sociedade brasileira. A associação de negros a ocupações subalternizadas produz imagens estereotipadas de determinados papéis, de modo que a dificuldade em identificar o sujeito negro no papel de jurista, a exemplo dos relatos transcritos acima, transmuta-se em facilidade quando o papel é relativo a ocupações de menor prestígio, como nos relatos 5 e 8 deste artigo, em que os coparticipantes da interação presumiram a função de subordinados dos magistrados.

Da mesma maneira que Rawls e Duck (2017), argumenta-se, neste artigo, que a associação dos corpos negros a papéis subalternos e a negação deles em papéis de poder subjaz uma ideologia racista porque toma características

físicas como “suportes das características psicológicas, morais, intelectuais e estéticas e [que] se situam numa escala de valores desiguais” (MUNANGA, 2004, p. 7). Conquanto não seja, em geral, de forma expressa ou pensada pelos interatuantes, o não reconhecimento de negros nos papéis que ocupam é, de fato, um comportamento racista, posto que lhe é implícita a lógica da divisão racial do trabalho.

Cabe advertir, contudo, que a reprodução do racismo não é, de modo geral, consequência propositada das condutas relatadas ao longo do artigo. É proveitoso, pois, retomar a teoria da estruturação de Giddens (2009), segundo a qual a agência individual acarreta consequências impremeditadas a nível estrutural, assim como se retroalimenta da estrutura da qual ela extrai parâmetros de conduta e de pensamento, em outras palavras, é plausível afirmar que, no contexto das experiências cotidianas narradas, alguns dos sujeitos que interpe-laram os juristas possivelmente não tinham consciência – ao menos consciên-cia discursiva – do caráter racista de sua conduta, tampouco previram que in-dagações como “cadê o juiz?” são reprodutoras do racismo enquanto estrutura.

Nesse ponto, importante citar o advogado e sociólogo Silvio Almeida, que, ao discorrer sobre o racismo estrutural na constituição de imagens e sub-jetividades, disserta:

O que me impedia de perceber essa realidade? O que me levava a “natu-ralizar” a ausência de pessoas negras em escritórios de advocacia, tribu-nais, parlamentos, cursos de medicina e bancadas de telejornais? O que nos leva – ainda que negros e brancos não racistas – a “normalizar” que pessoas negras sejam a grande maioria em trabalhos precários e insa-lubres, presídios e morando sob marquises e em calçadas? Por que nos causa a impressão de que as coisas estão “fora do lugar” ou “invertidas” quando avistamos um morador de rua branco, loiro e de olhos azuis ou nos deparamos com um médico negro?

Todas essas questões só podem ser respondidas se compreendermos que o racismo, enquanto processo político e histórico, é também um processo de constituição de subjetividades, de indivíduos cuja consci-ência e afetos estão de algum modo conectados com as práticas sociais. Em outras palavras, o racismo só consegue se perpetuar se for capaz de: 1) produzir um sistema de ideias que forneça uma explicação “racional” para a desigualdade racial; 2) constituir sujeitos cujos sentimentos não sejam profundamente abalados diante da discriminação e da violência racial e que considerem “normal” e “natural” que no mundo haja “bran-cos” e “não brancos” (ALMEIDA, 2019, p. 40).

A extensa passagem anterior releva vivências análogas às aquelas transcritas neste estudo, o que, de certa maneira, robustece a hipótese da existência de demarcação racial nas representações no sistema de justiça. O interesse, entretanto, é a exposição do racismo enquanto “processo de constituição de subjetividades”; uma estrutura que, ao mesmo tempo que serve de base capacitadora de condutas cotidianas, é mantida e reproduzida por estas agências, ainda que os indivíduos eventualmente não tenham plena consciência disso.

Também na perspectiva teórica, Goffman (2014) anota que a indignação com eventual representação falsa, que advém do caráter moral das representações, não se deve à ausência de realidade na imagem projetada, mas com o fato de determinado ator não possuir o direito ou não estar autorizado a desempenhar o papel em questão. O grau de aversão a essas representações falsas varia de acordo com o papel personificado, se é de prestígio ou não, se é específico ou de uma categoria, dentre outros. Logo, nos relatos expostos ao longo do trabalho, a preocupação dos coparticipantes não tinha por objeto real a honestidade da representação, e sim o direito de atores negros representarem o papel de juiz, advogado etc.

A problemática envolvida em tais momentos de ruptura da interação é que eles podem provocar efeitos negativos em três níveis distintos: na interação, que ocorre de forma imediata, sendo o embaraço um exemplo; na sociedade – ao nível das instituições ou das estruturas –; e no indivíduo, porquanto o ser humano projeta uma imagem de si naquele papel representado que, uma vez descredibilizado, pode destruir a própria concepção que o indivíduo tem de si mesmo.

Desse modo, os juristas enquadrados na situação em exame podem ter, e provavelmente têm, sua autoestima e senso de si completamente abalados se não adotadas práticas protetivas ou corretivas da fachada própria, o que nem sempre é possível. Em adição ao risco para as interações cotidianas no ambiente forense, que são consequências imediatas, as estruturas supraindividuais, como o racismo, são mantidas, reproduzidas e reinventadas por atos considerados triviais ou inócuos. O relatório de Cunha *et al.* (2015) concluiu que, com base nos dados do Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil) de 2014, a confiança dos brancos na Justiça é maior do que a dos não brancos, com uma diferença de 6 pontos percentuais entre os dois grupos na resposta “confiável” em relação à justiça. Diante do que foi apresentado, é razoável considerar que a demarcação racial dos juristas – que opera na seleção dos quadros e na ima-

gem idealizada – pode atuar como uma das causas do comprometimento da imagem institucional do Poder Judiciário perante as populações negras.

Depreende-se, portanto, que a representação no direito é demarcada racialmente, de sorte que a fachada imaginada – em termos de expectativa – dos atores é branca, masculina e de classe média alta. Devido ao cunho meramente analítico deste ensaio, opta-se, no presente momento, por não apresentar quaisquer proposições além da exposição de um tema pouco abordado sob essa perspectiva sociológica, cujo objetivo é justamente pôr em evidência rupturas ou falhas na interação que, nos moldes dos estudos goffminianos, trazem consequências negativas multinível.

#### 4 CONCLUSÃO

A pesquisa teve como objetivo primordial discutir a existência de uma imagem racializada do jurista enquanto papel social representado no cotidiano forense. Para tanto, adotou-se a perspectiva dramaturgic de Goffman (2014), que leva em conta, na análise social, as técnicas de manipulação da impressão empregadas num dado estabelecimento. Como foi demonstrado, a escolha do papel representado não é totalmente livre; pelo contrário, a posição do indivíduo no espaço social, como lecionado na teoria bourdiesiana, cria expectativas quanto aos sujeitos tidos como aptos para assumir cada papel, ou seja, há uma espécie de arquétipo mais ou menos definido – de acordo com estereótipos – para cada personagem.

Foi a partir dessa direção que se buscou relacionar o conceito de fachada institucionalizada – imagem cujos atributos são relativamente fixos e estereotipados – com as experiências de agentes negros nos quadros do Poder Judiciário. Em semelhança com estudo empreendido por Rawls e Duck (2017), colheu-se relatos de magistrados e advogados negros a fim de identificar eventual padrão de não reconhecimento de suas respectivas projeções. Ao longo de doze relatos transcritos e alguns outros referenciados, como os presentes na obra de Gomes (2020), evidenciou-se que a imagem de jurista, quando projetada por indivíduos negros, não é reconhecida de forma imediata pelos demais interatuantes, sendo comum a todas as narrativas a incredulidade dos coparticipantes da interação na representação de juristas negros.

Os depoimentos deram indícios de uma demarcação racial do personagem “jurista” no país. Isso porque as frequentes rupturas da interação, ainda que de modo indireto, corroboram a tese de que traços fenotípicos específicos

constam dentre os atributos imaginados para o papel de operador do sistema de justiça. A conclusão que se pode chegar é que essas condutas – as reações de incredulidade – são, ao mesmo tempo, produtos e suportes do racismo estrutural, na medida em que reproduzem uma lógica hierarquizante de “raças”. Ademais, a influência de tais expectativas na seleção dos próprios quadros do Poder Judiciário é um ponto importante para debate, posto que, para além das dificuldades sociais que as populações negras enfrentam, como o acesso à educação e a desigualdade de renda – que se refletem em dados estatísticos negativos –, a etapa de entrevistas e arguições orais em concursos públicos pode ser influenciada pela imagem racializada do jurista.

A discussão das fachadas institucionalizadas pode se guiar para outras abordagens não discutidas no presente artigo, como a delimitação de papéis no sistema de justiça de acordo com gênero ou etnia – neste ponto, com ênfase às distinções culturais. No primeiro caso, são exemplos os relatos 4 e 6 do artigo e a obra de Gomes (2020), que destacam a influência do gênero na cena profissional, em que as magistradas alegam o não reconhecimento imediato de sua função. No segundo caso, por sua vez, é de se citar a experiência de Wilson Matos, indígena advogado que afirma não ser reconhecido como jurista e que sofre preconceito por usar terno e gravata (ARAÚJO, 2008)<sup>4</sup>, como se sua identidade étnica fosse incompatível com a fachada de advogado – inclusive com a respectiva aparelhagem simbólica, como as roupas de padrão ocidental<sup>5</sup>.

Essas diferentes abordagens não são mutuamente excludentes; pelo contrário, os eixos de divisão social, como gênero, raça, orientação sexual, se somam e influenciam uns aos outros nas experiências do indivíduo (COLLINS; BILGE, 2014). O relato 6 é um exemplo que permite a análise pela teoria da interseccionalidade, na medida em que o depoimento da magistrada aponta justamente para a concomitância de preconceitos fundados nas noções de raça e gênero.

---

<sup>4</sup> Ele completa que “As pessoas olham pra mim com ar de surpresa e de desprezo. Até mesmo entre colegas de profissão e dentro do Judiciário também é assim. Parece que uso fantasia. [...] A gente sabe que poucos índios possuem diploma superior no país. Não tenho números oficiais, mas aqui na minha terra, sou confundido com pastor, vendedor, qualquer coisa, menos com advogado. Quando falo o que sou, índio e advogado, as pessoas se espantam” (Araújo, 2008, online).

<sup>5</sup> Essa pretensa incompatibilidade não é real, visto que, como defende Barth (2005, p. 18-19), os sinais particulares (ou diacríticos) são potenciais assinaladores da identidade étnica do indivíduo, no entanto, esta própria identidade é um pertencimento a um determinado grupo social, de modo que “ser um indígena não significa que você possui uma cultura indígena separada”, mas que, dentre os grupos organizados na sociedade, o sujeito se identifica com um grupo específico, podendo, contudo, relacionar-se com os demais.

Portanto, partindo-se da análise dramaturgica da ação social e de suas categorias correspondentes, como representação de papéis, fachada institucionalizada, imagem idealizada e rupturas ou falhas de interação, foi possível identificar que a imagem do jurista é, de fato, racializada. Consoante já adiantado no tópico anterior, o objetivo deste artigo foi meramente analítico, de sorte que o que se buscou foi pôr os holofotes nas representações empreendidas por atores negros, que, em geral, não são reconhecidos em seus papéis. Eventuais discussões propositivas podem ser levantadas a partir dessas experiências comuns, no entanto, não foi possível abordá-las no presente ensaio.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ANGELO, Tiago. Metade da população, negros são somente 1% dos advogados dos grandes escritórios. **Consultor Jurídico**, 12 junho de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jun-12/negros-sao-somente-advogados-grandes-escritorios>>. Acesso em 04 de jun. 2020.

BARTH, Frederik. Etnicidade e o conceito de cultura. **Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia e Ciência Política**. n. 19, Niterói: EdUFF, p.15-30, 2005. ISSN 1414-7378.

Brasil. Ministério da Justiça. **IV diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>. Acesso em 1º jun. 2021.

Brasil. Conselho Nacional de Justiça. Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros 2018. **CNJ**, setembro de 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a18da313c6fdcb6f364789672b64fcefc948e694435a52768cbc00bda11979a3.pdf>. Acesso em: 30 maio 2021.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

Fundação Getúlio Vargas (FGV); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Exame de Ordem em números**. Vol. 2, 2014. Disponível em: [https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/relatorio\\_2\\_edicao\\_final.pdf](https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/relatorio_2_edicao_final.pdf). Acesso em: 4 jun. 2021.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Intersectionality** (Key Concept series), Cambridge: Polity Press, 2016.

COURA, Kalleo. "Advogado pediu para cliente ser julgado por juiz branco". **Jota**, 26 mar. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/um-advogado-pediu-que-seu-cliente>

te-fosse-julgado-por-um-juiz-branco-e-nao-por-mim-31102016?fb\_comment\_id=1103516663110968\_1111563552306279. Acesso em: 30 maio 2021.

CUNHA *et al.* Os diferenciais de confiança na justiça no Brasil. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, p. 118-121, 2015. ISSN 1983-7634. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/17926>>. Acesso em 08 jun. 2021.

GALVÃO, Paulo. Advogada pede que OAB/MG se posicione em denúncia de racismo: entidade revela medidas tomadas. **Estado de Minas**, 20 jun. 2020. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/19/interna\\_gerais,1158237/advogada-pede-que-oab-minas-se-posicione-em-denuncia-de-racismo.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/19/interna_gerais,1158237/advogada-pede-que-oab-minas-se-posicione-em-denuncia-de-racismo.shtml). Acesso em: 04 jun. 2021.

GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

GOFFMAN, Erving. **Ritual de interação**: ensaios sobre o comportamento face a face. Petrópolis: Vozes, 2011

GOMES, Raíza Feitosa. **Cadê a juíza?** Travessias de magistradas negras no judiciário brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

GIUBERTI, Simony. “Juiz negro surpreende as pessoas”, afirmou o primeiro desembargador negro do Estado. **Tribuna online**, 11 jan. 2020. Disponível em: <https://tribunaonline.com.br/juiz-negro-surpreende-as-pessoas-afirmou-o-primeiro-desembargador-negro-do-estado>. Acesso em: 30 maio 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) *et al.* **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4 ed. Brasília: Ipea, 2011.

LEMGRUBER, Julita e RIBEIRO, Ludmila (coord.). **“Ministério Público: guardião da democracia?”**, Centro de Estudos de Segurança Pública e Cidadania (CESeC), Universidade Cândido Mendes, julho 2016. Disponível em: [https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2016/12/CESEC\\_MinisterioPublico\\_Web.pdf](https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2016/12/CESEC_MinisterioPublico_Web.pdf). Acesso em: 30 maio 2021.

LEORATTI, Alexandre. Negros são menos de 1% em grandes escritórios. **Jota**, 21 de março de 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/pesquisa-empirica/negros-maiores-escriptorios-21032019>>. Acesso em 04 jun. 2021.

MUNANGA, Kabengele. **Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia**. In: BRANDÃO, André Augusto P. (org.). Programa de Educação Sobre o Negro na Sociedade Brasileira. Niterói, RJ: EdUFF, 2004. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2014/04/Uma-abordagem-conceitual-das-nocoes-de-raca-racismo-identidade-e-etnia.pdf>>. Acesso em 06 jun. 2021.

NACARATTE, Jonathas. “**Cadê o juiz?**” **Representatividade importa**. Associação de Magistrados Brasileiros, 2020. Disponível em: <https://www.amb.com.br/cade-o-juiz-representatividade-importa/>. Acesso em: 30 maio 2021.

NICOLITT, André *et al.* **O (não) lugar da/o negra/o no sistema de justiça brasileiro**. Migalhas, nov. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/olhares-interseccionais/336042/o--nao--lugar-da-o-negra-o-no-sistema-de-justica-brasileiro>. Acesso em: 1º jun. 2021.

OSORIO, R. G. **A desigualdade racial da pobreza no Brasil**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2487).

SANTOS, Marcelo Rocha dos; CARDOSO, Ivanilda Amado. A representação racial da advocacia brasileira na Revista Análise Advocacia 500. Áskesis: **Revista dxs Discentes do Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFSCar**, São Carlos – SP, v. 5, n. 2, p. 98-112, 2016.

SOUZA, P. H. G. F. A pandemia de Covid-19 e a desigualdade racial de renda. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 26, Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi26art4>. Acesso em: 6 jun. 2021.

STYCER, Mauricio. Até réu tem preconceito contra juiz negro. **Folha de São Paulo**, 25 de junho de 1995. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/25/cader-no\\_especial/32.html](https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/25/cader-no_especial/32.html). Acesso em: 30 maio 2021.

TEIXEIRA, Luciano. As pessoas olhavam pra mim e não acreditavam que eu era um advogado negro representando um grande escritório. **Lexlatin**, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://br.lexlatin.com/entrevistas/pessoas-olhavam-pra-mim-e-nao-acreditavam-que-eu-era-um-advogado-negro-representando-um>. Acesso em: 4 jun. 2021.



## Clovis Demarchi

Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (2012) (Conceito CAPES 6), Doutorado Sanduíche com a Universidade do Minho, Braga - Portugal com Bolsa CAPES; Título da Tese: Direito e Educação: a regulação da educação superior no contexto transnacional. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (1998) (Conceito CAPES 6). Título da Dissertação: Medida liminar em Mandado de Segurança no Direito Educacional. Especialização em Metodologia do Ensino Superior pela Universidade do Vale do Itajaí (1991). Especialização em História da América pela Universidade Federal do Paraná (1989), Graduação em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (1994). Graduação em Filosofia pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras Dom Bosco (1985). Professor titular da Universidade do Vale do Itajaí nos cursos de graduação, especialização e no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica. Líder do Grupo de Pesquisa Governança, Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Avaliador de Instituições e de Cursos de Ensino Superior - SINAES, por meio de consultoria ao Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais - INEP/MEC. Membro do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI. Membro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Realiza pesquisa na área de Constitucionalismo, Direito Educacional, Inteligência Artificial e Políticas Públicas.

Endereço eletrônico: demarchi@univali.br.

ORCID:  
<https://orcid.org/0000-0003-0853-0818>



## Reginaldo de Souza Vieira

Doutor e Mestre em Direito pelo PPGD da Universidade Federal de Santa Catarina (2002). Atualmente é professor titular da Universidade do Extremo Sul Catarinense, atuando no curso de Direito. Professor, pesquisador e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/Unesc). Professor permanente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico – mestrado e doutorado (PPGDS/Unesc). É coordenador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (Nuped/Unesc) e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/Unesc). Foi assessor acadêmico de extensão da Pró-Reitoria de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da Unesc (2013/2017). Membro do Conselho Editorial da EdiUnesc. Membro titular da Rede de Pesquisa em Republicanismo, Cidadania e Jurisdição (UFSC, Unesc, UCS e UnoChapecó). Membro titular da rede Ibero-americana de Direito Sanitário. Membro da Rede de Pesquisa Egrupe (Unisc, FMP, Unesc). Membro da Rede de Pesquisa Direito e Políticas Públicas (RDPP). Membro titular e da coordenação da Rede Latino-americana de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos. Membro titular e Coordenador da Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos. Membro da The International Society of Public Law. Membro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Sociologia do Direito. Membro associado do Conpedi (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito). Advogado vinculado a seccional de Santa Catarina. Foi membro da comissão de Educação Jurídica da OAB/SC.

ORCID:  
<http://orcid.org/0000-0001-6733-5321>.

E-mail: prof.reginaldovieira@gmail.com

Muito me honra prefaciar a obra *Direitos Fundamentais e Estado*, Volume IV, organizada por dois grandes pesquisadores com ampla experiência em temáticas que envolvem os direitos fundamentais: os professores doutores Reginaldo de Souza Vieira e Clóvis Demarchi.

A presente obra emerge num momento em que o Direito encontra grandes desafios para dar respostas adequadas a conflitos cuja complexidade foi mais além das previsões codificadas nas legislações contemporâneas. Os institutos jurídicos e políticos, pensados para o projeto da Modernidade, ignoram e descartam demandas e conflitos que se apresentam na sociedade.

O destacado desenvolvimento tecnológico das novas tecnologias da informação e comunicação, que marca a 4ª Revolução Industrial, não teve o condão de reduzir impactos nos direitos humanos e fundamentais, notadamente, aqueles que envolvem segurança pública, migração e processos democráticos. Em sentido crítico, verificam-se ainda que muitas políticas públicas ficam aquém das necessidades e expectativas da população vulnerabilizada, revelando oportunismos de cunho político.

A ineficácia de instituições jurídicas e políticas revela a necessidade de superar concepções cristalizadas pelo paradigma da Modernidade. Nesse sentido, o conceito de paradigma levantado por Tomas Kuhn, e retomado por Edgar Morin, permite cogitar situações em que o Direito Ocidental encontra-se dominado por conceitos e regras de pensamento que necessitam ser revistas e superadas.

As modificações sociais com suas contingências tendem a emergir de forma cada vez mais rápida e demandar respostas contundentes e precisas; de tudo isso, decorre a importância de haver diversos olhares e reflexões sobre a defesa e a concretização de direitos humanos e fundamentais. É disso que a presente obra trata: levantar e reunir olhares críticos para problemas novos e antigos que merecem a análise e discussão atentas, com vistas à produção de novos conhecimentos para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

## **Prof. Dr. Maurício da Cunha Savino Filó**

Professor permanente do PPGD/Unesc

Membro da REDE-DH e da RECIJUR

