

PPGD UNIRIO



DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito
da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Public Policy Law

Journal of the Graduate Program in Law
of the Federal University of the State of Rio de Janeiro

VOLUME 2 N° 2
JULHO – DEZEMBRO 2020
JULY – DECEMBER 2020

ISSN: 2675-1143

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

EXPEDIENTE - Revista Direito das Políticas Públicas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vol. 2, n. 2, jul./dez. 2020. ISSN 2675-1143

Reitor

Prof. Dr. Ricardo Silva Cardoso

Vice-Reitor

Prof. Dr. Benedito Fonseca e Souza Adeodato

Pró-Reitora de Pós-Graduação, Pesquisa e Inovação

Profa. Dra. Evelyn Goyannes Dill Orrico

Diretora da Biblioteca Central

Márcia Valéria da Silva de Brito Costa

Biblioteca Setorial do CCJP

Filomena Angelina Rocha de Melo

Lídia Oliveira de Seixas

Renata da Silva Falcão de Oliveira

Thalita Oliveira da Silva Gama

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito

Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes

Coordenação do Curso de Mestrado em Direito

Prof. Dr. Leonardo Mattietto

Editores

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Prof. Dr. André Luiz Coelho Farias de Souza

Conselho Editorial

Prof. Dr. Ben Boer, Universidade Wuhan, China; Universidade de Sydney, Austrália

Prof. Dr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas - SP, Brasil

Prof. Dr. David Cassuto, Universidade Pace, Estados Unidos da América do Norte

Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira, Universidade Federal do Paraná, Brasil

Profa. Dra. Griselda Capaldo, Universidade de Buenos Aires, Argentina

Prof. Dr. Julien Théron, Universidade Toulouse Capitole, França

Profa. Dra. Marie-Hélène Monserie-Bon, Universidade Paris II, França

Prof. Dr. Santiago Ripol Carulla, Universidade Pompeu Fabra, Espanha

Prof. Dr. Saulo Pinto Coelho, Universidade Federal de Goiás, Brasil

Prof. Dr. Talden Farias, Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Prof. Dr. Tiago Duarte, Universidade Nova de Lisboa, Portugal

Vol. 2, n. 2, jul./dez. 2020. ISSN 2675-1143.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Comissão Editorial

Prof. Dr. André Coelho

Profª. Dra. Claudia Gurgel

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Prof. Dr. José Gabriel Assis de Almeida

Prof. Dr. Leonardo Mattietto

Profª. Dra. Patrícia Serra Vieira

Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes

Profª. Dra. Rosalina Corrêa de Araújo

Comissão Assistente Editorial

Ms. Eliane Vieira Lacerda Almeida

Ms. Juliana Mattos dos Santos Joaquim

Ms. Luciana Picanço de Oliveira Brandolin

Ms. Maida Pratis Pessanha Tejón

Ms. Milton Leonardo Jardim de Souza

Ms. Thuany de Moura C. Vargas Lopes

Mestranda Yasmin Sant'ana Ferreira Alves de Castro

Capa - Thuany de Moura C. Vargas Lopes Imagem – Canva.com

Bibliotecária: Thalita Gama – CRB 7/6618 - Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP/
UNIRIO, Rua Voluntários da Pátria, nº 107, Botafogo, Rio de Janeiro – RJ, CEP: 22.270-000.

Revista Direito das Políticas Públicas [recurso eletrônico] /

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO.

Vol. 2, n. 2 (2020) - Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2020.

Acesso em: <http://www.seer.unirio.br/index.php/rdpp/index>

Semestral

ISSN: 2675-1143

1. Ciências Jurídicas - Periódicos. I. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

CDD: 340

SUMÁRIO – SUMMARY

***EDITORIAL* _____ 6**

***OS FLUXOS MIGRATÓRIOS PARA O BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INTEGRAÇÃO LOCAL DE REFUGIADOS NO CONTEXTO BRASILEIRO* _____ 8**

MIGRATORY FLOWS TO BRAZIL AND PUBLIC POLICIES FOR LOCAL INTEGRATION OF REFUGEES IN THE BRAZILIAN CONTEXT _____ 8

Paula da Cunha Duarte

***O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO COMO UMA ESTRATÉGIA DE SUSTENTABILIDADE DO ESPAÇO AMAZÔNICO: UM INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DA FLORESTA AMAZÔNICA* _____ 33**

THE DEVELOPMENT OF TOURISM AS A STRATEGY FOR SUSTAINABILITY IN THE AMAZON SPACE: AN INSTRUMENT FOR THE PRESERVATION OF THE AMAZON FOREST _____ 33

Adriano Fernandes Ferreira

Jofre Luis da Costa Oliveira

***PROJETO PÍLULAS DE DIREITOS HUMANOS: DIÁLOGOS EM TEMPOS DE PANDEMIA* _____ 69**

HUMAN RIGHTS PILLS PROJECT: DIALOGUES IN PANDEMIC TIMES _____ 69

Alessandra Vasques Werner Paim

Edna Raquel Santos Hogemann

Érica Maia Campelo Arruda

***DIREITO E LITERATURA: PERCEPÇÕES ENTRE O DIREITO CURVO E A DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES A PARTIR DAS REPRESENTAÇÕES FEMININAS POSTAS EM DECAMERON DE GIOVANNI BOCCACCIO* _____ 83**

LAW AND LITERATURE: PERCEPTIONS BETWEEN CURVED LAW AND THE DEFENSE OF WOMEN'S RIGHTS FROM THE FEMALE REPRESENTATIONS SET IN DECAMERON DE GIOVANNI BOCCACCIO _____ 83

Érica Maia Campelo Arruda

Lara Ribeiro Pereira Carneiro

Bruno Wanzeler da Cruz

***A MULHER NEGRA NA LITERATURA BRASILEIRA: PASSADO, PRESENTE E FUTURO* _____ 104**

THE BLACK WOMAN IN BRAZILIAN LITERATURE: PAST, PRESENTE AND FUTURE _____ 104

Edna Raquel Hogemann

Patricy Barros Justino

Aiana Carvalho

***BUSCA IMEDIATA DE PESSOAS DESAPARECIDAS:
QUESTIONAMENTOS SOBRE A EFETIVIDADE DAS LEGISLAÇÕES
VIGENTES*** _____ **122**

IMMEDIATE SEARCH FOR MISSING PERSONS: QUESTIONS ABOUT THE
EFFECTIVENESS OF CURRENT LAWS _____ 122

Oswaldo Pereira Lima Junior

Marcio Santos de Carvalho

Maria Jovita Nocchi Vieira

***APONTAMENTOS PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À
INFORMAÇÃO NA PANDEMIA DE COVID-19*** _____ **137**

NOTES ON ACCESS TO INFORMATION PUBLIC POLICY IN THE COVID-19
PANDEMIC _____ 137

Leonardo Mattietto

Diego Chagas de Souza

PROSELITISMO NEGATIVO E O EQUILÍBRIO DAS LIBERDADES __ **161**

NEGATIVE PROSELITISM AND THE BALANCE OF FREEDOMS _____ 161

Sérgio Luís Tavares

Márcio Dodds Righetti Mendes

***SOBRE A DUPLA FINALIDADE DOS CONTRATOS: NOTAS SOBRE A LEI
DA PANDEMIA*** _____ **200**

ON THE DUAL PURPOSE OF CONTRACTS: NOTES ON THE PANDEMIC LAW
_____ 200

Adriana Geisler

Maria Inês Lopa Ruivo

Larissa Honorato

EDITORIAL

Este Número 2 do Volume 2 da Revista Direito das Políticas Públicas do PPGD/UNIRIO, traz a sessão de Doutrina, com dois artigos, e a sessão Dossiê Especial, didicada ao projeto Pilluas de Direitos Humanos.

Na parte de doutrina apresentamos um artigo sobre fluxos migratórios e políticas públicas para refugiado e outro sobre o turismo na Amazônia como estragégia de desenvolvimento sustentável, apresentando importantes temas de direitos fundamentais e políticas públicas.

A sessão Dossiê Especial é inteiramente dedicada ao Projeto Pílulas de Direitos Humanos que, como o leitor poderá observar do primeiro artigo, o Projeto veio como uma resposta à demanda da sociedade registrada durante o ano de 2020 no que diz respeito às violações de direutos humanos comunicadas nos canais telefônicos de recebimento de denúncias. Neste sentido, a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO e o Governo do Estado do Rio de Janeiro elaboraram uma parceria para produção de vídeos curtos que tratassem dos temas mais relevantes dentre aqueles denunciados nos canais telefônicos.

O Projeto contemplava o aspecto extensionista, na produção de vídeos, quanto de ensino e pesquisa, por meio da formação dos alunos de graduação e pós-graduação e por meio da produção de trabalhos acadêmicos sobre as temáticas envolvidas. Este Dossiê apresenta os frutos da pesquisa acadêmica realizada em conjunto por professores, profissionais e alunos, tendo os trabalhos ora publicados sido submetidos ao processo de avaliação cega por pares (double-blind review) empregado pela Revista, ressalvando o primeiro artigo que foi submetido à convite para explicar os aspectos formais e dogmáticos do Projeto Pílulas de Direitos Humanos. Na linha editorial, compreendemos que todos os artigos estão no contexto de políticas públicas na medida em que são formulações de relfexões para respostas a problemas públicos, problemas que foram percebidos pelo Estado e tratados do ponto de vista indivual e de segurança pública, conforme cada caso, e que ensejaram a pesquisa acadêmica para que tais problemas possam também ser enfrentados do ponto de vista da política pública, buscand-se

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

soluções que possam vir a ser empregadas pelos diversos setores de formulação de políticas.

Os temas abordam questões relacionadas a direitos humanos e à pandemia da Covid-19 que afetou, sem exageros, todas as formas de relações sociais, sejam as relações, de trabalho, de família, de lazer, quanto às relações entre Estado, instituições e cidadãos. E o Direito, enquanto técnica de pacificação e de transformação social, vai buscando seu espaço para acompanhar estas transformações provocadas pelas necessidades presentes e, mais do que isso, enquanto Direito das Políticas Públicas, busca refletir sobre novas possibilidades preparando o terreno, a partir do estudo do presente e do passado, para o que está por vir.

Assim, os artigos ora publicados fazem um estudo de caso do Projeto Pílulas de Direitos Humanos; um estudo das medidas do Governo no âmbito tributário para enfrentamento dos efeitos da Pandemia nas contas públicas e no mercado; uma discussão sobre a defesa dos Direitos das Mulheres e das Mulheres Negras, com dois artigos que conjugam Direito e Literatura. Outros temas são da busca imediata de pessoas desaparecidas; do acesso à informação enquanto política pública e sobre contratos e a Lei da Pandemia (Lei nº 14.010/2020).

Ficamos muito felizes em participar deste Projeto em sua componente de divulgação das atividades acadêmicas de pesquisa, realizando avaliações criteriosas e tornando público este resultado.

Desejamos boa leitura.

Eduardo Domingues

Editor

DOCTRINA

Submetido em 11/11/2020

Aprovado em 15/01/2021

OS FLUXOS MIGRATÓRIOS PARA O BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INTEGRAÇÃO LOCAL DE REFUGIADOS NO CONTEXTO BRASILEIRO

MIGRATORY FLOWS TO BRAZIL AND PUBLIC POLICIES FOR LOCAL INTEGRATION OF REFUGEES IN THE BRAZILIAN CONTEXT

Paula da Cunha Duarte¹**RESUMO**

O artigo tem por objetivo analisar a importância da integração local para migrantes e refugiados, bem como mapear as políticas públicas até então formuladas e implementadas pelo Estado brasileiro para este fim, a nível estadual e municipal. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, documental e de campo, para subsidiar a coleta de dados e informações a respeito do tema. Os resultados evidenciam que tais políticas são escassas, sendo forçoso concluir que o Brasil não efetiva os compromissos assumidos tanto no âmbito doméstico, quanto internacional para com estes indivíduos. Diante disto, tecem-se considerações finais sobre os possíveis motivos para esta situação e busca-se estimular a realização de mais trabalhos e

ABSTRACT

The article aims to analyze the importance of local integration for migrants and refugees, as well as map the public policies hitherto formulated and implemented by the Brazilian State for this purpose, at the state and municipal levels. The methodology used was bibliographic, documentary and field research, to support the collection of data and information on the subject. The results show that such policies are scarce, and it is necessary to conclude that Brazil does not carry out the commitments assumed both domestically and internationally with these individuals. In view of this, final considerations are made about the possible reasons for this situation and the aim is to encourage more work and

¹ Mestre em Direito, Estado e Sociedade pela UNIRIO. Doutoranda em Direito da Regulação na Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. Email: pcduarte12@gmail.com.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

pesquisas para que o Estado possa research so that the State can adequately
enfrentar adequadamente esta address this problem..
problemática.

PALAVRAS-CHAVE

Refugiados. Migrantes. Políticas
públicas. Integração local..

KEYWORDS

Refugees. Migrants. Public
policies. Local integration.

1 INTRODUÇÃO

A Amazônia apresenta-se ao mundo como um dos últimos refúgios da vida animal e da biodiversidade planetária, onde é encontrada uma grande variedade de espécies de vida, sem se falar dos recursos minerários e hídricos, entre outros. Todavia, a sociedade não tem sabido utilizar de forma sustentável a disponibilidade de recursos, achando-os inesgotáveis.

A proteção de pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade e refugiados abrange não apenas sua acolhida inicial, mas também o desenvolvimento de soluções duradouras, tradicionalmente traduzidas em três possibilidades: repatriação voluntária, reassentamento e integração local, sendo esta última o objeto de estudo deste artigo.

Ao adentrarem em um novo território, estes indivíduos são vistos como “forasteiros”, por não pertencerem àquela nação e serem “estranhos” aos aspectos culturais, sociais, étnicos, religiosos e linguísticos do local de destino (MOREIRA, 2014). Diante disto, promover a integração local é fundamental para possibilitar a eles a construção de uma nova história naquele novo ambiente.

No âmbito brasileiro, formular e implementar políticas públicas com este fim se justifica, de um lado, pelos compromissos internacionais assumidos perante a sociedade internacional,¹ e, por outro, pela legislação doméstica, que prevê princípios, deveres e direitos no plano constitucional e legal para garantir a proteção e o acolhimento de migrantes e refugiados. Sobre o arcabouço normativo brasileiro, as principais normas sobre o tema são: (i) Constituição Federal de 1988; (ii) Estatuto dos Refugiados (lei nº 9.474/1997); (iii) lei de migração e seu decreto regulamentador (lei nº 13.445/2017 e decreto nº 9.199/2017, respectivamente); e (iv) lei nº 13.684/2018 (dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento de migrantes em situação de vulnerabilidade).

¹ A título de esclarecimento, destacam-se os principais documentos normativos internacionais para a proteção de refugiados no âmbito internacional, dos quais o Brasil é signatário: Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967. Estes instrumentos foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro através dos decretos nº 50.215/1961 e nº 70.946/1972, respectivamente (apesar de a limitação geográfica e temporal só terem efetivamente chegado ao fim em 1990, com o decreto nº 99.757/1990).

Para a discussão do tema a ser abordado nas seções seguintes, insta destacar os artigos 43 e 44 da lei 9.474/1997² que tratam especificamente da integração local para refugiados. Estas normas determinam que a situação de vulnerabilidade de tais indivíduos deve ser levada em consideração para facilitar o exercício de seus direitos e deveres, bem como para a obtenção de certificados e diplomas, a fim de facilitar sua inserção na comunidade em que se encontram.

Além destes dispositivos, ressaltam-se ainda três artigos da lei de migração brasileira relevantes para a temática: artigos 3º, 4º e 120. O destaque se justifica pelo fato de que estas regras lastreiam (ou deveriam lastrear) as políticas que o país deveria desenvolver nos três níveis federativos para a integração local de migrantes e refugiados.

Os artigos 3º e 4º trazem em seu bojo os princípios e garantias que regem a política migratória brasileira, os quais devem obrigatoriamente ser observados quando da elaboração, implementação e execução das políticas de integração local. A título de exemplo, citam-se os seguintes: a promoção de entrada regular e de regularização documental (art. 3º, V); a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas (art. 3º, X); acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória (art. 4º, VIII); direito à educação pública (art. 4º, X).

Por fim, o artigo 120 da lei de migração estabelece que a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá como finalidade coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, devendo contar com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas.

Tendo em vista estes compromissos e diretrizes legais, foi realizado o mapeamento das políticas e programas desenvolvidos por estados e municípios que tivessem como objetivo promover a integração local destes indivíduos, a fim de analisar

2 Art. 43 da lei 9.474/1997: No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Art. 44 da lei 9.474/1997. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

se o Brasil estaria caminhando para dar efetividade a tais compromissos. Infelizmente, os resultados encontrados a partir da pesquisa realizada indicam um resultado negativo, conforme será exposto adiante.

Este texto está dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira traz ponderações teóricas sobre a temática da integração local, com o apontamento de seu conceito e aspectos relevantes. A segunda parte apresenta o atual panorama da situação de migrantes e refugiados, focando em um aspecto quantitativo. Em seguida, a terceira seção evidencia o atual cenário brasileiro em relação às políticas públicas para a integração local até então implementadas no país, a partir dos dados coletados em pesquisa de campo junto às secretarias de cada estado e suas respectivas capitais. Por fim, na quarta e última seção, considerando as conclusões decorrentes da pesquisa, serão feitas considerações finais, a fim de trazer reflexões e estimular o desenvolvimento de trabalhos e estudos sobre o tema.

2 A INTEGRAÇÃO LOCAL DE MIGRANTES E REFUGIADOS: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE ASPECTOS TEÓRICOS DO TEMA

As obrigações internacionais e nacionais assumidas pelos Estados para com os migrantes e refugiados não abrange apenas a proteção inicial quando de sua entrada no novo território de acolhida, mas também a busca por soluções duradouras para assegurar seus direitos. Estas soluções são tradicionalmente traduzidas em três possibilidades: repatriação voluntária, reassentamento e integração local.

A repatriação voluntária consiste no retorno voluntário do indivíduo a seu país de origem, com o auxílio do Estado em cooperação com outros atores relevantes (ACNUR, por exemplo), bem como pelo monitoramento do retornado (UNHCR, 2016, p. 184). Como o próprio nome indica, decorre de decisão tomada pelo livre-arbítrio do próprio refugiado, não podendo ser imposta pelo Estado, sob pena de caracterizar violação ao princípio da não devolução (*non-refoulement*). Esta solução é vista como a ideal, por não privar o indivíduo de sua origem, tornando, assim, menos traumático o processo de efetivação de sua cidadania (JUBILUT, 2007, p. 154). Já o reassentamento ocorre quando o migrante ou refugiado é transferido a um terceiro país, no qual possa fruir de proteção, assistência e se integrar na nova comunidade. Esta solução é adotada quando a

comunidade em que o indivíduo inicialmente buscou “abrigo” não promove sua adequada proteção, ou quando as demais soluções (repatriação voluntária ou integração local) não são possíveis (UNHCR, 2016, p. 191).

Por sua vez, a integração local pode ser entendida, em linhas gerais, como o processo de inserção do migrante e refugiado no contexto da comunidade receptora sob diferentes perspectivas – social, econômica, cultural, etc. Considerando ser este o objeto do presente artigo, é importante a análise de seus principais aspectos teóricos, a fim de melhor compreender a matéria.

Stephen Castles traduz a integração como um processo de via de mão-dupla (*two-way process*), pois requer a adaptação de ambos os atores envolvidos – refugiados/migrantes e o país de acolhida. Uma integração só será bem-sucedida se, de um lado, a sociedade receptora promover o acesso ao mercado de trabalho e serviços, e, de outro, houver a aceitação por parte dos imigrantes quanto à interação social. Além disso, a integração em uma democracia pressupõe a aquisição de direitos legais e políticos pelos novos membros, para se tornarem “parceiros igualitários” (CASTLES *et al*, 2001, p. 113). Ainda sobre o tema, o autor assevera (CASTLES *et al*, 2001, p. 113):

De fato, é possível argumentar que, em uma sociedade multicultural, a integração pode ser entendida como um processo pelo qual toda a população adquire direitos civis, sociais, políticos, humanos e culturais, o que cria as condições para uma maior igualdade. Nesta abordagem, a integração também pode significar que os grupos minoritários devem ser apoiados na manutenção de suas identidades culturais e sociais, uma vez que o direito às escolhas culturais é intrínseco à democracia. (tradução nossa)

Já Jeff Cris destaca ser um processo com três dimensões inter-relacionadas: (i) processo legal; (ii) processo econômico; e (iii) processo social (CRISP, 2004, p. 1).

A primeira dimensão – processo legal – é o meio pelo qual o Estado de acolhida assegura aos migrantes e refugiados progressivamente uma gama mais ampla de direitos, o que deve incluir o direito à busca por emprego, à liberdade de locomoção, o acesso a serviços públicos, dentre outros. Através deste processo, estes indivíduos vão acumulando e adquirindo direitos que podem levar à residência permanente e, em última instância, à aquisição de cidadania (CRISP, 2004, p. 1).

Por sua vez, a segunda dimensão se refere à integração local através de um processo econômico. A partir dos direitos adquiridos pelo processo legal, os migrantes e refugiados aprimoram seus potenciais em estabelecer condições de vida para seu autossustento, a fim de se tornarem, paulatinamente, independentes e não mais demandarem assistência estatal ou humanitária (CRISP, 2004, p. 1).

A terceira e última dimensão se traduz na integração como um processo social, no qual se torna possível a convivência dos migrantes e refugiados entre a população local sem o temor de discriminação, intimidação ou exploração por autoridades ou cidadãos do país de acolhida (CRISP, 2004, p. 1-2).

Este enquadramento multidimensional se coaduna com o asseverado por Lucy Hovil, que categoriza a integração local sob duas vertentes: integração local de fato (*de facto*) e integração local de direito (*de jure*) (HOVIL, 2014, p. 489).

A integração local “de fato” é definida pela autora como um processo informal que ocorre principalmente em nível local, através do qual migrantes e refugiados “negociam” o pertencimento à localidade em que estão vivendo, o que pode ocorrer em diferentes âmbitos – econômico, social, cultural, político. A relação entre eles e a população local (o que inclui autoridades locais) é fundamental para que se integrem na comunidade de acolhida. A legitimidade para viver em determinada área pode decorrer, por exemplo, do entendimento de que o pertencimento àquela comunidade transcende a identidade nacional dos migrantes e refugiados ou de que estes indivíduos podem trazer benefícios à sociedade (HOVIL, 2014, p. 489).

Já a integração de direito traduz-se primordialmente no pertencimento nacional, sendo representada pelo processo formal de obtenção da nova nacionalidade. Em teoria, esta aquisição é o primeiro passo para obter direitos como se cidadãos fossem. Mas, na prática, ainda que haja este reconhecimento oficial, o processo de integração é bem mais complexo (HOVIL, 2014, p. 489).

Por fim, traz-se o enquadramento teórico desenvolvido por Ager e Strang (2008) sobre quais seriam as dez principais áreas para analisar a integração: (i) empregabilidade;

(ii) moradia; (iii) educação; (iv) saúde; (v) pontes sociais (*social bridges*);³ (vi) laços sociais (*social bonds*);⁴ (vii) vínculos sociais (*social links*);⁵ (viii) conhecimentos linguísticos e culturais; (ix) segurança e estabilidade; e (x) direitos e cidadania.⁶ Segundo os autores, este desenho teórico foi determinado a partir dos entendimentos normativos sobre o tema. Tais áreas seriam capazes de providenciar, no estudo da integração, uma estrutura conceitual coerente para análise dos resultados relevantes (AGER e STRANG, 2008, p. 167).

Ager e Strang afirmam que as quatro primeiras – empregabilidade, moradia, educação e saúde – seriam áreas-chaves para a integração dos migrantes e refugiados na nova sociedade, razão pela qual se torna fundamental o incentivo à criação de programas em tais campos (2008, p. 173). No entanto, isso não exclui a importância das demais, tendo em vista que a análise de uma integração local bem-sucedida deve ser feita sob uma perspectiva holística e não fragmentada.

A exposição destas teorias sobre a temática da integração local revela a complexidade que permeia o tema, em razão dos diversos aspectos que devem ser levados em consideração quando de sua concretização. Além disso, tais teorias permitem extrair os principais objetivos a serem almejados por um Estado na promoção da integração local, bem como avaliar se as políticas formuladas e implementadas de fato estão cumprindo com o objetivo de integrar estes indivíduos na comunidade local.

³ Por “pontes sociais” (*social bridges*) se entende a relação entre os migrantes/refugiados e a comunidade receptora quanto à harmonia social e a participação daqueles no interior da nova sociedade (2008, p. 179). Sobre o tema: “No curso de nosso trabalho de campo, refugiados e não-refugiados sugeriram que um fator importante para fazê-los sentir-se “em casa” em uma área era a simpatia das pessoas que eles encontravam diariamente. Ser reconhecido e cumprimentado por outros no bairro foi muito valorizado. Pequenos atos de amizade parecem ter um impacto desproporcionalmente positivo nas percepções. A simpatia da comunidade estabelecida era muito importante para ajudar os refugiados a se sentirem mais seguros e persuadi-los de que sua presença não era ressentida. Por outro lado, a hostilidade percebida prejudicou outros aspectos bem-sucedidos da integração”. (AGER e STRANG, 2008, p. 178).

⁴ Ager e Strang definem *social bond* como uma conexão entre grupos étnicos similares, pois conviver com pessoas que compartilham dos mesmos valores, facilitaria a troca cultural e a manutenção de padrões familiares de relacionamento. Seria, em outras palavras, a criação de comunidades de refugiados como forma de facilitar sua integração local (2008, p. 178).

⁵ *Social link* seria a relação entre refugiados e as estruturais estatais, como os serviços públicos (AGER e STRANG, 2008, p. 181).

⁶ Para um maior aprofundamento de cada área da teoria de Ager e Strang, ver a íntegra de seu trabalho, em “Understanding Integration: A Conceptual Framework”.

No Brasil, em particular, são muitos os empecilhos enfrentados para os migrantes e refugiados quando de sua tentativa de se integrar na sociedade: acesso a serviços públicos de educação, saúde e moradia, dificuldade em aprender o idioma português, bem como a árdua missão de se inserir no mercado de trabalho. Esses já são obstáculos latentes para o próprio povo brasileiro, que dirá para os refugiados e migrantes.

Por este motivo, analisar a atual conjuntura migratória no país, sob a perspectiva do arcabouço jurídico referente ao tema, bem como mapear as políticas públicas implementadas para dar cabo de tais questões é uma forma de aferir como o Estado lida com as obrigações assumidas e traçar sugestões sobre o que pode ser feito para melhorar a presente conjuntura. É este o tema da próxima seção.

3 EXPOSIÇÃO DO ATUAL PANORAMA DO FLUXO DE MIGRANTES E REFUGIADOS PARA O BRASIL

Conforme exposto nos capítulos anteriores, o Brasil, em termos de arcabouço jurídico, estaria na vanguarda quanto à proteção de migrantes e refugiados, pois, além de ter internalizado os principais tratados internacionais sobre o tema (Convenção de 1951 e Protocolo de 1967), dispõe de uma legislação específica para regulamentar a situação destes indivíduos. Após a análise teórica realizada no decorrer do presente trabalho, relevante se faz a exposição do atual panorama em relação ao fluxo migratório de migrantes e refugiados para o Brasil.

Dados do Instituto OBMigra (Observatório das Migrações Internacionais) indicam que os cinco maiores fluxos migratórios em 2018 foram de venezuelanos (39%), haitianos (14,7%), colombianos (7,7%), bolivianos (6,8%) e uruguaios (6,7%) (CAVALCANTI *et al*, 2019). Neste mesmo ano, as cinco nacionalidades que mais solicitaram reconhecimento da condição de refugiados foram as seguintes: venezuelanos (61.681), haitianos (7.030), cubanos (2.749), chineses (1.450) e bangladeshianos (947) (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019).

Interessantes destacar ainda a movimentação de trabalhadores imigrantes no mercado de trabalho formal, no qual as principais nacionalidades foram de haitianos (27.246 admissões) e venezuelanos (7.181 admissões), tendência que se manteve no primeiro semestre de 2019 (CAVALCANTI *et al*, 2019).

Considerando a quantidade considerável de migrantes e refugiados no país, necessária a análise das políticas públicas direcionadas a estes indivíduos no âmbito dos estados e municípios, objeto de estudo da seção seguinte.

4 PESQUISA DE CAMPO: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INTEGRAÇÃO LOCAL DE REFUGIADOS E MIGRANTES

A pesquisa foi desenvolvida por meio de um levantamento dos dados publicizados pelos sites das secretarias pesquisadas (estaduais e municipais do país), a fim de investigar e mapear os programas e políticas públicas desenvolvidos para a integração local de refugiados.

Esta coleta de dados teve início com o envio de e-mails para as secretarias dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, bem como para as secretarias dos 26 municípios que são capitais, indagando sobre a existência de políticas públicas para fins de integração local. Foram enviados e-mails para as secretarias com atribuições nas quais fosse possível enquadrar ações de integração de migrantes e refugiados, a partir de suas atribuições e competências funcionais. Na mensagem enviada foi indagado se seus remetentes detinham conhecimento sobre políticas públicas implementadas ou em vias de implementação para a integração local de migrantes e refugiados.

Dos resultados encontrados, algumas observações podem ser feitas:

Poucos são os estados e municípios que realizam medidas a longo prazo. Percebe-se como sendo a prática mais comum a realização de medidas emergenciais ou pontuais, a depender da demanda apresentada no território;

Mesmo nos estados e municípios com órgãos e planejamentos existentes, são escassas as informações sobre as ações efetivamente concretizadas, tornando forçoso concluir que muitas políticas sequer saíram do papel (exemplo: Rio de Janeiro e Minas Gerais);

Ainda que haja mobilização do Poder Público, as organizações da sociedade civil são as que mais realizam esforços para oferecer o acolhimento inicial dos migrantes e refugiados, bem como o posterior acompanhamento, por meio de cursos, oficinas, encaminhamentos a serviços públicos, etc. Insta salientar

que como as ações promovidas por essas entidades não são o foco do trabalho, os tópicos sobre os resultados não fazem menção a elas (a não ser na hipótese de haver parceria com o Poder Público);

Em alguns casos há leis sobre órgãos e políticas específicas para refugiados, sem abranger pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade ou até solicitantes de refúgio. Em casos como estes, o escopo de aplicação da lei é restrito e não abarca indivíduos que necessitam de proteção e do acesso a tais direitos. Exemplos em que tal situação ocorre: leis de isenção de custas para a revalidação de diplomas no Estado do Rio de Janeiro e de São Paulo;

Apesar disso, na maior parte dos casos a legislação local abarca tanto migrantes em situação de vulnerabilidade, quanto refugiados, fato de suma relevância, pois representa um maior leque de proteção para ambos os grupos.

Na seção seguinte, apresentamos os dados obtidos em relação às políticas específicas em vias de implementação e efetivamente desenvolvidas em cada estado e município. Tendo em vista que a integração local é uma solução tida como duradoura, focamos em apresentar ações neste sentido. Sendo assim, não iremos expor iniciativas promovidas por entes federativos que sejam de cunho emergencial e provisório (em geral, voltadas para o acolhimento inicial).

4.1 ESTADO DO RIO DE JANEIRO E CAPITAL

Em nível estadual, há o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e Migrantes do Rio de Janeiro (CEIPARM),⁷ instituído pelo decreto estadual nº 42.182/2009 e vinculado à Secretaria de Estado Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH). Seus objetivos consistem em elaborar, implementar e monitorar o Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados (artigo 2º, I), articular convênios com

⁷ Interessante notar que o nome original do Comitê era Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e Migrantes do Rio de Janeiro (CEIPAR). Não incluía, portanto, a terminologia “migrantes”, e seu teor mencionava apenas refugiados e solicitantes de refúgio. Considerando que os maiores fluxos migratórios de pessoas em situação de vulnerabilidade não são propriamente de “refugiados”, conforme o atual enquadramento legal, a mudança parece se justificar para se adequar à realidade brasileira.

entidades governamentais e não governamentais (artigo 2º, II), e acompanhar processos de encaminhamentos e acolhimento dos casos de refugiados no Estado (artigo 2º, III).

Em 2014, o referido Plano foi instituído através do decreto estadual nº 44.294/2014, estabelecendo seis eixos temáticos: documentação, educação, emprego e renda, moradia, saúde e ambiente sociocultural). Consagrou ainda diretrizes, objetivos e ações referentes a tais eixos.

Em 29 de junho de 2018, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) aprovou a lei nº 8.020/2018, que isenta refugiados do pagamento de taxas de revalidação de diploma de graduação e cursos de pós-graduação *latu e stricto sensu* nas universidades estaduais. Relevante notar que esta lei só abrange indivíduos já reconhecidos como “refugiados” pelo Brasil (artigo 2º).⁸ Isto exclui de seu escopo solicitantes de refúgio e migrantes forçados, como os venezuelanos e haitianos.

Ainda no âmbito estadual, a Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres (SEDHMI) realiza o encaminhamento de refugiados e migrantes para cursos de capacitação profissional (CIEE, FAETEC, SESC, etc.). Além disso, atua em conjunto com a Secretaria Estadual de Educação, para promover a inserção de refugiados e migrantes em escolas estaduais (no ensino regular ou no ensino de jovens e adultos) e revalidar diplomas no ensino médio.

Por fim, destaca-se que, no segundo semestre de 2018, a SEDHMI, em parceria com a FAETEC, iniciou um curso de português para migrantes e refugiados (“Língua Portuguesa e Cultura Brasileira para Refugiados e Migrantes”). A primeira turma foi

⁸ Artigo 2º da Lei 8.020/2018: “Art. 2º Para efeito desta Lei, entende-se como refugiado todo indivíduo que teve sua condição reconhecida pelo Brasil e encontra-se em território nacional pelos seguintes motivos:

I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontra-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele em função das circunstâncias descritas no inciso I;

III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.

formada integralmente por haitianos (apesar de o curso ser destinado também para refugiados).⁹

Por fim, destaca-se a recente iniciativa do CEIPARM com o Ministério Público Federal, que elaboraram uma carta aberta objetivando garantir e ampliar direitos de refugiados e migrantes, sobretudo durante a Pandemia da COVID-19. Entre as propostas destacam-se a adoção de procedimento simplificado para facilitar o acesso destes indivíduos a programas sociais e de transferência de renda (tais como o Bolsa Família e o direito ao Benefício de Prestação Continuada), além de priorizar o atendimento às famílias chefiadas por mulheres e acesso aos serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial.¹⁰

Na capital, foi implementado em 2019 o “MigraRio”, Protocolo de Atendimento no âmbito do SUAS aos refugiados, solicitantes de refúgio e migrantes no município do Rio de Janeiro. O objetivo é subsidiar as equipes da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) no atendimento a estes indivíduos, com o intuito de promover as seguranças socioassistenciais previstas na Política Nacional de Assistência Social (PNAS).¹¹

Além disso, o município conta com a Coordenadoria de Migração e Refúgio (CPMR), vinculada à SMASDH, responsável por receber solicitações de migrantes e refugiados, encaminhar e monitorar o atendimento nas unidades de referência.

Por fim, destaca-se que o município do Rio de Janeiro tem recebido venezuelanos através do programa de interiorização do Ministério do Desenvolvimento Social, e

9 Informações disponíveis em: <http://www.faecet.rj.gov.br/index.php/institucional/assessoria-de-comunicacao/noticias/653-faecet-realiza-curso-de-lingua-portuguesa-e-cultura-brasileira-para-refugiados-e-migrantes>. Acesso em 20/08/2019.

¹⁰ Para mais informações e acesso à íntegra da Carta Aberta, acessar <<http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/mpf-e-comite-de-atencao-a-refugiados-propoem-estrategias-de-protecao-social-durante-a-pandemia-do-novo-coronavirus-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em 20/08/2020.

¹¹ Para obter a íntegra do Protocolo, acessar: <http://noticias.prefeitura.rio/wp-content/uploads/2019/07/Protocolo_MigraRio.pdf>. Acesso em 20/08/2020.

fornecido apoio a unidades que acolhem estes indivíduos e promovem sua inclusão em serviços públicos (escola, saúde e Cadastro Único).¹²

4.2 ESTADO DE SÃO PAULO E CAPITAL

O estado de São Paulo possui o Comitê Estadual para Refugiados (CER) (instituído pelo decreto estadual nº 52.349/2007),¹³ para assegurar os direitos constitucionalmente garantidos a estes indivíduos.

Além disso, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social atua em parceria com a ONG “Casa de Passagem Ana Vasconcelos” para abrigar refugiados e migrantes que chegam ao país. Seus funcionários oferecem apoio social, psicológico e jurídico, além de auxiliar no encaminhamento a serviços públicos.¹⁴

O Estado conta também com um Centro de Integração e Cidadania (CIC) do Imigrante, inaugurado em dezembro de 2014, que oferece apoio jurídico (através da Defensoria Pública da União e da Defensoria Pública Estadual), cursos de português, e conta ainda com um Posto de Atendimento ao Trabalhador.¹⁵

Assim como o Rio de Janeiro, o estado de São Paulo também possui lei para isentar refugiados de taxas de revalidação de diplomas de graduação e cursos de pós-graduação – lei nº 16.685/2018. Ainda nos mesmos moldes da lei fluminense, o público-

¹² Sobre o Programa de Interiorização, acessar <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/desde-o-inicio-da-pandemia-governo-federal-ja-contribuiu-para-a-interiorizacao-de-mais-de-6-5-mil-venezuelanos-pela-operacao-acolhida>>. Acesso em 30/08/2020.

¹³ Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/sp-cria-comite-para-auxiliar-refugiados-1/>>. Acesso em 30/08/2020.

<https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/na-capital-estado-oferece-acolhimento-social-refugiados/>

¹⁴ Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/na-capital-estado-oferece-acolhimento-social-refugiados/>>. Acesso em 30/08/2020.

¹⁵ Para mais informações, acessar: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/servico-humanitario-conheca-o-trabalho-do-centro-de-integracao-do-imigrante/>> e <<https://help.unhcr.org/brazil/2019/08/01/conheca-o-cic-do-imigrante-sao-paulo/>> Acesso em 30/08/2020.

alvo da lei paulista refere-se apenas a refugiados, não abarcando migrantes em situação de vulnerabilidade.¹⁶

No âmbito municipal, São Paulo possui uma Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente (CPMIgTD), criada em 27 de maio de 2013, no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), pelo art. 242 da lei municipal nº 15.764. Há também o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), criado em novembro de 2014, e responsável por oferecer suporte jurídico, apoio psicológico, cursos de língua, e oficinas de qualificação profissional.¹⁷

O município conta ainda com a lei 16.478, de 07 de julho de 2016, e o decreto regulamentador nº 57.533/2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante. São Paulo foi o primeiro município do país a instituir diretrizes para política de imigrantes no âmbito municipal.¹⁸ Destaca-se também a recente iniciativa por parte da Prefeitura em parceria com a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o ACNUR, que elaboraram o 1º Plano Municipal de Políticas para Imigrantes para o quadriênio 2021-2024.¹⁹ Especificamente quanto à integração local, ressaltam-se os seguintes eixos definidos neste Plano: participação social e protagonismo social migrante na governança migratória local (eixo 1); acesso à assistência social e habitação (eixo 2); valorização e incentivo à diversidade cultural (eixo 3); acesso a direitos e serviços para mulheres e população LGBTI+ (eixo 5); promoção do trabalho decente, geração de emprego e renda e qualificação profissional (eixo 6); acesso à educação integral, ensino de língua portuguesa para imigrantes e respeito à interculturalidade (eixo 7).

¹⁶ Artigo 2º da lei 16.685/2018: “Artigo 2º - Para efeito desta lei, entende-se como refugiado todo indivíduo assim reconhecido, nos termos da Lei Federal nº 9.474, de 22 de julho de 1997.”

¹⁷ Para mais informações, acessar: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/crai/. Acesso em 30/08/2020.

¹⁸ Para mais informações, acessar: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/programas_e_projetos/index.php?p=205909#:~:text=A%20Lei%20%C3%A9%20a%20primeira,na%20cidade%20de%20S%C3%A3o%20Paulo.>. Acesso em 30/08/2020.

¹⁹ Íntegra do Plano disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Plano%20Municipal_Produto%20Final_Atualizado.pdf. Acesso em 30/08/2020.

4.3 ESTADO DE MINAS GERAIS E CAPITAL

O estado de Minas Gerais possui o Comitê Estadual de Atenção à Migração, Refúgio e Apátrida, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo de Minas Gerais (Comitrate-MG), instaurado em 2015 por meio do decreto nº 46.489/2015 e vinculado à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania. Contudo, é praticamente inexistente notícias oficiais sobre o trabalho realizado para a integração local destes indivíduos.

Em nível municipal, não há em Belo Horizonte políticas específicas para refugiados e migrantes, mas há notícias de parcerias com entidades sociais, como o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR) e a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Existem também ações pontuais por demanda para, por exemplo, matrículas em escolas públicas.

4.4 DISTRITO FEDERAL

Desde 2017, se tem notícia de tentativas para criar um Comitê para Refugiados, Imigrantes e Apátridas. As tratativas estão envolvendo o setor público e a sociedade civil (Instituto de Migração e Direitos Humanos, ACNUR e a Organização Internacional de Migração). O objetivo é criar este Comitê para, em seguida, formular políticas de atenção a esta população. No entanto, até o fechamento deste artigo, o Comitê não havia sido criado. Além disso, existem ações pontuais, por demandas, referentes a matrícula de crianças em creches e escolas e capacitação em cursos de língua, promovidas por entidades do terceiro setor, como a Cáritas Arquidiocese.²⁰

4.5 ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL E CAPITAL

No nível estadual foi instituído o Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas (CERMA/MS), através do decreto nº 14.558, de 12 de setembro de 2016, vinculado à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho. Conforme o artigo 6º do referido decreto, o Comitê é o responsável por elaborar e monitorar o Plano Estadual de Políticas de Atenção a Refugiados, Migrantes e Apátridas,

²⁰ Para mais informações, acessar: <<https://caritas.org.br/noticias/migrantes-e-refugiados-do-df-e-entorno-se-capacitam-em-portugues-para-recomecar-no-brasil>>. Acesso em 30/08/2020.

com o objetivo de facilitar o acesso de estrangeiros às políticas públicas no Estado. Contudo, até o momento este documento não foi criado.

Além disso, são oferecidos curso de português para haitianos pela Secretaria de Estado de Educação, por meio da Escola Estadual João Carlos Flores. A Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul também oferece curso de português por meio do projeto “Projeto Núcleo de Ensino e Pesquisa em Português para Estrangeiro - NEPPE/UEMS – “Língua de Acolhida”.²¹

Em relação ao município de Campo Grande, capital do estado, não há notícias de políticas e programas para integração local promovidos pela prefeitura.

4.6 ESTADO DE GOIÁS E CAPITAL

O estado de Goiás instituiu em maio de 2017 o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para Migração, através do decreto nº 8.691, de 12 de julho de 2016, com a finalidade de elaborar proposta de política estadual para a população de refugiados, imigrantes e apátridas, definindo objetivos, diretrizes e princípios. Isto ainda não foi realizado.

Ainda no âmbito estadual, foi editado o decreto nº 9.603, de 07 de fevereiro de 2020, que Institui o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo no Estado de Goiás (COMITRATE-GO), vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDS. O Comitê tem como objetivo colaborar, articular, deliberar, propor, fomentar, monitorar e avaliar ações governamentais e políticas públicas voltadas especificamente para estes indivíduos (artigo 1º).²² Até o momento, esta política estadual não foi formulada.

²¹ Para mais informações, acessar: <<http://www.ms.gov.br/uems-acolhe-ensina-e-transforma-vida-de-migrantes-e-refugiados/>>. Acesso em 30/08/2020

²² Artigo 1º do decreto nº 9.603/2020: “Art. 1º Fica instituído, no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDS, o Comitê Estadual de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo no Estado de Goiás - COMITRATE-GO, com o objetivo de colaborar, articular, deliberar, propor, fomentar, monitorar e avaliar, em conjunção de esforços com a sociedade civil, as ações governamentais e a Política Pública Estadual de Atenção às Pessoas Imigrantes, Refugiadas, Apátridas e de Enfrentamento ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas no Estado de Goiás, em consonância com os tratados e convenções dos quais o Brasil é signatário, bem como das políticas nacionais correlatas.”.

Em relação ao município de Goiânia, capital do estado, não há notícias de políticas e programas para integração local promovidos pela prefeitura.

4.7 ESTADO DO PARANÁ E CAPITAL

Em julho de 2012, o Governo do Paraná editou o decreto nº 4.289 para instaurar o Comitê Estadual de Refugiados e Migrantes (CERM), órgão de deliberação coletiva, composto por representantes do governo e da sociedade civil. Suas atribuições consistem em orientar os agentes públicos sobre os direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados, bem como promover ações e coordenar iniciativas de atenção, promoção e defesa destes indivíduos, junto aos demais órgãos do Estado, que possam provê-los e assisti-los através de políticas públicas (artigo 2º do decreto). Relevante notar que não obstante constar o termo “migrante” na denominação do Comitê, o decreto só faz menção a solicitante de refúgio e refugiados – o que remete à definição da lei 9.474/1997 e, em tese, não abarcaria migrantes em situação de vulnerabilidade que não tenham solicitado refúgio.

Em 24 de abril de 2015, o Estado criou o Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados e Migrantes (CERMA), por meio da lei nº 18.465/2015, vinculado à Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos (SEJU). É formado por representantes do governo e da sociedade civil, e tem por finalidade viabilizar e auxiliar na implementação e fiscalização das políticas públicas voltadas aos direitos dos refugiados e migrantes, em todas as esferas da Administração Pública do Paraná.

O Estado também formulou o Plano Estadual de políticas públicas para promoção e defesa dos direitos de refugiados, migrantes e apátridas (decreto nº 5.232/2016). Este Plano consolidou objetivos e ações desenvolvidas a partir da reafirmação dos direitos fundamentais distribuídos nos seguintes eixos: educação; família e desenvolvimento social; saúde; justiça, trabalho e direitos humanos e segurança pública. O Comitê Estadual de Refugiados e Migrantes (CERM) é o órgão responsável por implementar e monitorar este Plano (art. 5º do decreto nº 4.289/2012).

A partir de tal plano foi instituído o Centro Estadual de Informação para Migrantes, Refugiados e Apátridas do Estado do Paraná (CEIM), responsável por auxiliar estes indivíduos no acesso a serviços públicos estaduais e municipais, fornecendo informações sobre direitos fundamentais e legislação trabalhista; orientação sobre

matrícula e revalidação de estudos realizados no exterior; e acesso a serviços e benefícios da Política de Assistência Social. Além disso, realiza ações e atividades de forma integrada e intersetorial.²³

Destaca-se também que, desde 2018, a Secretaria de Educação oferece o curso “Português para Falantes de Outras Línguas” (PFOL), em escolas da rede estadual em diferentes regiões do Estado. O curso é direcionado para migrantes em geral e foi desenvolvido com base no referido Plano Estadual para estes indivíduos.

Na capital, Curitiba, possui a Fundação de Ação Social, órgão público responsável pela gestão da assistência social, através da atuação integrada de órgãos governamentais e instituições não governamentais. Realiza encaminhamentos para o preenchimento do Cadastro Único, oferece cursos de capacitação profissional e auxilia na matrícula em escolas municipais e estaduais. Sua atuação ocorre através dos 45 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e das Unidades de Atendimento. A Fundação se responsabiliza pelo atendimento à população em situação de vulnerabilidade e risco social, dentre eles refugiados e migrantes.²⁴

4.8 ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E CAPITAL

Em 2012, foi implementado o Comitê Estadual para Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico (decreto nº 49.729, de 22 de outubro de 2012), vinculado à Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos, com o objetivo de “promover e garantir o respeito aos direitos humanos das pessoas vulneráveis que se encontram em mobilidade no Estado do Rio Grande do Sul” (artigo 1º). O referido decreto, ao determinar seu público-alvo, expressamente faz menção aos migrantes e refugiados (artigo 2º).²⁵ O

²³ Para mais informações sobre o trabalho realizado pelo Centro, acessar: <<http://www.justica.pr.gov.br/Pagina/Centro-de-Informacao-para-Migrantes-Refugiados-e-Apatridas-do-Parana-CEIM>>. Acesso em 30/08/2020.

²⁴ Para mais informações: <http://fas.curitiba.pr.gov.br/>. Acesso em 30/08/2019.

²⁵ Artigo 2º do Decreto 49.729/2012: “Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se migrante pessoa estrangeira em território nacional, em qualquer situação e, especialmente, quem se encontre em uma das seguintes condições: I - refugiado: a pessoa assim reconhecida pela autoridade competente quando atendidos os requisitos estabelecidos pela Lei Federal nº 9.474, de 22 de julho de 1997; II - apátrida: a pessoa que não possui vínculo de nacionalidade com qualquer Estado; e III - vítima de tráfico de pessoas: o estrangeiro submetido a movimento ilícito e clandestino por meio das fronteiras internacionais para fins de opressão e exploração sexual ou econômica.”

Comitê tem ainda como competência a elaboração, implementação e monitoramento de um Plano Estadual de Políticas de Atenção a estes indivíduos (artigo 3º), mas até o momento nada foi feito.

No âmbito municipal, em Porto Alegre foi instituído o Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas – COMIRAT/POA (decreto nº 18.815, de 10 de outubro de 2014), vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte. É composto por representantes da Prefeitura, sociedade civil e outros níveis de governo. Tem como objetivo articular, propor, implementar, monitorar e avaliar o Plano Municipal de Atenção a estes indivíduos (artigo 1º), o que até o momento não foi feito. Além disso, há notícia de que o município possui um convênio para a criação de um Centro de Referência ao Imigrante (CRIM/POA). A previsão era que suas atividades seriam iniciadas em 2019, mas isso por enquanto não ocorreu.

4.9 ESTADO DE SANTA CATARINA E CAPITAL

Em janeiro de 2018, o Estado de Santa Catarina criou um Centro de Referência e Atendimento ao Imigrante (CRAI), coordenado pela Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação. No entanto, em setembro 2019, após uma reestruturação do Governo, este Centro fechou e suas responsabilidades passaram para os Centros de Referência de Assistência Social (CRAI) dos municípios, que já atendiam a população em geral.

Há, ainda, o projeto de lei nº 4.647/2019 tramitando na Assembleia Legislativa de Santa Catarina para a instituição da Política Estadual para a População Migrante, que dispõe sobre objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias no Estado.²⁶ Outra iniciativa legislativa relacionada à integração de refugiados em Santa Catarina é o projeto de lei 2.110/2019, que isenta os imigrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade e em condição de hipossuficiência econômica das taxas de tradução juramentada.²⁷

²⁶ Até o fechamento deste artigo, o Projeto se encontrava na Comissão de Direitos Humanos desde 29/07/2020.

²⁷ Até o fechamento deste artigo, o Projeto se encontrava no Gabinete do Relator do Projeto, Deputado Fabiano da Luz.

Em relação ao âmbito municipal, destaca-se o fato de Florianópolis ter se tornado o segundo município do Brasil a implementar a Política Municipal para População Migrante, por meio da lei nº 10.735/2020. Até então, apenas São Paulo contava com tal Política.

4.10 ESTADO DO AMAZONAS E CAPITAL

Em 2016, foi inaugurado o Centro Estadual de Referência em Direitos Humanos Adamor Guedes, vinculado à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania de Amazonas. Este Centro possui a “Gerência de Migração, Refúgio, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo”, ao qual compete criar o “Plano Estadual para atenção aos Migrantes, Refugiados e Apátridas” do Estado, o que ainda não ocorreu.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto nas seções anteriores, se conclui que, não obstante o amplo arcabouço jurídico em vigor no Brasil para a proteção e acolhimento de migrantes e refugiados, poucas são as políticas implementadas especificamente para sua integração local, conforme se denota da pesquisa realizada.

A escassez de políticas públicas para migrantes e refugiados pode ser explicada, por diferentes motivos, dentre eles ausência da temática na agenda política do país, seja por desinteresse dos políticos e *policy-makers*, seja por desconhecimento do assunto. Para ilustrar essa situação, destaca-se, por exemplo, o fato de o país ter assinado em 2016 a Declaração de Nova York para migrantes e refugiados, bem como ter se comprometido a aderir aos Pactos Globais decorrentes da Declaração, mas ter informado sua retirada, no início do Governo do Presidente Jair Bolsonaro, em janeiro de 2019.

Apesar dos esforços legislativos em relação ao tema (como, por exemplo, a edição da nova lei de migração, com dispositivos específicos para a elaboração, implementação e execução de políticas públicas para migrantes e refugiados), no campo prático a questão migratória parece não ser de grande interesse da comunidade política. Exceção a este fato são apenas as medidas emergenciais, para lidar com fluxos inesperados, mas que revelam a falta de preparo do país perante “crises” migratórias.

A necessidade de lidar com fluxos migratórios não é novidade para o Estado brasileiro, que já vivenciou períodos de intenso fluxo de pessoas ingressando em seu território. Além disso, é nítida a ocorrência de “*booms*” migratórios em diferentes períodos da história mundial – a título de exemplo cita-se a Revolução Russa; Segunda Guerra Mundial; a diáspora africana após o fim da colonização no continente; e, mais atualmente, o êxodo de venezuelanos para países vizinhos. Portanto, é patente a possibilidade de estas situações no plano externo respingarem em território brasileiro.

O país deve incluir a questão migratória em sua agenda política e se estruturar de forma a se antecipar a tais fluxos, sejam eles esperados ou não. Isto se torna ainda mais urgente dado o contexto atual, em que vários países (sobretudo, europeus) estão fechando suas fronteiras, fato que pode aumentar a entrada de imigrantes no país.

O Estado de acolhida precisa promover soluções para integrar aqueles que não têm condições de retornar aos seus países de origem ou residência habitual. Ressalte-se ainda que a adequada e prévia formulação de políticas públicas migratórias com vistas à integração local tem o condão de trazer benesses para o país, que poderá se beneficiar do real potencial dos migrantes e refugiados, e estes, por outro lado, poderão prover seu autossustento, sem depender de medidas assistencialistas.

Não basta ter um amplo e completo arcabouço jurídico, é preciso dar a ele efetividade, para que as leis em vigor não se tornem letra morta. É inegável que existem esforços para o desenvolvimento destas políticas, principalmente no âmbito estadual. No entanto, considerando o tamanho do país, o contingente de migrantes e refugiados, bem como os ditames legais que regem a matéria, há muito a ser feito para a efetiva concretização das obrigações assumidas para a garantia dos direitos destes indivíduos e a efetiva aplicação do arcabouço legal em vigor no Brasil.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGER, Alastair; STRANG, Alison. Understanding Integration a Conceptual Framework. In: **Journal of Refugee Studies**, v. 21, n. 1; p. 166-191. Oxford University Press. 1 June, 2008.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Addressing Large Movements of Refugees and Migrants. **New York Declaration**.

2016. Disponível em: <<https://refugeesmigrants.un.org/declaration>>. Acesso em 24.07.2020.

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Decreto nº 52.349 de 12 de novembro de 2007**. Fica instituído, no âmbito da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, o Comitê Estadual para os Refugiados no Estado de São Paulo - CER, que reger-se-á pelas disposições deste decreto.

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Lei 16.685 de 20 de março de 2018**. Dispõe sobre a isenção de pagamento de taxas de revalidação de diplomas de graduação, mestrado e doutorado para os refugiados no Estado.

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul. **Decreto 14.558 de 12 de setembro de 2016**. Institui o Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas no Estado do Mato Grosso do Sul.

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Lei nº 18.465 de 27 de abril de 2015**. Criação do Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná.

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Lei nº 8.020 de 29 de junho de 2018**. Isenta de pagamento de taxas de revalidação de diplomas de graduação, mestrado e doutorado para os refugiados no estado do rio de janeiro.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Estado do Rio Grande do Sul Assembleia Legislativa. Gabinete de Consultoria Legislativa. **Decreto nº 49.729, de 22 de outubro de 2012**. Institui o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul – COMIRAT/RS.

BRASIL. GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. **Decreto nº 8.691, de 12 de julho de 2016**. Institui o Comitê Intersetorial de Política Estadual para Migração no Estado de Goiás e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Justiça. Gabinete do Ministro. **Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018**. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência a imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados, a fim atender a interesses da política migratória nacional.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução recomendada nº 08, de 19 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre pedidos de refúgio apresentados ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, que a critério deste, possam ser analisados pelo Conselho Nacional de Imigração - CNIg como situações especiais.

BRASIL. Poder Executivo. Casa Civil. Estado do Rio de Janeiro. **Decreto nº 42.182 de 11 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961**. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 70.946, de 07 de agosto de 1972**. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989**. Dá nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 99.757, de 29 de novembro de 1990**. Retifica o Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989, que deu nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 9.474 de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 13.445 de 24 de maio de 2017**. Institui a lei de migração.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 13.684 de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória nº 823 de 09 de março de 2018**. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 190.000.000,00, para os fins que especifica.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.286 de 15 de fevereiro de 2018**. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M; PEREDA, L. Resumo Executivo. Imigração e Refúgio no Brasil. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança pública / Conselho Nacional de migração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra2019.

CASTLES, Stephen; KORAC, Maja; VASTA, Ellie; VERTOVEC, Steven. Integration: Mapping the Field. Report of a Project carried out by the University of Oxford Centre for Migration and policy Research and Refugee Studies Centre contracted by the Home Office Immigration Research and Statistics Service (IRSS). **Refugee Studies Centre**, University of Oxford. Dezembro 2002.

CRISP, Jeff. The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis. **Global Commission International Migration**, Working

Paper n. 102, UNHCR, Geneva: UNHCR, 2004. Disponível em: <https://www.unhcr.org/407d3b762.pdf>. Acesso em: 12/08/2020.

HOVIL, Lucy. Local Integration. *In*: QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (org). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 489-499.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a02.pdf>. Acesso em: 10/08/2020.

JUBILUT, Liliana Lyra. O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007.

MARQUEZ, Isabel. Prefácio. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

MOREIRA, Julia. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. *In*: **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a06.pdf>. Acesso em 02/08/2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Refúgio em números 4ª edição. Janeiro de 2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **The 10-Point Plan in Action**. December 2016. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/583714a44.html>. Acesso em: 11/09/2020.

DOCTRINA

Submetido em 01/09/2020

Aprovado em 15/02/2021

O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO COMO UMA ESTRATÉGIA DE SUSTENTABILIDADE DO ESPAÇO AMAZÔNICO: UM INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DA FLORESTA AMAZÔNICA

THE DEVELOPMENT OF TOURISM AS A STRATEGY FOR SUSTAINABILITY IN THE AMAZON SPACE: AN INSTRUMENT FOR THE PRESERVATION OF THE AMAZON FOREST

Adriano Fernandes Ferreira^I
Jofre Luis da Costa Oliveira^{II}**RESUMO**

O objetivo desse artigo é identificar a atividade que deveria ser incentivada a fim de promover o efetivo desenvolvimento econômico e social da Região Amazônica. Relacionamos inúmeros problemas enfrentados pela Região, principalmente o desmatamento, o abandono do homem amazônico e as seguidas políticas públicas malsucedidas. A resposta encontrada foi o turismo. Entretanto, não se busca implantar qualquer tipo de turismo, mas sim aquele que é fruto de uma política pública elaborada com a participação de todos os setores envolvidos, entre eles, empresários, autoridades governamentais e, principalmente, as comunidades

ABSTRACT

The purpose of this article is to identify the activity that should be encouraged in order to promote the effective economic and social development of the Amazon Region. We list numerous problems faced by the Region, mainly deforestation, the abandonment of the Amazonian man and the unsuccessful public policies that followed. The answer found was tourism. However, there is no attempt to implement any type of tourism, but one that is the result of a public policy developed with the participation of all sectors involved, including businessmen, government authorities and, especially, traditional communities, aiming, above all, aggregate

I Pós-Doutorado. Universidad de Santiago de Compostela - Campus Santiago, USC, Espanha. E-mail: jofrelcoliveira@gmail.com

II Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio grande do Sul –URGS. Mestrando em Direito - Universidade Federal do Amazonas. E-mail: adrianofernandes3@hotmail.com

tradicionais, visando a, sobretudo, agregar o turismo como diferencial competitivo e sustentável. O método foi a pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem crítica e qualitativa. Entre os principais resultados, observou-se que existe imenso potencial regional para o desenvolvimento de tal atividade; há recursos para o financiamento dela – principalmente oriundos de BASA, SUFRAMA e FTI; o envolvimento da comunidade tradicional no processo é primordial, pois ela tem sido a grande guardiã da floresta e sua cultura sempre foi direcionada à promoção da perfeita harmonia entre o homem e o meio ambiente; e que a atividade turística é vetor de desenvolvimento dos demais setores. Assim, o turismo surge como uma solução para dois grandes problemas que envolvem o bioma amazônico: o desmatamento florestal e o uso desequilibrado de seus recursos. Por fim, a atividade turística tem grande potencial, capaz de retirar o homem amazônico do seu isolacionismo histórico e promover verdadeira emancipação socioeconômica desse sujeito, garantindo-lhe oportunidades e, principalmente, dignidade.

PALAVRAS-CHAVE

tourism as a competitive and sustainable differential. The method was bibliographic and documentary research, with a critical and qualitative approach. Among the main results, it was observed that there is immense regional potential for the development of such an activity; there are resources to finance it - mainly from BASA, SUFRAMA and FTI; the involvement of the traditional community in the process is paramount, as it has been the great guardian of the forest and its culture has always been aimed at promoting the perfect harmony between man and the environment; and that the tourist activity is a vector for the development of the other sectors. Thus, tourism emerges as a solution to two major problems involving the Amazon biome: forest deforestation and the unbalanced use of its resources. Finally, the tourist activity has great potential, capable of removing the Amazonian man from his historical isolationism and promoting true socioeconomic emancipation of this subject, guaranteeing opportunities and, mainly, dignity.

KEYWORDS

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Desmatamento. Desenvolvimento Deforestation. Sustainable
Sustentável. Proteção Ambiental. Development. Environmental Protection.
Políticas públicas. Public policies.

1 INTRODUÇÃO

A Amazônia apresenta-se ao mundo como um dos últimos refúgios da vida animal e da biodiversidade planetária, onde é encontrada uma grande variedade de espécies de vida, sem se falar dos recursos minerários e hídricos, entre outros. Todavia, a sociedade não tem sabido utilizar de forma sustentável a disponibilidade de recursos, achando-os inesgotáveis.

O desmatamento é, sem dúvida, o mais temido de todos problemas a ser enfrentado. Anualmente, são registradas imensas áreas que são desmatadas para retirada de madeiras, para formação de campos de pecuária ou até mesmo para abrir áreas de plantio de soja e de milho.

Em que pese o imenso debate que esse tema tem provocado, a cruel realidade é que a floresta entrou numa fase destruição e o homem amazônico não tem sido beneficiado. Bem ao contrário disso, ele permanece em condições socioeconômicas insatisfatórias. Neste sentido, a Amazônia necessita ser ocupada; contudo, essa ocupação não deve ser realizada de qualquer forma, sob pena de serem desperdiçados os imensos recursos finitos que aqui existem.

A atividade desenvolvida no bioma amazônico deve, isto sim, satisfazer as seguintes condições: preservar o meio ambiente e proporcionar condições socioeconômicas dignas ao homem amazônico. Neste sentido, o turismo se apresenta como uma atividade que atende, de modo satisfatório e equilibrado, a ambos os requisitos.

No presente artigo, a temática será explorada no sentido de fazer um diagnóstico dessa situação e propor soluções que promovam uma perfeita harmonia entre o homem e a natureza. No primeiro tópico, será abordado um dos temas que mais tem causado preocupação em toda a comunidade nacional e internacional: o desmatamento na Amazônia. Demonstrar-se-á que, nos últimos três anos, as taxas de desmatamento voltaram a crescer, fato esse que, por si só, já causa preocupação, haja vista que a floresta desempenha papel fundamental no equilíbrio do ecossistema brasileiro, principalmente no regime de chuvas em outras regiões.

No tópico subsequente, será apresentado um levantamento sobre as políticas públicas envolvendo o turismo na Região, ao mesmo tempo em que será apresentado um diagnóstico do turismo na Amazônia, cujo intuito é apontar quais os principais problemas, o que tem, como está e o que precisa ser realizado para desenvolver o turismo nesta Região.

No terceiro tópico do artigo, o debate será sobre como o desenvolvimento do turismo pode ser instrumento de preservação da floresta amazônica. Ademais, demonstrar-se-á que o desenvolvimento do turismo na Região Amazônica passa não só pela resolução dos problemas de infraestrutura, mas, principalmente, pelo investimento em três segmentos específicos, quais sejam: financiamento de projetos com recursos provenientes do Fundo de Desenvolvimento do Turismo (FTI), Suframa e Basa para o desenvolvimento do turismo na Região; enfoque no ecoturismo, principalmente o desenvolvido na base comunitária em unidades de conservação; e, finalmente, investimento na educação ambiental e capacitação profissional no segmento.

A presente abordagem culmina na demonstração de que o desenvolvimento do turismo pode permitir a equilibrada integração entre o homem do interior e uma atividade econômica como instrumento de preservação da natureza, propiciando a independência socioeconômica desse sujeito como pilar para a efetividade do desenvolvimento sustentável.

2 O DESMATAMENTO DA AMAZÔNIA: TRISTE REALIDADE

O Brasil ocupa um lugar destaque no cenário mundial quando se trata de área de florestas. Como pode ser visto na tabela 1, o país está na segunda posição entre aqueles com maiores áreas florestais, com cerca de 12%, e somente a Rússia possui mais áreas de florestas do que o Brasil. Vale salientar que, em se tratando do número e da diversidade de espécies, as florestas brasileiras – principalmente a Floresta Amazônica – são as campeãs.

Tabela 1 – Os 10 países com maiores áreas florestais do Mundo

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Ranking	Country	Forest area		
		1 000 ha	% of world forest area	% cumulative
1	Russian Federation	815 312	20	20
2	Brazil	496 620	12	32
3	Canada	346 928	9	41
4	United States of America	309 795	8	49
5	China	219 978	5	54
6	Australia	134 005	3	57
7	Democratic Republic of the Congo	126 155	3	60
8	Indonesia	92 133	2	63
9	Peru	72 330	2	64
10	India	72 160	2	66

Fonte: FAO- Global Forest Resources Assessment (2020) – Main Report¹

Entretanto, o Brasil também ocupa um lugar negativo. É o país com a maior taxa anual líquida de desmatamento, conforme pode ser visto na tabela 2. O Brasil perde, anualmente, cerca de 1.500 ha de florestas. Figuram na lista República Democrática do Congo, Indonésia, Angola, Tanzânia, Paraguai, Mianmar, Camboja, Bolívia e Moçambique.

Tabela 2 – Os 10 países com as maiores médias líquidas de perdas de área de floresta do mundo

Ranking	Country	Forest area		
		1 000 ha	% of world forest area	% cumulative
1	Russian Federation	815 312	20	20
2	Brazil	496 620	12	32
3	Canada	346 928	9	41
4	United States of America	309 795	8	49
5	China	219 978	5	54
6	Australia	134 005	3	57
7	Democratic Republic of the Congo	126 155	3	60
8	Indonesia	92 133	2	63
9	Peru	72 330	2	64
10	India	72 160	2	66

¹ Avaliação de recursos florestais globais (2020) – Relatório Principal. Disponível em: <http://www.fao.org/forest-resources-assessment/2020>. Acesso em: 30 jul. 2020.

Fonte: FAO- Global Forest Resources Assessment (2020) – Main Report²

O Relatório Anual do Desmatamento no Brasil³, elaborado pelo MapBiomas Alerta⁴, revela tal situação. Em 2019, houve perda de vegetação nativa em todos os biomas brasileiros. O relatório aponta que o Brasil perdeu ao menos 1.218.708 hectares (o que equivale a 12.187 km²) de vegetação nativa, área de oito vezes o município de São Paulo. E ainda: mais de 60% dessa área desmatada encontra-se na Amazônia, com 770 mil hectares devastados. O segundo bioma em que mais houve perda foi o Cerrado, 408,6 mil hectares. Em seguida, vieram: Pantanal (16,5 mil ha), Caatinga (12,1 mil ha), Mata Atlântica (10,6 mil ha) e Pampa (642 ha).

Uma das estratégias adotadas pelo governo para tentar minimizar o desmatamento é instituir unidades de conservação ambiental, cujas categorias são: Área de Proteção Integral (estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural, refúgio de vida silvestre) e Área de Desenvolvimento Sustentável (área de relevante interesse ecológico, reserva particular do patrimônio natural, área de proteção ambiental, floresta nacional, reserva de desenvolvimento sustentável, reserva de fauna e reserva extrativista).

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade⁵ (ICMBIO) administra, atualmente, 334 unidades de conservação federais. Elas estão espalhadas em todos os biomas brasileiros: Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa, Pantanal e marinho.

Outra ação é o constante monitoramento do desmatamento na Amazônia. Para tanto, o governo recorre ao Projeto PRODES⁶, que utiliza imagens de satélites. A tabela

2 Avaliação de recursos florestais globais (2020) – Relatório Principal. Disponível em: <http://www.fao.org/forest-resources-assessment/2020>. Acesso em: 30 jul. 2020.

3 Relatório anual do desmatamento no Brasil. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/relatorios/MBI-relatorio-desmatamento-2019-FINAL5.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2020.

4 É um sistema de validação e refinamento de alertas de desmatamento, degradação e regeneração de vegetação nativa, com imagens de alta resolução, lançado em junho de 2019. A análise começa a partir dos alertas gerados pelos sistemas: Deter (Inpe), SAD (Imazon) e Glad (Universidade de *Mary Land*).

5 Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros>. Acesso em: 06 ago. 2020

6 O projeto PRODES realiza o monitoramento por satélite do desmatamento por corte raso na Amazônia Legal e produz, desde 1988, as taxas anuais de desmatamento na Região, que são usadas pelo governo brasileiro para o estabelecimento de políticas públicas.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

3 mostra o desmatamento em “km²” por estado da Região de 2004 a 2019. O desmatamento, a partir de 2005, reduziu consideravelmente; entretanto, em 2018, voltou a crescer substancialmente. Em 2020, mantida a tendência das taxas do primeiro semestre, poderá ser uma das maiores taxas dos últimos anos. O sinal de alerta está ligado. Caberá à sociedade tentar barrar essa escalada.

Tabela 3 – Taxa PRODES Amazônia - 2004 a 2019 (km²)

Ano/Estado	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO	AMZ LEGAL
2004	728	1232	46	755	11814	8870	3858	311	158	27772
2005	592	775	33	922	7145	5899	3244	133	271	19014
2006	398	788	30	674	4333	5659	2049	231	124	14286
2007	184	610	39	631	2678	5526	1611	309	63	11651
2008	254	604	100	1271	3258	5607	1136	574	107	12911
2009	167	405	70	828	1049	4281	482	121	61	7464
2010	259	595	53	712	871	3770	435	256	49	7000
2011	280	502	66	396	1120	3008	865	141	40	6418
2012	305	523	27	269	757	1741	773	124	52	4571
2013	221	583	23	403	1139	2346	932	170	74	5891
2014	309	500	31	257	1075	1887	684	219	50	5012
2015	264	712	25	209	1601	2153	1030	156	57	6207
2016	372	1129	17	258	1489	2992	1376	202	58	7893
2017	257	1001	24	265	1561	2433	1243	132	31	6947
2018	444	1045	24	253	1490	2744	1316	195	25	7536
2019*	682	1434	32	237	1702	4172	1257	590	23	10129
Var. 2019-2018*	54%	37%	33%	-6%	14%	52%	-4%	203%	-8%	34%
Var. 2019-2004*	-6%	16%	-30%	-69%	-86%	-53%	-67%	90%	-85%	-64%

Fonte: Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite. (Atualizado em 15/06/2020). Disponível em:
<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>.

Os números do desmatamento apontado pelo PRODES têm sido questionados. Crê-se que o desmatamento na Amazônia pode ser muito maior devido à imprecisão das imagens geradas pelos satélites. O método PALSAR/MODIS identificou 3.750.000 km² de floresta em 2010, número 15% maior do que o PRODES apontou para o mesmo ano. Segundo Xiangming Xiao, chefe da pesquisa e professor doutor do Centro de Análises Espaciais da Universidade de Oklahoma, outros estudos já haviam apontado

inconsistências nos dados do PRODES, no entanto, pela primeira vez isso é demonstrado com imagens de melhor qualidade⁷.

Ao analisar as estratégias adotadas pelo poder público para conter o desmatamento da Amazônia, nota-se que elas não têm logrado êxito, principalmente porque o governo atua de repressivamente, tentando solucionar problema que parece não ter fim. Em outros termos, ele se concentra nas consequências e nunca nas causas que conduziriam ao desmatamento.

A melhor solução seria estabelecer políticas públicas capazes de promover, de modo simultâneo, tanto a melhoria dos padrões socioeconômicos do homem amazônida e quanto o uso sustentável dos recursos naturais. Nesse sentido, o turismo exsurge como a alternativa que pode trazer desenvolvimento econômico para a Região sem descuidar da questão ambiental.

Segundo a OMT (2019)⁸, o turismo gera cerca de US\$ 5 bilhões de dólares por dia. O turismo internacional gera dividendos, emprego e renda para o país. Conforme a publicação Destaques do Turismo Internacional da OMT, as receitas de exportação geradas pelo turismo cresceram para US\$ 1,7 trilhão em 2018, um aumento de 4% comparado com o ano anterior.

Além disso, o ano de 2019 foi o nono consecutivo de crescimento no setor, e o turismo representa, hoje, 7% das exportações globais, crescendo a uma taxa mais rápida do que as exportações de mercadorias nos últimos sete anos.

A atividade turística gera importantes efeitos. O primeiro é econômico, uma vez que os turistas gastam seus recursos comprando produtos locais, pagando por hospedagens e por traslados, passeios, dentre outros, o que injeta dinheiro na economia local. Assim, pode-se esperar que os ramos afins, como hotelaria, locação de veículos, bares e restaurantes devem ter suas atividades incrementadas. O efeito fiscal, por seu turno, é importante consequência das atividades turísticas, uma vez que incidem impostos

7 Desmatamento na Amazônia seria o dobro do registrado pelo Inpe, aponta estudo de universidade americana. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49402606>. Acesso em: 30 jul. 2020.

8 Turismo gera US\$ 5 bilhões de receitas todos os dias. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/09/1688832>. Acesso em: 30 jul. 2020.

sobre os gastos dos turistas, tributos esses que são relevantes fontes de recursos para os governos.

O efeito social também é uma das consequências benéficas das atividades ligadas ao turismo. Não restam dúvidas de que, para desenvolver tal atividade na Amazônia, é possível perfeitamente aproveitar o conhecimento das comunidades tradicionais, colocando o homem amazônica como sujeito ativo e ator fundamental do planejamento que teria como objetivo a integração dele com o restante da cadeia produtiva, proporcionando-lhe melhoria da qualidade de vida e vasto campo de atuação. Isso sem se falar no papel fundamental já desempenhado por ele, que é o de ser o grande agente protetor e o nato guardião da floresta.

3 O TURISMO NA AMAZÔNIA

A Amazônia sempre despertou interesse e curiosidade do mundo, principalmente pela diversidade da vida animal e um sem número de espécies. Contudo, a exuberante riqueza da fauna e da flora não tem sido suficiente para atrair um grande número de turistas. Dada tal potencialidade, o número de visitantes é inexpressivo. Há, inclusive, uma grande dificuldade para se conhecer e se compreender a magnitude desses números, já que a maioria das cidades não dispõe de estrutura para fazer tais estatísticas, e os levantamentos são raros. Por exemplo, no Amazonas somente três cidades fazem essa estatística: Manaus, Barcelos e Parintins.

Como está se desenvolvendo a atividade turística na Região? Na verdade, esse setor ainda não decolou. Ao longo da História, o Estado brasileiro tem tentado estabelecer políticas públicas para atrair incentivo ao setor, entretanto, há poucos resultados concretos. Segundo Farias (2014)⁹, na década de 1970, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) projetou o Plano de Desenvolvimento do Turismo para Amazônia I. Já em 1995, criou-se o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia (Proecotur), cuja meta era viabilizar o desenvolvimento do ecoturismo na região da Amazônia brasileira.

9 Principais políticas de fomento do turismo na Amazônia: análise dos primeiros planos de turismo da Amazônia (PTA I e II) e do PROECOTUR. Disponível em: shorturl.at/hjsJ3. Acesso: 30 jul. 2020.

Esse programa, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo governo federal, é aplicado nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)¹⁰, que foi assinado em 3 de julho de 1978 por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, tem o objetivo de promover ações conjuntas para o desenvolvimento harmônico da Bacia Amazônica e foi outra tentativa do poder público para desenvolver o turismo na Amazônia.

Em seguida, o enfoque foi direcionado ao Ecoturismo. Na fase I do Programa, entre os anos 2000 e 2005, Farias (2014) aponta quais as principais ações realizadas: planejamento do ecoturismo na Amazônia, gerenciamento do ecoturismo nas áreas selecionadas, fortalecimento do segmento ecoturístico e gerenciamento do programa.

O turismo de base comunitária foi outra forma encontrada para desenvolver o setor na Região. O marco legal desse segmento ocorreu quando o Ministério do Turismo publicou, no Diário Oficial da União, a chamada pública MTUR N. 001/2008, com o objetivo de prestar Apoio às Iniciativas de Turismo de Base Comunitária.

No caso específico da Região Norte, foram aprovadas seis propostas de projetos para o período 2008-2009. Um número muito tímido ao se considerar a diversidade de culturas, a extensão territorial e as potencialidades existentes na Amazônia.

Nesse programa, o Estado entraria com infraestrutura e incentivos fiscais para atrair os setores motrizes que pudessem produzir concatenações e efeitos cumulativos, irradiando para outras áreas um processo de crescimento (teoria dos polos de desenvolvimento). No entanto, segundo Sansolo (2013)¹¹, não se encontra nas políticas públicas o incentivo à adoção, pelos empreendimentos privados, de soluções conservacionistas.

Além disso, segundo o autor, percebe-se nas iniciativas governamentais a indicação do setor empresarial como sendo o principal protagonista do desenvolvimento,

10 Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/691-organizacao-do-tratado-de-cooperacao-amazonica-otca>. Acesso em: 30 jul. 2020.

11 Políticas e planejamento do turismo na Amazônia Policy and planning of tourism in the Amazon Política y planificación del turismo en el Amazonas. Disponível em: shorturl.at/guFU9. Acesso em: 30 jul. 2020.

algo que, então, proporcionaria mais equilíbrio social em função do aumento do número de empregos gerados por conta dos empreendimentos. Finalmente, o maior problema: não aparecem nas políticas públicas as classes populares como agentes e sujeitos ativos da inclusão social.

O ecoturismo indígena é outro programa que foi instituído pelo poder público com o propósito de fomentar o turismo amazônico. Ele é praticado dentro de terras indígenas através do planejamento/gestão participativa e comunitária, respeitando os valores sociais, culturais e ambientais dos diferentes povos envolvidos e onde a comunidade é a principal beneficiada¹².

Os principais municípios que têm potencialidade para o ecoturismo indígena são estes: São Gabriel da Cachoeira, denominado como o município mais indígena do Amazonas, com 95% da população indígena, 23 nações e 22 línguas diferentes de três famílias *Tukano*, *Aruak* e *Maku*; Santa Izabel do Rio Negro e Barcelos, com a presença da cultura *Yanomami*, e ritos que a distinguem das demais; e Presidente Figueiredo, com a expressiva cultura *Waimiri*.

O cerne da questão reside na presença de turistas, das mais diversas culturas, dentro da terra indígena, fato que pode provocar não apenas descaracterização cultural, como também perturbar o ambiente natural, o cotidiano das comunidades e promover uma mercantilização da própria cultura. Esse é um cuidado que deve ser tomado. O mais importante de tudo é ouvir a comunidade indígena envolvida para saber até onde eles estão dispostos a se expor. Cabe à comunidade indígena a gestão do turismo nas suas terras e os resultados econômicos dessa atividade devem proporcionar melhorias efetivas na qualidade de vida desses povos.

As políticas públicas elencadas neste trabalho têm certas características comuns: todas elas se embasam o desejo de alavancar o turismo na Região, estabelecem diretrizes, mas não demonstram como fazer para alcançar os objetivos. Ao contrário, padecem de vícios, entre os quais citamos: são políticas centralizadoras, ou seja, formuladas de cima para baixo e com pouca ou quase nenhuma participação efetiva das comunidades

12 Ecoturismo: etnodesenvolvimento e inclusão social no Amazonas Ivani Ferreira de Faria. Universidade Federal do Amazonas/UFAM (Brasil), 2005. Disponível em: http://www.pasosonline.org/Publicados/3105/PS04_0105.pdf. Acesso em: 30 jul. 2020.

envolvidas. Em outras palavras, não existe um compartilhamento de ideias e de ações entre todos os envolvidos nos projetos (governo, iniciativa privada e comunidades locais).

Para Sansolo (2013), políticas públicas são, muitas vezes, contraditórias. Convivem nesse cenário ações lideradas e centralizadas pelo poder público federal, ainda que voltadas à mobilização regional e local, para a construção de agendas políticas de baixo para cima.

Deve-se perseguir uma série de alternativas para quebrar esse paradigma, verdadeiras ações transformadoras da realidade atual, entre as quais citamos: organização de associações ou cooperativas; formação de guias-mirins; criação e fortalecimento do centro de artesanato para estimular artesãos locais; capacitação dos barqueiros para prestar serviços aos turistas; criação de usina de beneficiamento das potencialidades agrícolas; cursos e/ou atividades que discutam o real envolvimento da comunidade com os turistas, a relação turista/comunidade e os benefícios para a cidade; e fomento de microcrédito para barqueiros comprarem o próprio motor para prestar serviços ao turista e fazer eventos que divulguem os atrativos locais.

Segundo Farias (2014), o Proecotur deve prever um maior apoio aos prestadores de serviços turísticos; estimular a participação ativa da comunidade; fazer um planejamento adequado à realidade local; apoiar a diversificação das atividades turísticas; apoiar a criação de uma organização local para trabalhar diretamente com o turismo urbano; dar conta de que os projetos tenham gestão e sustentação independente da prefeitura local, o que é importante para dar continuidade às atividades mesmo nos períodos de transição eleitoral; e, finalmente, propiciar a colaboração de todos os atores sociais ligados ao ecoturismo em prol da efetivação das diretrizes e das estratégias do programa ecoturismo.

Sem dúvidas, o ecoturismo (sentido amplo) surge como alternativa econômica viável com possibilidade de gerar benefícios diretos e indiretos para as comunidades envolvidas, mas também como instrumento de valorização cultural, pois a diversidade cultural, a cosmovisão, os ritos e os mitos desses povos que são os principais atrativos para o ecoturista

Em síntese, são elencados os principais problemas da atividade turística na Região, os quais necessitam de resolução para que, enfim, o segmento turístico ganhe impulso:

- a) Infraestrutura deficiente (transporte, hotéis, portos, internet, energia elétrica, entre outros);
- b) Baixa qualificação da mão-de-obra;
- c) Baixa efetividade das políticas públicas;
- d) Pouca ou nenhuma participação ativa da comunidade envolvida no estabelecimento de políticas públicas para o setor;
- e) Ausência de ações conjuntas entre os Estados e Países (parcerias) que visem o desenvolvimento do turismo na Região; e
- f) Baixa aderência aos financiamentos ofertados ao segmento.

4 O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO COMO UM INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DA FLORESTA AMAZÔNICA

O desenvolvimento do turismo Amazônia passa não só pela resolução dos problemas de infraestrutura, mas principalmente pelo investimento em três segmentos específicos: 1 - financiamento dos projetos através de recursos provenientes do Fundo de Desenvolvimento do Turismo (FTI), da Suframa e do Basa para desenvolvimento do turismo na Região; 2 - foco no ecoturismo, principalmente naquele de base comunitária em unidades de conservação; e, finalmente, 3 - investimento na educação ambiental e na capacitação profissional de agentes.

Foram identificadas três fontes disponíveis para o financiamento de atividades ligadas ao turismo. O Fundo de Desenvolvimento do Turismo (FTI) é a primeira delas. Ele foi criado pela Lei n. 2.826, de 29 de setembro de 2003, a qual regulamentou a Política Estadual de Incentivos Fiscais e Extrafiscais nos termos da Constituição do Estado do Amazonas.

CAPÍTULO III –
DO FUNDO DE FOMENTO AO TURISMO E
INTERIORIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DO
ESTADO DO AMAZONAS – FTI

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

(...) **Art. 43-A.** O Fundo de Fomento ao Turismo, Infraestrutura, Serviços e Interiorização do Desenvolvimento do Estado do Amazonas - FTI tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do Estado, em consonância com o Plano Estadual de Desenvolvimento.

§ 1º A composição dos recursos do FTI será proveniente das seguintes fontes:

I - contribuição financeira de que trata o art. 19, XIII, “c”;

II - contribuição financeira de que trata o art. 3º, § 2º, da Lei 3.830, de 3 de dezembro de 2012;

III - contribuições de empresas industriais incentivadas, oriundas de decretos ou acordos firmados com o Governo do Estado;

IV - recursos do orçamento do Estado, previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

V - transferências da União e dos Municípios;

VI - empréstimos ou doações;

VII - convênios ou contratos firmados entre o Estado e outros entes da Federação;

VIII - resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados;

IX - outras fontes internas ou externas.

Art. 44. Os recursos do FTI serão alocados no orçamento do Estado nas respectivas áreas, para aplicação em projetos definidos de acordo com o disposto no § 1º e no § 2º do artigo anterior.

Parágrafo único. As prestações de contas dos recursos do FTI deverão ser encaminhadas diretamente ao Tribunal de Contas do Estado pela entidade ou órgão responsável pela respectiva aplicação.

As receitas existentes para a composição dos recursos do FTI provêm de onze fontes distintas, com destaque para contribuições de empresas industriais incentivadas e para aquelas oriundas de decretos ou acordos firmados com o Governo do Estado do Amazonas – recursos do orçamento do estado – previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Conforme dispõe o art. 43-A, § 2º, os recursos do FTI serão aplicados em programas entre outras áreas as de:

§ 2º Os recursos do FTI serão aplicados em programas nas áreas de:

I - infraestrutura básica, econômica e social;

III - comércio, esporte e turismo, inclusive na promoção e participação em eventos nacionais e internacionais;

VIII - administração e em ações do combate a pandemia da COVID - 19 (novo coronavírus);

IX - saúde, sendo obrigatoriamente 10% da dotação inicial dos recursos do FTI para a saúde no interior do Estado, por transferências Fundo a Fundo, e o restante dos gastos da área da saúde, priorizando o pagamento de terceirização de mão de obra.

É preciso salientar que, inicialmente, os recursos do FTI eram destinados aos projetos que visavam, entre outras coisas, ao desenvolvimento das cidades do interior. Porém, com o passar do tempo – dada a crescente aumento da necessidade de recursos para custeio da saúde –, eles começaram a financiar a construção de hospitais e a compra de equipamentos médicos, caracterizando um verdadeiro desvio de finalidade.

Abaixo, está reproduzida notícia jornalística veiculada no site Amazonas Atual¹³, cujo título é “Municípios do AM terão R\$ 23 milhões do FTI para combater o coronavírus”, a respeito da alocação dos recursos do FTI para a área de saúde:

‘O Governo do Estado acaba de liberar R\$ 23 milhões para os municípios do interior para o combate ao coronavírus. Esse dinheiro é do FTI, e com ele os prefeitos podem colocar em prática os seus planos de contingência, para comprar insumos e também para contratação de pessoal’, disse o governador Wilson Lima. O secretário de Estado da Saúde, Rodrigo Tobias, disse que esse valor corresponde à primeira parcela do FTI neste ano. “Então, esse recurso vai ser distribuído para os municípios e, assim, mais três parcelas ao longo do ano serão disponibilizadas para as ações no interior”, disse Tobias. ‘O Amazonas tem peculiaridades únicas, principalmente no interior, e ninguém sabe quais serão as consequências finais desta situação. Apenas integrados, e com atuação conjunta, poderemos enfrentar com eficiência para minimizar esta calamidade’, avaliou o presidente da Associação Amazonense dos Municípios (AAM) e prefeito de Maués, Junior Leite. (AMAZONAS ATUAL, 2020, online).

Evidentemente que a intenção dos deputados e governantes em utilizar recursos do FTI para financiar saúde é justificável, principalmente porque se está falando na preservação de vidas. Entretanto, defende-se que os recursos para a saúde deveriam ser garantidos pelos respectivos orçamentos (Federal, Estadual e Municipal), independentemente dos recursos do FTI. Os recursos desse Fundo devem ser destinados principalmente para financiar as obras de infraestrutura e atividades de turismo.

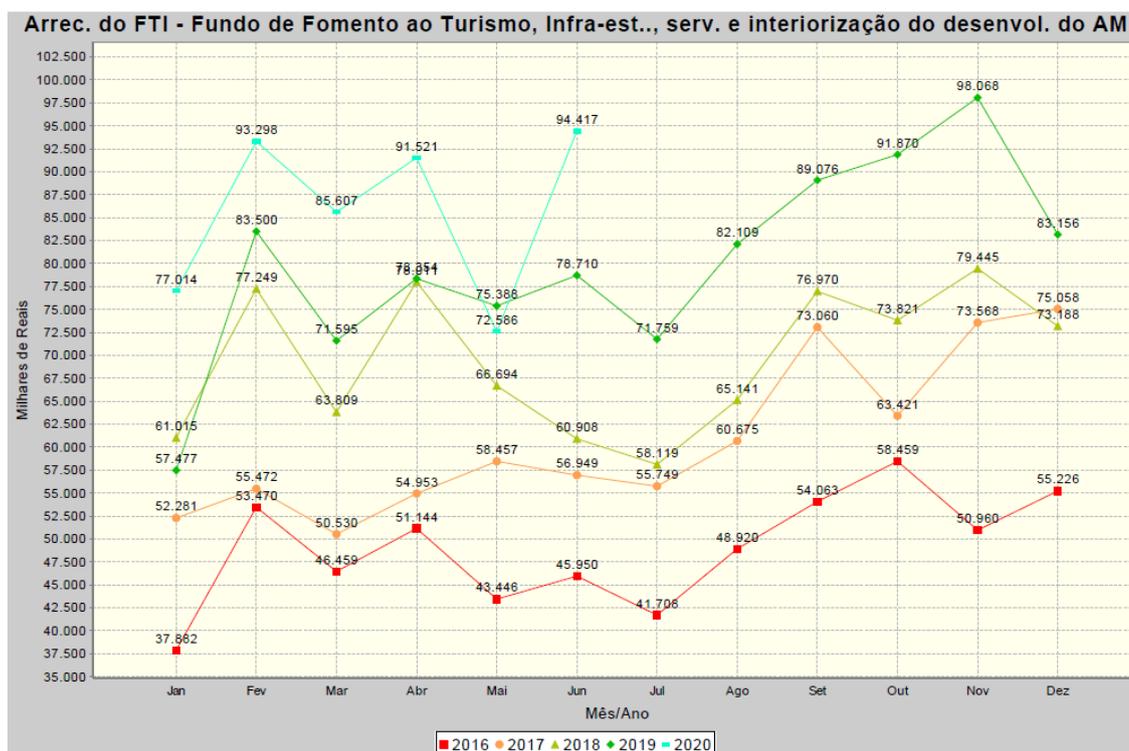
13 Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/municipios-do-am-terao-r-23-milhoes-do-fti-para-combater-o-coronavirus/>. Acesso em: 09 ago. 2020

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Neste sentido, o gráfico 1 demonstra a arrecadação do FTI entre o ano de 2016 até o mês de junho de 2020. Conforme se observa, a arrecadação vem crescendo nesse período. A menor arrecadação foi de cerca de R\$ 38 milhões, em janeiro de 2016, enquanto a maior foi de aproximadamente R\$ 94,5 milhões, em junho do ano de 2020.

Gráfico 1 – Arrecadação do FTI – 2016 a 2020



Fonte: GANS/DEARC/SEFAZ, 2020¹⁴.

Assim, conclui-se que esses recursos devem ser repassados para o financiamento dos serviços de turismo. Outra fonte de recursos que pode ser utilizada para o financiamento do turismo são aqueles oriundos da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) Atualmente, essa Superintendência¹⁵ já apoia o turismo na Amazônia ocidental e no estado do Amapá, estando as seguintes dentre as principais ações:

14 Disponível em: http://www.suframa.gov.br/zfm_turismo.cfm. Acesso em: 09 ago. 2020.

15 Disponível em: http://www.suframa.gov.br/zfm_turismo.cfm. Acesso em: 09 ago. 2020.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

- ✓ Participação em eventos e reuniões organizadas pelo Ministério do Turismo (MTUR) como, por exemplo, as reuniões do Conselho Nacional do Turismo, onde tem dois representantes: um titular e um suplente;
- ✓ Acompanhamento da elaboração e ajustes do Plano Nacional de Turismo, junto ao MTUR;
- ✓ Acompanhamento da elaboração de Plano Estadual de Turismo nos estados de sua área de jurisdição;
- ✓ Análise e apoio em projetos de infraestrutura turística da sua área de jurisdição
- ✓ Articulação com órgãos oficiais e entidades de turismo;
- ✓ Realização de parcerias, objetivando a elaboração, acompanhamento e execução de projetos de desenvolvimento para os Estados da área de atuação da Suframa; e
- ✓ Apoio e elaboração de estudos e pesquisas para a região.

No estado do Acre, segundo a Suframa, os principais projetos financiados foram:

- ✓ Apoio ao turismo de fronteira com a consolidação da Avenida Internacional, em Brasiléia;
- ✓ Integração turística, econômica e cultural na fronteira do Brasil com a Bolívia (Ponte Binacional – interliga Brasiléia, no Acre, e Cobija, na Bolívia);
- ✓ Reestruturação da área de turismo e lazer do Igarapé do Preto, em Cruzeiro do Sul; e
- ✓ Projetos de melhoria da infraestrutura viária de rodovias, ramais e vicinais em todo o Estado.

No Amapá, foram financiados, entre outros, os seguintes projetos:

- ✓ Infraestrutura turística da Orla de Macapá;

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

- ✓ Construção de ponte sobre o rio Vila Nova, em Macapá; e
- ✓ Infraestrutura e urbanização da Rua Claudomiro Moraes, em Macapá.

Já no estado do Amazonas, os principais projetos financiados foram estes:

- ✓ Construção, melhoria e ampliação de aeroportos em Japurá, Juruá, Nova Olinda do Norte e Lábrea;
- ✓ Melhoria da infraestrutura turística nas orlas de Boa Vista de Ramos, Anori, Autazes, Iranduba, Itapiranga e Novo Aripuanã;
- ✓ Construção de praças de alimentação e centros culturais em Tabatinga, Codajás, Autazes e Iranduba;
- ✓ Melhoria da infraestrutura do complexo turístico de Maués;
- ✓ Restauração do Mercado Municipal Adolpho Lisboa, estrutura turística e reurbanização da Praça da Saudade, em Manaus;
- ✓ Infraestrutura turística na Baixa de São José, no município de Parintins;
- ✓ Infraestrutura turística no município de São Sebastião do Uatumã;
- ✓ Cursos de Qualificação Profissional em idiomas e gestão turística em comunidades;
- ✓ Projeto de Assistência Técnica e Extensão Rural para a agricultura familiar; e
- ✓ Projeto de Capacitação e Qualificação profissional nos bumbás Garantido e Caprichoso, no município de Parintins.

A Suframa também financiou projetos de turismo nos estados de Rondônia e Roraima. Assim, pode-se notar que a entidade financia projetos dessa natureza em diversos estados da Região Norte. Resta, portanto, promover uma divulgação maciça desses programas e reforçar ainda mais os recursos financeiros destinados a financiar a atividade turística.

O Banco da Amazônia (BASA) disponibiliza linhas de crédito que visam ao fomento do turismo regional. O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)

é a principal fonte de recursos financeiros estáveis para crédito de fomento da Região Norte e um dos principais instrumentos econômico-financeiros de execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sendo elaborado pelo Ministério da Integração Nacional.

Segundo o BASA¹⁶, o FNO foi criado em 1988 (artigo 159, inciso I, alínea "c" da Constituição Federal c/c artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e regulamentado em 1989 (Lei n. 7.827, de 27/09/1989). Trata-se de um importante instrumento de política pública federal operado pelo Banco da Amazônia e que objetiva contribuir para o desenvolvimento econômico e social no Norte do país.

O FNO financia investimentos de longo prazo e, complementarmente, capital de giro ou custeio. Além dos setores agropecuário, industrial e agroindustrial, são contemplados com financiamentos setores de turismo, comércio, serviços, cultural e infraestrutura. Os programas de financiamento são direcionados aos setores produtivos, conforme o plano regional de desenvolvimento, e possuem o propósito de reduzir a pobreza e as desigualdades regionais.

Segundo o BASA, os sete programas de financiamento do FNO para o ano de 2020 são: a) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (FNO - Pronaf); b) Programa de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (FNO - Amazônia Sustentável); c) Programa de Financiamento em Apoio à Agricultura de Baixo Carbono e à Manutenção e Recuperação da Biodiversidade Amazônica (FNO-ABC/Biodiversidade); d) Programa de Financiamento às Micro e Pequenas Empresas e Microempreendedores Individuais (FNO - MPEI); e) Programa de Financiamento Estudantil (FNO - FIES); f) Programa em Apoio à Infraestrutura (FNO-INFRA); e g) Programa de Financiamento ao Microcrédito Produtivo Orientado (FNO - MPO).

O financiamento do setor turístico está contemplado no Programa de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (FNO), cujo objetivo é este: contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Norte em bases sustentáveis, prestando apoio aos empreendimentos rurais e não rurais mediante a concessão de financiamentos adequados às reais necessidades dos setores produtivos. Um

16 Disponível: <https://www.bancoamazonia.com.br/index.php/sobre-o-banco/fno>. Acesso: 09 ago. 2020.

dos objetivos específicos dessa linha de crédito é colaborar para o crescimento do turismo regional desenvolvido em bases sustentáveis.

A Linha de Financiamento ao Turismo Sustentável (FNO-Turismo Sustentável) tem o objetivo específico de promover o desenvolvimento e a diversificação das atividades do setor de turismo regional, incentivando empreendimentos em bases sustentáveis. As finalidades da linha são: implantação, ampliação, diversificação, modernização, reforma e realocização de empreendimentos de atividades turísticas. Sua viabilização se dará por meio de financiamento para estas modalidades: a) investimento fixo; b) investimento misto: capital de giro associado a investimento fixo; capital de giro não associado a investimento fixo, destinado aos insumos necessários ao desempenho da atividade do beneficiário.

São financiáveis todos os insumos necessários à viabilização do projeto, exceto os listados nas Restrições. Além disso, são financiáveis: valores relativos aos prêmios de seguro dos bens vinculados em garantia de financiamentos realizados com recursos do FNO e que estejam diretamente relacionados à atividade produtiva do empreendimento financiado, englobando ainda a contratação e a renovação do seguro, cuja vigência se estende pelo prazo total do financiamento; assistência técnica e elaboração de plano ou projeto.

O turismo também é financiado por meio do Programa de Financiamento a Micro e Pequenas Empresas e Microempreendedores Individuais (FNO-MPEI), que tem como um dos objetivos específicos a contribuição para o fortalecimento do turismo sustentável, através do apoio às micro e pequenas empresas que desenvolvam atividades no setor turístico regional. Os limites de financiamento variam conforme o porte da empresa e vão de R\$ 10 mil até R\$ 100 milhões para investimento e capital de giro, com prazo para pagamento de até 15 anos.

Muito embora as linhas de crédito existam, o que realmente falta são bons projetos, garantias e apoio das autoridades públicas para que esses recursos sejam utilizados de forma adequada, possibilitando o efetivo e duradouro desenvolvimento do turismo na Região.

O investimento em educação ambiental, principalmente nas unidades de conservação, combinado com o incremento da capacitação profissional é outro vetor a ser aprimorado na busca pelo desenvolvimento do turismo na Amazônia.

O marco legal da educação ambiental no Brasil se processou pela Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre a educação ambiental e instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental. Logo no art.1º, trouxe o importante conceito de educação ambiental:

Art. 1o Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Os princípios básicos da educação ambiental são elencados no art.4º do citado diploma legal, sendo verdadeiros sustentáculos, os quais devem ser perseguidos sempre que se esteja tratando da educação ambiental. Por sua importância, reproduz-se seu inteiro teor:

Art. 4o São princípios básicos da educação ambiental:
I - o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo;
II - a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade;
III - o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade;
IV - a vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais;
V - a garantia de continuidade e permanência do processo educativo;
VI - a permanente avaliação crítica do processo educativo;
VII - a abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais;
VIII - o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural.

Os objetivos fundamentais da educação ambiental estão estatuídos no art. 5º da Lei n. 9.795/99. Tal artigo inaugura a pedra fundamental dessa importante matéria e disciplina como deve ser regida e compreendida a educação ambiental no país, *in verbis*:

Art. 5o São objetivos fundamentais da educação ambiental:
I - o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos;

II - a garantia de democratização das informações ambientais;

III - o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social;

IV - o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania;

V - o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, em níveis micro e macrorregionais, com vistas à construção de uma sociedade ambientalmente equilibrada, fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade;

VI - o fomento e o fortalecimento da integração com a ciência e a tecnologia;

VII - o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade.

Além dos princípios e dos objetivos da educação ambiental, esta análise se respalda na Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação¹⁷ do Instituto Chico Mendes (ENCEA/ICMBIO), cuja estratégia se direciona a (re)conhecer, valorizar, criar e implementar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, conforme previsto no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)¹⁸.

No documento são relacionados os princípios, as diretrizes, os objetivos e as propostas de ações necessárias ao desenvolvimento de políticas públicas e de programas de Educação Ambiental e Comunicação. O grande destaque da ENCEA é que os processos são inclusivos e têm a participação social maciça na gestão ambiental e no fortalecimento da cidadania, o que garante transparência e credibilidade, já os cidadãos são responsáveis pela tomada de decisão sobre as Unidades de Conservação (UC). Segundo a ENCEA:

O objetivo geral é fortalecer e estimular a implementação de ações de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação, Corredores Ecológicos, Mosaicos e Reservas da Biosfera, em seu entorno e nas zonas de amortecimento; promovendo a participação e o controle social nos processos de criação,

17 Diretrizes para a Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em UC. Disp. em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacao_encea.pdf. Acesso: 06 ago. 2020.

18 Sistema Nacional de Unidades Conservação (SNUC), vinculado ao Ministério do Meio Ambiente.

implantação e gestão destes territórios, e o diálogo entre os diferentes sujeitos e instituições envolvidos com a questão no país. (BRASIL, 2016, online).

No tocante aos objetivos específicos, eles estão elencados a seguir:

- ✓ Ampliar e divulgar conhecimentos acerca do SNUC e da importância das ações de EA e comunicação na gestão deste Sistema;
- ✓ Apontar caminhos para superação de fragilidades e dificuldades na execução de ações de comunicação e educação ambiental no âmbito do SNUC;
- ✓ Incentivar e fortalecer programas e projetos que incorporem EA e comunicação nos processos de criação, implementação e gestão das UC, promovendo o controle social e a participação das comunidades residentes e do entorno;
- ✓ Estimular uso público sustentável e internalizar valores de corresponsabilidade na gestão e proteção das UC;
- ✓ Estimular processos formativos voltados à mobilização e ao empoderamento de atores sociais que atuam no âmbito do SNUC para intervenção crítica e transformadora na realidade, para o enfrentamento dos desafios socioambientais e participação qualificada nas tomadas de decisão; ENCE A Diretrizes para Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação
- ✓ Identificar e trabalhar os conflitos que possam existir entre a gestão das UC e as populações residentes ou do entorno das UC, estimulando a reflexão e ação sobre ocupação e usos dos espaços naturais protegidos e dos recursos naturais;
- ✓ Incentivar e incrementar o diálogo, a cooperação e o trabalho em rede entre os órgãos gestores do SNUC, as secretarias estaduais e municipais de educação e de meio ambiente, as comunidades escolares e os demais sujeitos sociais que atuam em comunicação e educação ambiental em UC;
- ✓ Subsidiar a elaboração de materiais didáticos relacionados ao SNUC, para uso no sistema formal de ensino e para a educação ambiental não-formal;

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

- ✓ Estimular a disseminação de saberes locais, resgatar e valorizar os conhecimentos tradicionais e outras práticas produtivas sustentáveis existentes nas regiões de UC e entorno;
- ✓ Propor metodologias para mapeamento dos canais locais de comunicação, estimulando seus usos educativos;
- ✓ Incentivar a apropriação dos meios de comunicação e produção de informação pelas comunidades e instituições envolvidas e afetadas pela criação, implementação e gestão de UC;
- ✓ Promover a criação de estruturas de produção e gestão popular de comunicação que possibilitem a reflexão acerca das questões emergentes da criação e implementação de UC, ampliando o alcance e as possibilidades de diálogo;
- ✓ Propor mecanismos de integração entre as pesquisas científicas e as atividades de comunicação e de Educação Ambiental realizadas em UC;
- ✓ Propor metodologias para acompanhamento e avaliação das atividades de comunicação e EA realizadas no SNUC, bem como para sistematização, disponibilização, intercâmbio e integração de experiências na área; e
- ✓ Diversificar, fortalecer e divulgar as fontes de financiamento para execução de políticas públicas e implementação de ações de comunicação e educação ambiental em Unidades de Conservação e entorno, além de **estimular o estabelecimento de parcerias e a criação de novas fontes.**

Necessário ressaltar ainda que a educação ambiental (EA) já está prevista nesses importantes documentos e noutros. Em outras palavras, é dizer que o referencial, o ponto de partida já está traçado, restando apenas estabelecer políticas públicas específicas acerca do turismo regional. Salienta-se que o papel da comunidade é fundamental no processo. Cabe às comunidades tradicionais decidir sobre o quê, como, onde e em que momento se processa a EA.

Em relação ao treinamento de pessoal para atuar no segmento do turismo, fala-se em: guias turísticos, funcionários de hotéis, motoristas de lanchas, proprietários de hotéis

e de pousada etc. Seriam ministrados treinamentos em diversas áreas, principalmente em: línguas estrangeiras, marketing, administração e vendas.

Por fim, formando o tripé de uma estratégia para o desenvolvimento do turismo na Região, aborda-se o ecoturismo. Segundo Embratur e Ministério do Meio Ambiente¹⁹(2008), o “turismo ecológico” foi conceituado como Ecoturismo, e se trata de:

um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista por meio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações. (BRASIL, 2008, p.17).

Em particular, para o ICMBIO²⁰, o turismo sustentado visa a atender simultaneamente

às necessidades dos turistas e das comunidades receptoras, protegendo e ampliando as oportunidades para o futuro. Promover o turismo sustentável é gerenciar todos os recursos implicados na atividade turística, de tal forma que as necessidades econômicas, sociais e ambientais possam ser satisfeitas sem desprezar a manutenção da integridade cultural, dos processos ecológicos essenciais, da diversidade biológica e dos sistemas que garantem a vida. (BRASIL, s/d, online).

O ecoturismo apresenta algumas características que são consideradas essenciais para a sua constituição, dentre as quais: tipos de atividades praticadas, proteção e conservação dos recursos naturais e educação ambiental. Para que o ecoturismo se desenvolva em determinada localidade, é necessário que se realize um inventário, a fim de identificar os recursos naturais e o potencial atrativo turístico que esse recurso será capaz de gerar.

Nesse sentido, o comprometimento comunitário é imprescindível para a viabilização do ecoturismo, principalmente nas áreas protegidas, uma vez que são os comunitários que conhecem melhor a região e são, na prática, os principais defensores desses lugares, haja vista que sua sobrevivência depende diretamente desse relacionamento homem/meio ambiente. É fundamental que toda a cadeia produtiva do

19 Disponível em: http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Ecoturismo_Versxo_Final_IMPRESSxO_.pdf. Consulta em: 06 ago. 2020.

20 Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cairucu/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=74. Acesso em: 30 jul. 2020.

ecoturismo esteja capacitada, alinhada em suas ações e articulada em uma rede de negócios.

Ao traçar uma estratégia para fomentar do ecoturismo na Região Amazônica, deve-se ter como referencial, entre outras coisas, a Agenda 21 do Ministério do Meio Ambiente. Trata-se de relevante instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, pois se propõe a conciliar proteção ambiental com justiça social e eficiência econômica. Por sua relevância, os conceitos da **Agenda 21**²¹ são reproduzidos a seguir:

(...) pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. A **Agenda 21 Brasileira** é um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável do país, resultado de uma vasta consulta à população brasileira. Foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS); construído a partir das diretrizes da Agenda 21 Global; e entregue à sociedade, por fim, em 2002. A **Agenda 21 Local** é o processo de planejamento participativo de um determinado território que envolve a implantação, ali, de um Fórum de Agenda 21. Composto por governo e sociedade civil, o Fórum é responsável pela construção de Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, que estrutura as prioridades locais por meio de projetos e ações de curto, médio e longo prazos. No Fórum são definidos meios de implementação e responsabilidades do governo e dos demais setores da sociedade local na implementação, acompanhamento e revisão desses projetos e ações. (BRASIL, s/d, online).

Quanto ao ecoturismo, o enfoque deste trabalho é no turismo de base comunitária. O ICMBIO (BRASIL, 2019) elenca os princípios do TBC: conservação da sociobiodiversidade; valorização da história e da cultura; protagonismo comunitário; equidade social; bem comum; transparência; partilha cultural; atividade complementar; educação; dinamismo cultural; e continuidade. A figura 1 mostra as experiências de turismo de base comunitária sistematizada em alguns dos estados brasileiros. Como se pode notar, algumas estão vigentes na Amazônia:

21 Disp. em: <https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>. Acesso: 11 ago. 2020.

Figura 1 – Experiências de Turismo de Base Comunitária Sistematizadas

Fonte: ICMBIO, 2020²²

Ainda segundo o ICMBIO (BRASIL, 2019), o TBC pode agregar políticas, programas e projetos que beneficiem atividades comunitárias, e pode ser uma frente integrada como as demais atividades e os modos de vida das comunidades. Como não poderia deixar de ser, a participação da comunidade em todas as fases do projeto é de fundamental importância.

Abaixo, no quadro 1, estão relacionados os tipos de benefícios do turismo em áreas protegidas e os exemplos de potenciais benefícios que podem ser gerados, e que estão ligados aos segmentos ambiental, econômico e social/comunitário. Os pontos de destaque são estes: oferta de educação pública sobre a necessidade da conservação, apoio ao monitoramento ambiental e de espécies através da consciência cidadã; aumento do emprego e da renda de residentes locais, incentivo à produção local e à venda de mercadorias e à prestação de serviços; melhoria do padrão de vida das populações locais; e incentivo à valorização e ao orgulho acerca da cultura local e das áreas protegidas.

Quadro 1 – Benefícios potenciais do turismo em áreas protegidas

22 Turismo de base comunitária em unidades de conservação federais: caderno de experiências. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/turismo_de_base_comunitaria_em_ucs_caderno_de_experiencias.pdf. Acesso: 06 ago. 2020.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Tipo de benefícios	Exemplos de potenciais benefícios que as áreas protegidas podem gerar:
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Oferecer educação pública sobre questões e necessidades de conservação • Transmitir entendimento e maior atenção aos valores e recursos naturais por meio de experiências, educação e interpretação • Estimular a tomada de consciência sobre o valor e a proteção dos recursos naturais que, de outra forma, têm pouco ou nenhum valor percebido por parte dos residentes ou são considerados um custo e não um benefício • Apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de boas práticas ambientais e sistemas de gestão para influenciar a operação dos negócios de viagens e turismo, bem como o comportamento dos visitantes nos destinos • Apoiar o monitoramento ambiental e de espécies através de ciência cidadã
Econômico	<ul style="list-style-type: none"> • Gerar benefício econômico para uma nação, região ou comunidade a fim de fortalecer o compromisso de conservar a área natural e sua vida selvagem • Aumentar empregos e renda para residentes locais • Estimular novos empreendimentos turísticos e diversificar a economia local • Melhorar instalações, transporte e comunicação locais com maior sustentabilidade • Incentivar a produção local e a venda de mercadorias e a prestação de serviços • Acesso a novos mercados e câmbio • Gerar receitas fiscais locais • Permitir que os funcionários aprendam novas habilidades • Fornecer apoio financeiro às áreas protegidas através do pagamento de taxas e encargos turísticos
Social/Comunitário	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar o padrão de vida das populações locais • Incentivar as pessoas a valorizar e se orgulhar de sua cultura local e áreas protegidas • Apoiar a educação ambiental para visitantes e populações locais, e promover uma maior compreensão dos valores e recursos do patrimônio cultural • Estabelecer ambientes atraentes para os destinos, tanto para residentes quanto para visitantes, que possam oferecer suporte a outras atividades compatíveis (por exemplo, indústrias de serviços ou produtos) • Melhorar a compreensão intercultural através do contato social • Incentivar o desenvolvimento e conservação da cultura, artesanato e artes • Incentivar as pessoas a aprender idiomas línguas e culturas de outros povos • Promover a estética, a saúde espiritual e outros valores relacionados ao bem-estar • Melhorar a saúde física através de exercícios recreativos (por exemplo, caminhada, ciclismo) • Contribuir para a saúde mental, reduzindo o estresse e a fadiga • Aumentar o perfil da conservação em níveis local, nacional e internacional • Interpretar valores, questões de conservação e questões de gestão para visitantes

Fonte: Eagles et al., 2002; CBO, 2004; Maller et al, 2009; IUCN, 2010; Spenceley et al., 2015²³.

No tocante aos efeitos do gasto com o turismo em Unidades de Conservação federais para a economia, estudo realizado por Thiago do Val Simardi Beraldo Souza, Brijesh Thapa, Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues e Denise Imori, denominado “Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais para a Economia Brasileira - Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2015²⁴”, revelou a magnitude econômica desse importante serviço ambiental que é prestado pelas UC, quais sejam o turismo e a recreação ao ar livre:

A visitação em UC demonstrou ser um efetivo mecanismo para o desenvolvimento das economias locais e da indústria do turismo no Brasil, uma vez que cada real investido na gestão da UC gera R\$ 7 na economia. A despesa direta de 8 milhões

23 Turismo e gestão da visitação em áreas protegidas: diretrizes para a sustentabilidade. Yu-Fai Leung, Anna Spenceley, Glen Hvenegaard e Ralf Buckley, editores do volume Craig Groves, editor da série. Disponível em:

https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/turismo_gestao_da_visitacao_em_areas_protegidas.pdf. Acesso em: 06 ago. 2020.

24 Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais para a Economia Brasileira - Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2015. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/edital/contribuicoes_do_turismo_em_ucs_federais_para_a_economia_brasileira.pdf. Acesso em: 06 ago. 2020

de visitantes gerou mais de R\$ 1 bilhão em Vendas, R\$ 486 milhões em Renda Pessoal, R\$ 616 milhões em Valor Agregado ao PIB e apoiou 23.813 empregos diretos. O total de contribuições econômicas gerou mais de R\$ 4,1 bilhão em Vendas, R\$ 1 bilhão em Renda Pessoal, R\$ 1,5 bilhão em Valor Agregado ao PIB e suportou 43.602 empregos em nível nacional. (SOUZA et al., 2015, online).

Apesar de a pesquisa ter sido realizada há cinco anos, os números nos revelam que os efeitos multiplicadores dos gastos com o turismo são expressivos, chegando a sete vezes. Isso sem citar os empregos, que geraram renda para as famílias e arrecadação de impostos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ocupação do espaço amazônico tem sido cada vez mais debatida. Tal discussão vem sendo intensificada na medida em que cresce a importância da Amazônia, entre outras coisas, por ser uma das últimas fronteiras da humanidade, com sua majestosa biodiversidade.

Outro importante ponto é que, nos últimos anos, o desmatamento na Amazônia tem crescido de forma assustadora devido a avanço da fronteira agropecuária, principalmente pelo aumento do rebanho de gado de corte pelo incremento nas áreas de plantio de milho e soja. Além disso, a escassez e a valorização de terras em outras regiões do Brasil provocam a busca por novas áreas. Assim, o Oeste do estado do Pará e o Sul do estado do Amazonas são regiões que estão sendo demandadas para suprir tais necessidades.

Este estudo procurou responder a principal pergunta que paira no ar acerca da Amazônia: afinal, como desenvolver a Região Amazônica de modo sustentável, preservando os seus ecossistemas, sem provocar a sua destruição?

A resposta para essa importante questão é: investindo no turismo. Daí surgem outros dois questionamentos: por que o turismo e de que forma se daria esse investimento?

O segmento do turismo foi escolhido devido ao elevado efeito econômico para trás e para frente nas diversas cadeias produtivas. O turismo gera emprego, como ele vem

à renda, a elevação dos gastos e o incremento na arrecadação tributária. Sem dúvida, os governos podem investir em melhorias para a sociedade (escolas, hospitais, saneamento básico, entre outros).

O crescimento do turismo provoca efeitos benéficos em outros segmentos: hotelaria, bares e restaurantes, locadoras de veículos, cursos profissionalizantes etc. Isso sem mencionar que os efeitos multiplicadores dos gastos dos turistas correspondem a sete vezes o valor que foi investido. Garante-se, com tal aporte, um crescimento substancial no PIB da região.

O tipo de turismo que deve ser desenvolvido na região precisa utilizar matriz limpa, respeitando o ambiente, evitando o desmatamento de grandes áreas, preservando as espécies, reciclando os dejetos, reaproveitando as águas pluviais, entre outros investimentos.

Compreende-se que se encaixa nesse perfil o turismo de base comunitária (TBC) que se adapta perfeitamente às expectativas e demandas da Região. Nesse sentido, a participação da comunidade local seria indispensável em todas as etapas da montagem e da execução desse planejamento. Caberia também à comunidade a gestão do projeto.

Com relação à viabilidade do projeto de turismo na Amazônia, o estudo demonstrou já existirem recursos para financiamento e manutenção dos projetos, principalmente aqueles ligados ao BASA, à Suframa e ao FTI.

Após estabelecer uma compreensão acerca de necessidades, benefícios e viabilidade econômica para o desenvolvimento desse setor na Região Amazônica, resta claro que o que realmente falta é vontade política de se elaborar políticas públicas que visem efetivamente ao desenvolvimento econômico e social da região. Tais ações devem ser construídas não de forma hierarquizada, mas, ao contrário, com a participação ativa das comunidades envolvidas, que têm plenas condições de atuar em colaboração com empresários, associações, institutos e universidades, entidades educacionais e de pesquisa, entre outros. Enfim, compreende-se que o resultado só será satisfatório se envolver todos os que possam contribuir direta ou indiretamente na busca pelo desenvolvimento regional.

Problemas como queimadas, desmatamento, ocupação irregular do solo entre outros males que assolam a Amazônia somente serão resolvidos com uma atividade

econômica que possibilite a inclusão socioeconômica do homem amazônico, que o retire da penumbra onde se encontra atualmente e o torne protagonista do desenvolvimento, e não mero coadjuvante. Essa atividade é, sem dúvida, o turismo.

6 REFERÊNCIAS

AMAZONAS. **Lei n. 2.826, de 29 de setembro de 2003.** Disponível em: http://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202003/Arquivo/LE_2826_03.htm. Acesso em: 30 jul. 2020.

AMAZONAS. **Lei n. 4.110, de 22 de dezembro de 2014.** Disponível em: http://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202014/Arquivos/LE%204.110_14.htm. Acesso em: 30 jul. 2020.

AMAZONAS. **Lei n. 4.110, de 22 de dezembro de 2014.** Disponível em: http://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202014/Arquivos/LE%204.110_14.htm. Acesso em: 30 jul. 2020.

AMAZONAS. **Lei n. 4.110, de 22 de dezembro de 2014.** Disponível em: http://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202014/Arquivos/LE%204.110_14.htm. Acesso em: 30 jul. 2020.

AMAZONAS ATUAL (portal). **Entenda como dinheiro do FTI será usado para a saúde na capital e interior.** Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/entenda-como-dinheiro-do-fti-sera-usado-para-a-saude-na-capital-e-interior/>. Acesso em: 30 jul. 2020.

AMAZÔNIA (portal). **Cientistas alertam: devastação da Amazônia está próxima de um ponto irreversível, 2020.** Disponível em: <https://amazonia.org.br/2020/02/cientistas-alertam-devastacao-da-amazonia-esta-proxima-de-um-ponto-irreversivel/>. Acesso em: 30 jul. 2020.

BASA. Banco da Amazônia. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/index.php/sobre-o-banco/fno>. Acesso em: 09 ago. 2020.

BBC BRASIL (portal). **Desmatamento na Amazônia seria o dobro do registrado pelo Inpe, aponta estudo de universidade americana** (Hyury Potter), 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49402606>. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)** [rec. online]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/691-organizacao-do-tratado-de-cooperacao-amazonica-otca>. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Ecoturismo**: orientações básicas. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico, Coordenação Geral de Segmentação. Brasília: Ministério do Turismo, 2008. Disp.: http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Livro_Ecoturismo.pdf. Acesso: 09 ago. 2020.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Turismo de base comunitária em unidades de conservação federais** [recurso eletrônico]: caderno de experiências / organizadores: Marília Falcone Guerra, Carolina Mattosinho de Carvalho Alvite, Bruna de Vita Silva Santos; autores: Ana Gabriela da Cruz Fontoura... [et. al.]; ilustrador: Daniel Dias Moreira. – Dados eletrônicos. – 1. Ed. – Brasília, DF: ICMBio – MMA, 2019. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/turismo_de_base_comunitaria_em_ucs_caderno_de_experiencias.pdf. Acesso em: 09 ago. 2020.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Educação ambiental em unidades de conservação: 2016 ações voltadas para comunidades escolares no contexto da gestão pública da biodiversidade. – Brasília, DF: ICMBio – MMA, 2016. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoes-diversas/DCOM_ICMBio_educacao_ambiental_em_unidades_de_conservacao.pdf. Acesso em: 09 ago. 2020.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). **Diretrizes para Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação**. – Brasília, DF: ICMBio – MMA, 2016. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacao_encea.pdf. Acesso em: 06 ago. 2020.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). **Turismo Sustentável** (APA Cairuçu), s/d. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cairucu/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=74. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). **Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite** (PRODES/ atualizado em: 15 jun. 2020). Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999** (dispõe sobre educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21** (s/d). Disponível em: <https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação** (SNUC). Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/sistema-nacional-de-ucs-snuc.html>. Acesso em: 09 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Ecoturismo: orientações básicas**. / MTur, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico, Coord. Geral de Segmentação. – Brasília: Ministério do Turismo, 2008. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Ecoturismo_Versxo_Final_IMPRESSxO_.pdf. Consulta em: 06 ago. 2020.

BRASIL. Suframa (Superintendência Zona Franca de Manaus). **Interiorização do desenvolvimento**. Disponível em: http://www.suframa.gov.br/zfm_turismo.cfm. Acesso em: 09 ago. 2020.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (trad. Food and Agriculture Organization). **Global Forest Resources Assessment 2020 (FRA 2020)**. Disponível em: <http://www.fao.org/forest-resources-assessment/2020>. Acesso em: 30 jul. 2020.

FARIA, Ivani Ferreira. Ecoturismo: etnodesenvolvimento e inclusão social no Amazonas. In: **PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**. ISSN 1695-712. Vol. 3 N. 1 págs. 63-77. 2005. Disponível em: <http://www.pasosonline.org/Publicados/3105/PS040105.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2020.

FARIAS, Kássia Suelen da Silva. Principais políticas de fomento do turismo na Amazônia: análise dos primeiros planos de turismo da Amazônia (PTA I e II) e do PROECOTUR. In: **Revista de Turismo Contemporâneo –RTC**, Natal, v. 2, n. 2, p. 183-205, jul./dez. 2014. Disponível em: shorturl.at/hjsJ3. Acesso em: 30 jul. 2020.

GAZONI, Jefferson Lorencini; BRASILEIRO, Iara Lucia Gomes. O turismo como um instrumento de proteção florestal na Amazônia: uma análise multivariada. In: **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo (Brazilian Journal of Tourism Research)**. São Paulo, 12 (3), pp. 23-46, set./dez. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v12i3.1416>. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rbtur/v12n3/pt_1_982-6125-rbtur-12-03-00023.pdf. Acesso em: 30 jul. 2020.

LEUNG, Yu-Fai; SPENCELEY, Anna; HVENEGAARD, Glen; BUCKLEY, Ralf (editores do vol.); GROVES, Craig (editor da série). **Turismo e gestão da visitação**

em áreas protegidas: diretrizes para sustentabilidade. Publicado: UICN, Gland, Suíça, 2019. Tradução: Ivan Santos. ISBN (PDF) 978-2-8317-2006-7. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/turismo_gestao_da_visitacao_em_areas_protegidas.pdf. Acesso em: 06 ago. 2020.

MAP-BIOMAS. **Relatório Anual do Desmatamento no Brasil – 2019.** Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/relatorios/MBI-relatorio-desmatamento-2019-FINAL5.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2020.

OMT. **Organização Mundial do Turismo das Nações Unidas** (*World Tourism Organization*). Disponível em: <https://www.e-unwto.org/toc/unwtotfb/current>. Acesso em: 30 jul. 2020.

ONU. Portal *ONU News*. **Turismo gera US\$ 5 bilhões de receitas todos os dias.** Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/09/1688832>. Acesso em: 30 jul. 2020.

SANSOLO, Davis Gruber. Políticas e planejamento do turismo na Amazônia. In: **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 105-119, abr. 2013.

SOUZA, T. V. S. B.; THAPA, B.; RODRIGUES, C. G. O.; IMORI, D.; (2017). **Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação para a Economia Brasileira - Efeitos dos Gastos dos Visitantes 2015.** ICMBio. Brasília. Disp. em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/edital/contribuicoes_do_turismo_em_ucs_federais_para_a_economia_brasileira.pdf. Acesso: 09 ago. 2020.

**DOSSIÊ ESPECIAL –
PÍLULAS DE DIREITOS
HUMANOS**

Submetido a convite em
19/10/2020

**PROJETO PÍLULAS DE DIREITOS HUMANOS: DIÁLOGOS EM
TEMPOS DE PANDEMIA**

HUMAN RIGHTS PILLS PROJECT: DIALOGUES IN PANDEMIC TIMES

Alessandra Vasques Werner Paim^I

Edna Raquel Santos Hogemann^{II}

Érica Maia Campelo Arruda^{III}

RESUMO

O presente trabalho visa apresentar um breve relato sobre o projeto Pílulas de Direitos Humanos: diálogos em tempos de pandemia. O Projeto Pílulas de Direitos Humanos tem como objetivo informar as pessoas sobre seus direitos fundamentais, em tempos de pandemia. Trata-se de uma iniciativa fruto de uma parceria da Escola de Ciências Jurídicas da UNIRIO com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento

ABSTRACT

This paper aims to present a brief report on the Human Rights Pills project: dialogues in times of pandemic. The Pills of Human Rights Project aims to inform people about their fundamental rights in times of pandemic. This is an initiative resulting from a partnership between the School of Legal Sciences of UNIRIO and the State Secretariat for Social Development and Human Rights of Rio de

I Advogada, Doutora em Direito e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá (UNESA), Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UNICEUB), Mestre em Projeto Sociais pelo CPDOC/FGV e Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-RIO). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social (GPDHTS) vinculado ao PPGD/UNIRIO e do Projeto de Extensão Liga de Acadêmica de Direito e Literatura (LADIL). E-mail: ericamaiaarruda@yahoo.com.br.

II Pós-Doutorado em Direito pela Universidade Estácio de Sá/RJ (UNESA). Doutora em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF). Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF). Professora do Curso de Direito, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio). Pesquisadora da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro (FAPERJ). Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Desenvolvimento social. Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: ershogemann@gmail.com.

III Doutora em Direito e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social (GPDHTS) vinculado ao PPGD/UNIRIO e do Projeto de Extensão Liga de Acadêmica de Direito e Literatura (LADIL). E-mail: ericamaiaarruda@gmail.com

Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEDSODH), que pretende abordar temas visando sanar as dúvidas da população, pois a pandemia suscitou dúvidas de vários grupos sobre como ficariam seus direitos em uma situação fora do normal. Entre os temas discutidos na série de vídeos apresentados pelo projeto estão: legislação trabalhista; direitos da criança e do adolescente; violência doméstica; trabalho em condições análogas à de escravidão; e agressões contra a população LGBT. A metodologia adotada é a do estudo de caso, pois, verificou-se que, tendo em vista ter sido uma iniciativa bem sucedida, pode trazer novos frutos para as pesquisas futuras a serem desenvolvidas pela UNIRIO em outras áreas além do direito. A metodologia utilizada será o estudo de caso, adotado na investigação de fenômenos das mais diversas áreas do conhecimento.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos Humanos. Covid-19. Pandemia. Projeto Pílulas de Direitos Humanos. Rio de Janeiro.

Janeiro (SEDSODH), which intends to address issues aimed to solve population's doubts, as the pandemic raised questions among various groups about how their rights would look in an unusual situation. Among the topics discussed in the series of videos presented by the project are: labor legislation; child and adolescent rights; domestic violence; work in conditions analogous to slavery; and aggressions against the LGBT population. The methodology adopted is that of the case study, as it was found that, in view of having been a successful initiative, it can bring new fruits for future research to be developed by UNIRIO, in other areas, not only in the area of Law. It is adopted in the investigation of phenomena from the most diverse areas of knowledge.

KEYWORDS

Human Rights. Covid-19. Pandemic. Human Rights Pills Project. Rio de Janeiro.

PÍLULAS DE DIREITOS HUMANOS: ACADEMIA, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE

A educação é a chave para o desenvolvimento pessoal e o futuro das sociedades. Desbloqueia oportunidades e reduz desigualdades. É o alicerce das sociedades informadas e tolerantes e o principal impulsionador do desenvolvimento sustentável .

(António Guterres, Secretário Geral da Organização das Nações Unidas)

O Projeto Pílulas de Direitos Humanos tem como objetivo informar as pessoas sobre seus direitos fundamentais em tempos de pandemia. Trata-se de uma iniciativa fruto de uma parceria da Escola de Ciências Jurídicas da UNIRIO com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEDSODH), que pretende abordar temas visando sanar questionamentos da população, pois a pandemia suscitou dúvidas de vários grupos sobre como ficariam seus direitos em uma situação fora do normal. Entre os temas discutidos na série de vídeos apresentados pelo projeto estão: legislação trabalhista; direitos da criança e do adolescente; violência doméstica; trabalho em condições análogas à de escravidão; e agressões contra a população LGBT.

Os direitos humanos são direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição. São referentes aos direitos naturais do ser humano que já foram positivados na esfera internacional, ou seja, nos documentos internacionais, como é o caso da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. (ONU, 1948)

O toque dos direitos fundamentais é diferente. Não só não respeitam exclusivamente às pessoas naturais, como a sua preocupação básica é a da estruturação constitucional. Delimitam muito em especial a situação dos cidadãos perante a entidade estatal. É assim a categoria cidadão (ou até mesmo a do súdito, para se falar com maior amplitude) que está principalmente em questão. Distinto dos direitos humanos, a concepção de direitos fundamentais fica associada aos valores reconhecidos em e de cariz constitucional, formando um rol de direitos que se colocam acima do próprio Estado.

Os direitos e garantias fundamentais previstos no Título II da Constituição Federal de 1988 (artigos 5º a 17) não podem ser bloqueados ou transgredidos, a não ser em

situações excepcionais previstas no próprio texto constitucional como é o caso do estado de defesa (artigo 136) e do estado de sítio (artigos 137 a 139), situações em que alguns desses direitos poderão ser temporariamente restringidos, desde que devidamente justificados.

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde - OMS fez uma declaração pública de situação pandêmica em relação ao Covid-19 (coronavírus). Com isso, a maioria esmagadora dos países, entre os quais o Brasil, declarou estado de emergência em saúde pública, na tentativa de conter o avanço da aludida moléstia .

A situação pandêmica trouxe em seu bojo consequências desastrosas, seja para a vida das pessoas, que perderam seus entes queridos (o Brasil é o segundo país em número de infectados e mortos em decorrência da moléstia), seja pelo desemprego causado pelo isolamento social que forçou o fechamento de diversos estabelecimentos no setor de serviços e mesmo de indústrias, seja porque toda uma camada de pessoas “invisíveis” para os próprios poderes constituídos (sem-teto, sem registro civil, pedintes, pessoas em situação de rua, moradores de comunidades, camelôs e ambulantes) ficaram ao léu, sem qualquer forma de acesso a uma fonte de sobrevivência. Sem contar as muitas crianças que perderam a única refeição a que tinham acesso nas escolas, agora fechadas.

De acordo com o site do Observatório da Covid-19 da Fundação Oswaldo Cruz – FioCruz:

Partindo-se da perspectiva teórica de que as enfermidades são fenômenos a um só tempo biológicos e sociais, construídos historicamente mediante complexos processos de negociação, disputas e produção de consensos, objetivo das atividades deste eixo envolve compreender e responder parcialmente aos desafios colocados pela pandemia, organizando uma rede de pesquisadores do campo das ciências sociais e humanidades visando a investigação, resposta e capacitação como estratégias para o enfrentamento do Covid-19 no Brasil.

Tal realidade e suas consequências nefastas dela decorrentes, faz aflorar a necessidade da prestação de um serviço de utilidade pública por parte do ente estatal público e da vocação primordial da universidade pública com sua função social. A extensão universitária traz em sua concepção o fator de realização de atividades que favoreçam a construção de caminhos que podem contribuir no enfrentamento de

problemas e questões sociais, tendo em conta que pela extensão universitária é possível a abertura de um canal de comunicação entre a academia e o meio social.

Visando a concretização desse diálogo entre universidade pública e sociedade, no sentido de fomentar a produção de conhecimentos e permitir a interlocução com as atividades acadêmicas de ensino e de pesquisa, por meio de processos ativos de formação, surgiu uma parceria entre a Coordenadoria Estadual de Educação em Direitos Humanos da Subsecretaria de Promoção, Defesa e Garantia dos Direitos Humanos da SEDSODH/RJ e a Decania do Curso de Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) que se materializou no projeto Pílulas de Direitos Humanos: Diálogos em Tempos de Pandemia . Esta parceria culminou na produção de conteúdo audiovisual de vídeos curtos (short videos) chamados de “Pílulas de Direitos Humanos” com informações relevantes sobre os direitos humanos em tempos de crise pandêmica.

Foram abordados os direitos previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e garantidos pela Constituição Federal da República de 1988, trazendo à baila temas com conteúdo informativo para a população, tais como documentação básica, pessoas desaparecidas, população LGBT+, migrantes e refugiados, tráfico de pessoas e trabalho escravo, pessoas idosas e com deficiência, dentre outros. A escolha e a forma de encaminhamento da temática dos vídeos foram cuidadosamente eleitas considerando as violações de direitos humanos destacadas pelos dados compilados pelo Disque 100, serviço de recebimento de denúncias da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos e demais denúncias recebidas pelo Disque Cidadania e Direitos Humanos, serviço disponibilizado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos.

Essa série de vídeos divulgados por meio das redes sociais e sites das instituições parceiras, tem como objetivo informar à população sobre seus direitos fundamentais e o que fazer quando são violados. Os temas propostos fazem parte do Termo de Parceria assinado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEDSODH), por meio da Subsecretaria de Promoção, Defesa e Garantia dos Direitos Humanos e Coordenação de Educação em Direitos Humanos com a Decania da Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (ECJ-UniRio), através do Projeto de Extensão Liga de Direito e Literatura (LADIL), da

UNIRIO e o Grupo de Pesquisas Direitos Humanos e Transformação Social (GPDHTS) vinculado ao PPGD/UNIRIO, ambos coordenadas e lideradas pela Profa. Dra. Edna Raquel S. Hogemann, Decana da ECJ-UniRio.

Por ocasião do lançamento do Projeto, o reitor da UNIRIO, Professor Ricardo Cardoso, se pronunciou a respeito:

O acesso à informação, o conhecimento sobre direitos humanos, os diversos olhares para os coletivos que compõem a sociedade se apresentam historicamente como uma demanda e têm se colocado como uma necessidade urgente nos dias atuais. Com o objetivo de contemplar essas e diversas outras questões, possibilitando o diálogo, a troca e a escuta com a sociedade como um todo, surgiu a potente proposta deste projeto, coordenado pela professora Edna Raquel Hogemann, atual decana do CCJP. O projeto se conecta com uma das responsabilidades mais fundamentais da Universidade: levar o conhecimento, de forma acessível, para a sociedade, além de estar disponível para construir novas ideias, propostas e conceitos coletivamente.

A iniciativa aspira dar cumprimento ao Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (BRASIL, 2007), política pública que materializa um projeto de sociedade lastreado nos princípios democráticos, da cidadania e da justiça social, por meio de instrumentos possibilitadores da construção de uma cultura voltada para a consagração dos direitos humanos focados no exercício soberano da solidariedade e do respeito às diversidades e que, por intermédio de suas diretrizes e eixos norteadores, pretende, sobretudo, difundir a cultura de direitos humanos no país.

A referida ação busca, com isso, contribuir na disseminação de valores solidários, cooperativos e de justiça social, levando ao fortalecimento da sociedade civil e sua integração com as políticas públicas, tornando-as por sua vez, efetivas.

Para os pesquisadores da área dos direitos humanos surgiu uma grande responsabilidade diante do compromisso que assumiram em concretizar a proposta referente aos seus temas, pois seus conhecimentos foram alcançados por uma parcela da população que é não “visível” em termos sociais e que está, nesse momento pandêmico, desorientada e precisando de informação e auxílio. Para os gestores e técnicos da SEDSODH também uma grande responsabilidade, em representar o Poder Executivo Estadual ao explanarem acerca das políticas públicas em curso no estado do Rio de

Janeiro nas temáticas de direitos humanos, aproximando a Administração Pública do cidadão.

A pandemia do Covid-19 mostrou para o mundo a grave desigualdade social pela qual passa o nosso país. Não só o Estado Brasileiro, como também o mundo todo precisou redesenhar a forma de promover a educação, incluindo nesse espectro a educação em direitos humanos, fundamental para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. O Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, António Guterres, ressaltou que este momento crítico que vivemos é decisivo para crianças e jovens de todo mundo, tendo as decisões tomadas pelos governos e parceiros impactos duradouros na vida de milhares de pessoas e nas perspectivas de desenvolvimento dos países nas próximas décadas.

Apesar de vivenciarmos atualmente uma era tecnológica e de celeridade no acesso às informações, com um fluxo intenso de notícias chegando a todo tempo através das redes sociais e sítios eletrônicos, nem sempre essas informações são verídicas e confiáveis, o que demanda uma especial atenção dos entes governamentais e a proposição de políticas públicas capazes de amenizar essas distorções, garantindo à sociedade o acesso ao direito à informação, visceralmente relacionado à educação em direitos humanos. Esta preocupação se intensifica ainda mais quando se trata da população mais vulnerável, muitas das vezes marginalizada quando o assunto é acesso à informação.

Para criar uma educação pautada nos direitos humanos para todos, principalmente em períodos como este, é preciso desconstruir a concepção popular e equivocada de que a educação em direitos humanos se baseia única e exclusivamente nos moldes da educação formal, seja dentro dos ambientes escolares da educação básica ou dos muros de uma instituição de ensino superior, por exemplo.

Assim sendo, conveniente definir a educação em direitos humanos como um conjunto de atividades de formação, capacitação e difusão da informação, orientado para a criação de uma cultura universal de direitos humanos. Uma educação ampliada e transversal em direitos humanos não somente proporciona conhecimento sobre os direitos e os mecanismos para protegê-los, mas, além disso, transmite as aptidões necessárias para promover, defender e aplicar os direitos humanos na vida cotidiana das pessoas. Portanto, a educação em direitos humanos não se limita ao ambiente formal de ensino, como

também pode se dar através dos mais variados meios disponíveis de comunicação, dentre eles as redes sociais.

O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos - PNEDH, como política pública nacional, prevê, dentre outros, o desenvolvimento do conhecimento também na modalidade de educação popular, e o processo de participação em ações coletivas tendo como foco central a cidadania democrática e participativa.

Importante demarcar que o PNEDH é uma política pública que concretiza um projeto de sociedade fundamentado nos princípios mais preciosos consagrados no instrumento constitucional de nosso país, quais sejam, a democracia, a cidadania e a justiça social, por meio de um instrumental que privilegia a construção de uma cultura de direitos humanos que busca preparar os seres humanos para exercitar com plenitude tanto a solidariedade quanto o respeito às diversidades em todas as suas manifestações.

Neste cenário surgiu o Projeto “Pílulas de Direitos Humanos: Diálogos em Tempos de Pandemia”, buscando proporcionar educação não formal participativa através das redes sociais, lançando um olhar especial para parte da população que se encontra em vulnerabilidade social nesse período de calamidade pública, que ocasionou medidas sanitárias de isolamento e distanciamento social em virtude da Covid-19.

É, portanto dever da universidade assumir compromissos não somente com pesquisas voltadas para o conhecimento da realidade social no Brasil, mas também em produzir projeto de extensão universitária, cujo escopo seja o de contribuir para a promoção do desenvolvimento social, fomentando projetos e programas de extensão que levem em conta os saberes e fazeres próximos à população e garantam os valores democráticos de igualdade de direitos, respeito à pessoa, sem perder de vista a preocupação com a sustentabilidade ambiental e social. Isso porque a atividade universitária é de reconhecido prestígio social. Prestígio conquistado pela seriedade de seu trabalho investigativo.

Como a atuação da universidade é reconhecida enquanto atividade séria, compete-lhe o dever de estudar aquelas questões que desafiam a sociedade e encontrar respostas satisfatórias. Coube também aos pesquisadores envolvidos no projeto um compromisso com a proposição de políticas sociais capazes de se colocarem como soluções eficazes para a garantia de tais direitos. Noutras palavras, a relevância deste afazer está em seu

compromisso com a produção de um repertório consistente e realista sobre a problemáticas apontadas, portanto, capaz de fundamentar políticas e ações destinadas ao enfrentamento das questões.

As políticas públicas devem ser respostas dos entes estatais frente às necessidades sociais, desenvolvendo ações cujos objetivos sejam o interesse público, o bem comum e a redução das desigualdades sociais. Esses programas e ações precisam ser estruturados de maneira funcional e sequencial para tornar possível a produção e organização dos projetos a serem desenvolvidos.

Neste diapasão, o poder público apresenta-se como principal responsável pelo desenvolvimento e articulação das políticas públicas com os demais atores por ter a obrigação constitucional de apresentar e fomentar soluções para os problemas sociais, mas não é o único com esta atribuição.

A construção destas políticas públicas deverá contar com a participação de todos os atores sociais, sejam eles públicos ou privados, ambos integrantes deste grande tecido social, dotados de direitos e também de deveres para com a sociedade ao qual estão inseridos. Tanto é assim que, a Constituição Federal de 1988 asseverou em seu artigo 205 que a educação é um dever do Estado e da família, devendo ser promovida com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e ainda a sua qualificação para o trabalho.

O momento crítico de instabilidade política, econômica e social que o Brasil tem suportado, atenuando-se com a pandemia da Covid-19, torna premente a construção de políticas públicas que sejam capazes de operacionalizar a educação em direitos humanos, sensibilizando a sociedade civil sobre a importância destes direitos, possibilitando reflexões e o principal, proporcionando a cidadania ativa dos brasileiros, para que possam ser capazes de exigir o cumprimento das obrigações estatais frente a estes direitos.

E qual é a função da universidade? O Estado Democrático de Direito concebeu para as instituições de ensino superior a sua participação no processo de desenvolvimento social a partir da divulgação dos conhecimentos científicos, técnicos e culturais produzidos por meio do ensino, preservando a sua função social junto à sociedade. Desta forma, a universidade pública exerce papel fundamental na estruturação de projetos de construção destas políticas, devendo auxiliar na formação de uma cultura de justiça social,

promoção, proteção e defesa dos direitos humanos por meio de ações interdisciplinares, com formas diferentes de relacionar os múltiplos saberes, introduzindo os direitos humanos nas suas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

A indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão está prevista no artigo 207 da Constituição Brasileira, devendo as instituições de ensino superior trabalhar esses três eixos de forma equivalente, proporcional.

A universidade pública revela-se como um extraordinário espaço de cultivo, acúmulo e disseminação de conhecimentos produzidos. Está alicerçada em três apoios fundamentais que se inter-relacionam, a saber, ensino, pesquisa e extensão. A Extensão Universitária, objeto do presente ensaio, é a ação da Universidade junto à comunidade que permite o compartilhar, com o público extra muros, desse conhecimento adquirido e acumulado por intermédio do ensino e da pesquisa que são desenvolvidos na instituição. É a articulação do conhecimento científico proveniente do ensino e da pesquisa com as precisões da comunidade em que a universidade está inserida, interagindo e mudando a realidade social. Além da sua importância como fonte inspiradora, ou geratriz de políticas públicas, a Extensão Universitária cumpre um papel relevante e necessário de revelar-se como instrumento especial de inserção social, aproximando a academia das suas comunidades contíguas.

Contudo, antes de apresentar a prática extensionista como pilar instrumental do projeto “Pílulas de Direitos Humanos”, importante conceituar cada um desses eixos. O ensino corresponde ao processo de construção do saber, com a apropriação do conhecimento historicamente produzido pela sociedade. A pesquisa é a materialização deste saber para a construção de novos conhecimentos baseados em problemas sociais. Entretanto, a estrutura que aqui nos interessa aprofundar é a extensão, que é compreendida como o processo educativo aberto à participação da população em geral, visando a difusão do conhecimento e resultados das produções desenvolvidas no ambiente universitário.

Assim sendo, a extensão tem como objetivo estabelecer uma relação entre a comunidade e universidade, materializando de forma mais direta a função social da instituição de ensino superior. Para tanto, são desenvolvidas atividades que possibilitem a troca de saberes, prestando à sociedade serviços de extrema relevância social, tais como atendimento multidisciplinar gratuito, dentre outros.

Na cooperação entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos a prática extensionista se faz presente através da série de vídeos e textos educativos produzidos pela parceria exitosa entre os gestores das políticas públicas e os pesquisadores especialistas da Universidade, elucidando os direitos humanos a toda população, apresentando não somente o marco jurídico destes direitos como também meios de comunicação com o poder público para acesso a maiores informações e realização de denúncias.

Portanto, dentre tantos resultados positivos proporcionados pela cooperação Estado do Rio de Janeiro e Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro ressalta-se a viabilização de um caminho multilateral, com a interlocução das políticas públicas com o conhecimento acadêmico e seus pesquisadores e ainda o fortalecimento das estratégias públicas que incluam a educação em direitos humanos no cotidiano da instituição de ensino superior, nas práticas educativas para a formação nos cursos de educação superior, inserindo ainda as pautas de direitos humanos no cotidiano social.

O projeto “Pílulas de Direitos Humanos” proporciona à sociedade uma nova visão sobre os direitos humanos e sobre o seu direito a conhecê-los, pois é parte fundamental na persecução da dignidade da pessoa humana. Além disso, aproxima a sociedade do poder público estadual, buscando restabelecer uma relação de confiança. Neste sentido, traz a figura do Estado como um promotor desses direitos, atento às necessidades sociais, disposto a ouvir, dialogar e colaborar na construção de soluções para problemas estruturantes no estado. Os próprios agentes públicos que participaram do projeto passam a ter uma nova perspectiva sobre o seu ofício, integrando a educação em direitos humanos às suas ações.

Além disso, proporciona à pesquisa acadêmica sua participação essencial nas políticas públicas, contribuindo não só para a disseminação da sua expertise científica como também dando lugar para o seu protagonismo político-social, aproximando-a da população, já que muitas das vezes a universidade pública se torna um lugar inacessível ou inalcançável para a parte da sociedade mais vulnerável.

Ademais, a educação em direitos assume seu status indeclinável de direito humano por constituir um instrumento para o indivíduo atuar plenamente como ser dotados de

direitos e deveres na sociedade moderna, construindo uma cultura universal de respeito à diversidade, isonomia material e justiça social.

Considerando o sucesso alcançado pelo Projeto Pílulas de Direitos Humanos, possível de ser percebido pelo grande número de visualizações que alcançou, esta edição da Revista das Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro vem somar ao princípio de que a universidade pública deve cumprir com a sua função social. Fruto de um esforço coletivo, esta edição da revista traz artigos de pesquisadores e profissionais, dando publicização aos saberes produzidos na instituição através do diálogo entre políticas públicas e direitos humanos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília, DF. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020 (Lei da Pandemia): Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,objetivam%20a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20da%20coletividade.. Acesso em: 10 out. 2020. (BRASIL, 2020a)

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 356, de 11 de março de 2020: Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). (BRASIL, 2020b)

BRASIL. Ministério da Educação. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília, DF, 2007.

Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/2191-plano-nacional-pdf/file>. Acesso em: 24 set. 2020.

ASCOM SE/UNA-SUS. Geral. Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus. UNA-SUS, 11 mar. 2020. Disponível em: [https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus#:~:text=Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20de%20Sa%C3%BAde%20declara%20pandemia%20do%20novo%20Coronav%C3%ADrus,-Mudan%C3%A7a%20de%20classifica%C3%A7%C3%A3o&text=Tedros%20Adhanom%2C%20diretor%20geral%20da,Sars%2DCov%2D2\)](https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus#:~:text=Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20de%20Sa%C3%BAde%20declara%20pandemia%20do%20novo%20Coronav%C3%ADrus,-Mudan%C3%A7a%20de%20classifica%C3%A7%C3%A3o&text=Tedros%20Adhanom%2C%20diretor%20geral%20da,Sars%2DCov%2D2).). Acesso em: 10 out. 2020.

FIOCRUZ. Observatório COVID-19. Informação para ação. Impactos sociais da pandemia. FIOCRUZ, 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/impactos-sociais-economicos-culturais-e-politicos-da-pandemia>. Acesso em: 11 out. 2020.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 24 set. 2020.

RIO DE JANEIRO. Governo lança Disque Cidadania e Direitos Humanos. Por Ascom da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, 20 fev. 2020. Disponível em: http://www.rj.gov.br/NoticiaDetalhe.aspx?id_noticia=5199. Acesso em: 5 out. 2020.

IBIDS (Instituto Brasileiro de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável). Educação, Panorama. ONU: mundo deve 'redesenhar' a educação em meio à pandemia. Brasília, DF, 5 ago. 2020. Disponível em: <http://www.ibids.org.br/reflexoes/educacao/onu-mundo-deve-redesenhar-a-educacao-em-meio-a-pandemia/>. Acesso em: 10 out. 2020.

LEÃO, Lourdes Meireles. Metodologia do estudo e Pesquisa: facilitando a vida dos estudantes, professores e pesquisadores. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

PÍLULAS DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: Facebook: <https://www.facebook.com/pilulas.dedireitoshumanos.7>.

Instagram: <https://www.instagram.com/pdh.unirio/?igshid=13jubfdl69nya>. 2020. Acesso em: 13 out. 2020.

UNIRIO. Projeto Pílulas de Direitos Humanos visa informar a população em tempos de pandemia. 24 jun.2020. Disponível em: <http://www.unirio.br/news/projeto-pilulas-de-direitos-humanos-visa-informar-a-populacao-em-tempos-de-pandemia>.

Acesso em: 5 out. 2020.

**DOSSIÊ ESPECIAL –
PÍLULAS DE DIREITOS
HUMANOS**

Submetido em 18/10/2020
Aprovado em 22/12/2020

DIREITO E LITERATURA: PERCEPÇÕES ENTRE O DIREITO CURVO E A DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES A PARTIR DAS REPRESENTAÇÕES FEMININAS POSTAS EM DECAMERON DE GIOVANNI BOCCACCIO

LAW AND LITERATURE: PERCEPTIONS BETWEEN CURVED LAW AND THE DEFENSE OF WOMEN'S RIGHTS FROM THE FEMALE REPRESENTATIONS SET IN DECAMERON DE GIOVANNI BOCCACCIO

Érica Maia Campelo Arruda^I

Lara Ribeiro Pereira Carneiro^{II}

Bruno Wanzeler da Cruz^{III}

RESUMO

O trabalho tem como objetivo apresentar o fenômeno da violência contra a mulher no Brasil, fazendo um cotejamento com a literatura e mediante a análise do novo paradigma da teoria jurídica tradicional, o *Direito Curvo*, concebido por Calvo González. A proposta é de construção de um diálogo a partir das novelas presentes na obra literária *Decameron* de Giovanni

ABSTRACT

The objective of this paper is to present the phenomenon of gender violence in Brazil and in particular that practiced against women, in comparison with the literature and through the analysis of the new paradigm of traditional legal theory, the Curved Law, conceived by Calvo González. The proposal is to build a dialogue based on the novels present in the literary work Decameron by Giovanni

I Doutora em Direito e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social (GPDHTS) vinculado ao PPGD/UNIRIO e do Projeto de Extensão Liga de Acadêmica de Direito e Literatura (LADIL). E-mail: ericamaiaarruda@gmail.com

II Graduada em História pela Universidade Federal Fluminense. Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Pesquisadora da Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (ECJ/UNIRIO). E-mail: lara.rpc@gmail.com

III Graduando em Licenciatura em Letras – habilitação em Língua Portuguesa na Universidade do Estado do Pará. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social (GPDHTS) vinculado ao PPGD/UNIRIO. E-mail: brunowanzelerjr@gmail.com

Boccaccio. A hipótese descrita neste trabalho é que a literatura possui o condão de facilitar a compreensão da norma positivada e do direito, especialmente nas questões de gênero em nosso país. Aponta-se para a atualidade de Giovanni Boccaccio e da representação que faz das mulheres, pois defende-se que a obra pode contribuir para uma melhor discussão dos fenômenos jurídico-sociais quanto ao tema. Em complementação à hipótese traçada, argumenta-se neste estudo que o diálogo com a literatura é profícuo como caminho de interpretação mais fluida do próprio direito, conforme defende Calvo González no seu *Direito Curvo*. A metodologia utilizada foi de abordagem quali-quantitativa, mediante a pesquisa de obras jurídicas e literárias em conjunto com o levantamento de dados estatísticos obtidos por fontes oficiais de pesquisa de órgãos nacionais e internacionais. O pano de fundo da obra literária *Decameron* é a violência contra a mulher, o que justifica a problematização acerca da temática. O resultado pretendido com o debate aqui proposto é a busca pelo reconhecimento dos direitos humano de mulheres como cidadãs, para que a pesquisa possa contribuir com sua efetivação e redução das desigualdades de gênero que perpassam séculos em nosso país.

Boccaccio. The hypothesis described in this work is that the literature can facilitate the understanding of the positive norm and the law, and in terms of gender issues in our country, it points to the currentness of Giovanni Boccaccio and the representation he makes of women, because it is argued that the work can contribute to a better understanding of the legal and social phenomena in the country regarding violence against women. It is argued that dialogue with literature is fruitful as a more fluid way of interpreting law itself, as defended by Calvo González. The methodology used was a qualitative and quantitative approach through the analysis of legal and literary works together with the survey of statistical data obtained by official research sources from national and international bodies. The backdrop of the literary work *Decameron* is violence against women, which justifies the problematization about the theme. The intended result of the debate proposed in this article is the search for the recognition of the human rights of women as citizens, so that the research can contribute to right's effectiveness and age-old gender inequalities reduction.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

PALAVRAS-CHAVE

Direito e Literatura. Direito Curvo.
Violência contra a mulher. Direitos
humanos. Igualdade de gênero.

KEYWORDS

Law and Literature. Curved Law.
Violence against women. Human rights.
Gender equality.

1 INTRODUÇÃO

O artigo busca discutir as interfaces possíveis entre o *Direito e a Literatura*, considerando a perspectiva dos *Direitos Humanos*. Para tanto será posta à análise a teoria jurídica de Calvo González do *Direito Curvo* (2013), que, defendemos neste trabalho, instituiu um novo paradigma jurídico, onde a verdade posta ao intérprete deve ser compreendida sob a perspectiva do discurso e da verdade ali construída, tendo em vista ter impresso uma variável geométrica à teoria jurídica tradicional. Este trabalho intenta estabelecer um diálogo entre os argumentos de Calvo com nas representações contidas na obra literária *Decameron*, de Giovanni Boccaccio (2013).

Defendemos que a interdisciplinaridade promovida por meio da análise jurídica de obras literárias, e, em especial, naquela contida em duas novelas de Bocaccio - eleitas por tratarem da igualdade de gênero e do direito da mulher - proporciona ganhos na compreensão do fenômeno jurídico. O diálogo que se propõe entre o *Direito Curvo* e o *Direito e Literatura* se coloca pois, na visão da primeira, teoria, há uma curvatura na linha divisória do espaço entre categorias jurídicas do direito, possibilitando modelos de relações e interpretação mais fluidos, tais como na literatura.

As novelas estudadas apresentam personagens femininas que passam por situações de violência envoltas pelo cenário do patriarcado e do autoritarismo, e que possibilitam a discussão dos direitos humanos das mulheres na atualidade, mostrando cenários incômodos para os dias de hoje e que se caracterizam hoje como violência de gênero. Desse modo, o artigo contrói-se pela análise das questões pontuadas na obra literária com o *Direito Curvo*, que na visão de González (2013) é um direito que não abandona sua forma mais pura, mas que "se enverga", e se origina de uma maneira singular, buscando, assim, "*sua modelação para compor outra figuração geométrica do espaço jurídico*", devendo o jurista, em sua avaliação: "*descobrir modelos, desenhar novos paradigmas*" a partir de novas realidades sócio-culturais ao longo do tempo.

Metodologicamente, a pesquisa se utiliza de uma abordagem quali-quantitativa sobre o tema, com natureza de pesquisa aplicada, utilizando as técnicas de levantamento de dados, bibliográfico, documental e eletrônico. O resultado esperado a partir do artigo é uma melhor compreensão da violência de gênero como violação aos direitos humanos

de mulheres em nosso país, e da contribuição dos novos paradigmas do *Direito Curvo* e do *Direito e Literatura* para a mudança das práticas e da democratização dos direitos humanos no Brasil, para que alcance um caráter mais amplo e protetivo.

2 DIREITO E LITERATURA

A literatura segundo Massaud Moisés (2007, p. 14) pode ser conceituada como a expressão pela palavra escrita dos conteúdos da imaginação ou ficção com fins literários (novela, conto, romance, poesia e teatro enquanto texto). Ademais, Rogel (2002, p. 7-8) considera *literário* o texto constituído de metáforas, metonímias, sonoridades, ritmos, narratividade, descrição, personagens, símbolos, ambiguidades, alegorias e mitos. Por conseguinte, convém mencionar a importância da língua para a literatura consoante Warren e Wellek (2003, p. 14), para quem a língua é o material da literatura, metaforicamente da mesma maneira que a pedra é o material da escultura, mas não restrita a ser apenas matéria estática e sim viva, carregando a herança cultural de determinado grupo linguístico.

Além disso, de acordo com Rogel (2002, p. 8) a narrativa, o drama e a poética fazem parte da literatura, sendo a narrativa o sistema no qual os personagens (seres inventados) executam ação estruturada no tempo e no espaço (ambiente); já o poema é escrito em versos contendo métrica, ritmo, rimas, imagens e expressões do *eu* lírico; por outro lado, o drama tem a finalidade de ser representado no palco teatral.

Para além destas perspectivas, Rogel (2002, p. 8-9) entende que o discurso literário é investigado pelos teóricos da literatura, que para atingir a natureza dos textos literários utilizam diversas áreas como a antropologia, história, psicanálise, filosofia, linguística e semiologia. Logo, a narrativa tem sua estrutura estudada e a crítica literária é fundamentada, verificando e interpretando os personagens e estruturas (fatos internos do texto), além de conferir o valor do texto e os fatos exteriores relacionados à sociedade.

Vale mencionar, que os textos literários não necessariamente devem ficar restritos aos estudos linguísticos, morfológicos e estruturais, visto que são influenciados pelo evento sócio-histórico (NASCIMENTO, ROUYER, XAVIER, 2013, p. 2). Nesse sentido, a literatura pode ser usada como material interdisciplinar, atravessando diferentes áreas do conhecimento, entre estas, o direito.

Por esta razão, a interface entre *Direito e Literatura* é primordial para que o direito e a legislação possam ser humanizados, isto é, que seus destinatários consigam interpretá-la e compreendê-la de maneira fidedigna. A partir dessa ideia inicial, a abordagem de temas sensíveis ganha um novo tom e estes são tratados de forma menos dogmática (ARRUDA, NUNES; ARAÚJO, 2017), passíveis, portanto, de correlação com o cotidiano.

Sob o ponto de vista de Richard Posner (2009 *apud* Trindade *et al.*, 2015, p.127), a distinção metodológica mais conhecida em *Direito e Literatura* pode ser apresentada por meio de três categorias distintas: (a) Direito na Literatura (*Law in Literature*), corrente que estuda como se manifestam e como são representados os fenômenos jurídicos no interior de obras literárias; (b) Direito como Literatura (*Law as Literature*), linha em que são analisadas as qualidades literárias do Direito, examinando-se textos e discursos jurídicos como literatura; (c) e, por último, o Direito da Literatura (*Law of Literature*), categoria que estuda as disciplinas de direito privado ligadas à regulamentação jurídica do meio literário. Assim, como em Warat (1985), a compreensão posta neste trabalho é de que o direito, para além de manuais, do dogmatismo e da aplicação da norma, terá na literatura o retrato da vida real ou imaginada, dialogando, assim, o *Direito e a Literatura*.

Além disso, a vertente teórica do *Direito na Literatura*, propõe que a contribuição é, na verdade mútua e enriquecedora, sendo possível encontrar elementos do jurídico no literário. Esse encontro faz com que a literatura, e especialmente a de apelo popular, se transforme em um instrumento importante para “influenciar movimentos para mudança da legislação e das práticas judiciárias” (GODOY, 2007, p. 3).

Considerando a literatura como um caminho viável para o debate do que é o direito, essa interdisciplinaridade ocasionada por meio da análise jurídica de obras literárias, baseadas ou não em fatos reais, tem como consequência a aproximação do leitor do conhecimento jurídico e de seus próprios direitos, muitas das vezes desconhecidos por ele mesmo. Para tanto, considera-se para a presente pesquisa a análise de duas obras: *Direito Curvo* de José Calvo González, fruto de duas conferências proferidas pelo próprio autor no I Colóquio Internacional de Direito e Literatura, e *Decameron* de Giovanni Boccaccio, célebre obra responsável por romper com a tradição medieval e que reafirma o título de “pai da narrativa moderna” atribuído a Boccaccio.

3 DIREITO CURVO DE JOSÉ CALVO

No I Colóquio Internacional de *Direito e Literatura*, o jurista José Calvo González, professor catedrático da Universidade de Málaga realiza sua primeira conferência no evento, cujo objetivo é explicar o *Direito Curvo*. Assim, a partir do conto *A Sereníssima República de Machado de Assis* o autor expõe que os direitos são frágeis como as teias de aranha, porque os seguidores dos três grupos do direito geométrico, tal como ocorreu na sociedade dos aracnídeos, conseguiram readmitir suas paixões de forma simbólica; deste modo, restringindo o direito, negando sua forma. Para o autor, alguns acreditam que a justiça, a integridade e a consciência ligam-se ao *Direito Retilíneo*, e, em contrapartida, a fraude, a ondulação, a deslealdade, endereçam a linha curva (GONZÁLEZ, 2013, *loc.* 216).

González se utiliza da ideia de que as premissas do direito se encontram invertidas por alguns, pois existem também aqueles que negam tudo; por isso argumenta que o *Direito Retilíneo e o Curvilíneo* representam metáforas do direito em oposição geométrica e o *Direito Reto-Curvilíneo* externa contraposição sem levar em consideração a ausência de identidade comum entre os dois elementos. Utilizando a metáfora da geometria jurídica, aponta um dilema entre a curvilínea e a retilínea ao mesmo tempo - a geometria reto-curvilínea¹ (GONZÁLEZ, 2013, *loc.* 217).

Por essa razão, González (2013, *loc.* 269) denomina a opção frente ao dilema *Tertium non datur* como *Direito Curvo*, e para explicar esse conceito, o professor estabelece um percurso dividido em quatro etapas: a) Direito que se postulou geometria demonstrativa; b) Direito que pertenceu à ordem geométrica figurativa cubista; c) Direito que se ondula; d) Direito que se empenha, que se arqueia e se curva.

O direito que se postulou geometria demonstrativa conforme González (2013, *loc.* 280) refere-se aos juristas, que, ao longo da história jurídica, pretenderam ou gozaram ser geômetras, grupo com objetivo da edificação da *iurisprudencia more geometrico*².

1 O autor não resolve o dilema *tertium exclusium*, desafio da geometria aplicada à arquitetura moderna transportável à Teoria do direito, à qual se refere a *Tertium non datur* proposto por Le Corbusier (1887-1965) e Oscar Niemeyer (1907-2012) em suas escolhas excludentes (GONZÁLEZ, 2013, *loc.* 23).

2 Como explica Reis (1997, p. 124): “Fenômenos jurídicos foram tratados *more geometrico*, decompostos em elementos simples, examinados na sua regularidade e novamente reunidos em sistemas amplos. Os conceitos jurídicos eram considerados como grandezas matemáticas, independentemente de sua existência concreta ou verificação na vida prática”.

Ademais, os criadores se inserem na corrente do jusnaturalismo racionalista inglês do século XVII e no iluminismo alemão do século XVIII, passando por nomes como Thomas Hobbes (1588-1679), Christian Wolff (1679-1754), René Descartes (1596-1650), Baruch de Spinoza (1632-1677) e Gottfride Wilhelm Leibniz (1646-1716). A geometria jurídica consequente não foi um produto da álgebra lógica ou filosófica visto que, por ser baseada no modelo lógico-referencial cartesiano, o racionalismo se interessou em conduzir o direito ao método demonstrativo geométrico semelhante (*more geometrico demonstrata*), a qual foi uma geometria plana, pois a geometria deste direito se expõe por meio de processos de axiomas (postulados) para lograr teoremas (conclusões) (GONZÁLEZ, 2013, *loc.* 293).

O *Direito Curvo*, para González (2013, *loc.* 497-507), desenvolve o movimento curvo em torno do objeto jurídico, com diversas mudanças de rotação angular, no qual o âmbito da curva é a combinação de giro e ângulo, sendo esses, os dois elementos estabelecadores do *Direito Curvo*, ou seja, a circularidade jurídica e a descentralização dos lugares clássicos de ordem jurídico-normativo.

Assim, a circularidade se evidencia como novo modo de relação entre fontes do direito interno e internacional, as relações conduzem-se mediante esquemas de *feedback*, tais como vinha ocorrendo no Tribunal Europeu de Direitos Humanos, o qual excluía da sua noção de família tradicional as uniões entre pessoas do mesmo sexo; porém, a partir das mudanças dos últimos anos na sociedade e também das legislações internas, o Tribunal compreendeu que o direito de vida familiar deve equiparar este tipo de relacionamento ao de pessoas de sexos diferentes (GONZÁLEZ. 2013, *loc.* 517).

Conforme González (2013, *loc.* 517), este é um exemplo de como o *Direito Curvo* confere uma variável à geometria jurídica tradicional com interação curva entre pessoas jurídicas, internacionais e internas. Ademais, para o autor essa geometria variável é:

multiplicidade e multiplicação de centros de produção jurídica dentro dos diversos ordenamentos jurídicos entre si, fenômeno que refiro como descentralização da imputação normativa, e que, desde logo, vai muito além do conceito jurídico-político de descentralização (GONZÁLEZ. 2013, *loc.* 517).

Desse modo, o autor observa uma curvatura na linha divisória do espaço entre categorias jurídicas do direito público e privado, possibilitando modelos de relações e

institutos jurídicos, os quais completam componentes que não deveriam figurar de forma adjacente. Por isso, a consequência da geometria variável que remodela com movimento curvo seus volumes e contornos, espessura e perímetro é a configuração no âmbito das excessivas relações, por exemplo, no direito ambiental e urbanístico, entre direito administrativo e privado, que se integram simultaneamente com autonomia funcional aos princípios e regras de organizações públicas e privadas (GONZÁLEZ, 2013, *loc. 517 e 527*).

4 REPRESENTAÇÃO DO DIREITO, DA JUSTIÇA E DAS MULHERES EM *DECAMERON* DE GIOVANNI BOCCACCIO

Como a própria etimologia do nome sugere, *Decameron* é uma obra escrita no século XIV e composta por 100 (cem) novelas, contadas ao longo de 10 (dez) dias por 10 (dez) jovens - 7 (sete) mulheres e 3 (três) homens - que decidem fugir da temida Peste Negra que assola a cidade. A Peste Negra, metaforicamente comparada e assemelhada a um *Estado de Exceção*, é responsável por subverter a ordem moral e civil, e assim, influenciar na vida e nas próprias histórias dos jovens, contadas ao longo do livro (VEZPAZIANI, 2017, p. 329).

Assim, Boccaccio cria, em toda a sua obra, microcosmos dentro de cada novela, cujos temas carregados de contexto e terminologia jurídica, contestam os costumes e hábitos da época e que, muitas das vezes, se contraditam com o que era até então definido como *Direito e Lei*. Tais definições eram marcadas pelo extremo conservadorismo e, em grande parte, ditadas e escritas baseando-se na palavra divina, mais especificamente, criadas pela própria igreja.

Portanto, em *Decameron* é possível abordar as representações do direito e da justiça sobre uma perspectiva de gênero, dentro desses microcosmos. A fim de atender ao objetivo proposto do presente artigo, foram escolhidas duas novelas que tratam de temas e situações pertencentes ao mundo jurídico, e que estão relacionadas à igualdade de gênero e ao direito da mulher, enquanto pessoa digna para exercê-los e defendê-los.

A primeira novela é a de *madonna* Filippa, a sétima novela da sexta jornada. Filippa morava na cidade de Prato na qual vigorava uma lei “tão reprovável quanto dura, que, sem nenhuma distinção, ordenava que fosse queimada viva tanto a mulher

encontrada em adultério pelo marido, quanto a que fosse encontrada com qualquer outro homem por dinheiro” (BOCCACCIO, 2013, p. 368). Não obstante, Filippa foi pega pelo seu marido, o Sr. Rinaldo dei Pugliesi, com o seu amante Lazzarino dei Guazzagliotri. Considerando a lei vigente e a denúncia do seu marido, Filippa estaria condenada à morte e, aparentemente, sem qualquer justificativa e possibilidade de salvação. Contudo, Filippa decidiu comparecer à intimação perante a podestade³ para fazer a sua defesa:

É verdade que Rinaldo é meu marido, e que na noite passada ele me encontrou nos braços de Lazzarino, nos quais estive várias vezes, pelo bom e perfeito amor que lhe tenho; isso nunca negarei; mas, como tenho certeza de que o senhor sabe, as leis devem ser comuns e feitas com o consentimento daqueles a quem afetam. E isso não ocorre com essa, pois recai apenas sobre as pobrezinhas das mulheres, que bem melhor que os homens poderiam satisfazer a muitos; além disso, quando ela foi feita, não só não recebeu o consentimento de mulher alguma como também nenhuma mulher nunca foi chamada para isso; por tais razões, merece ser considerada injusta (BOCCACCIO, 2013, p. 369, grifo nosso).

A defesa constitucionalmente racional de Filippa comprovou que a mesma estava certa e, portanto, não poderia ser considerada culpada por seus atos, bem como, demonstrou o quão injusta era aquela lei ao não considerar a situação oposta como digna de igual punição. Aqui dois pontos chamam a atenção: o primeiro é que “a equiparação de todo adultério à prostituição, mostra indícios da injustiça da previsão normativa nela contida” (VESPAZIANI, 2017, p. 314); e o segundo é o conflito constitucional a respeito da liberdade sexual da mulher. Adotando o disposto no art. 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos “a vontade do povo será a base da autoridade do governo”, decorre que uma lei só pode ser considerada legítima quando baseada no consentimento dos governados; deste modo e conforme já contemplado por Vespaziani (2017), uma vez que a mesma não é consentida por uma parcela da sociedade, a ela não se deve obediência.

A novela supramencionada retrata uma situação extremamente atual de desigualdade de gênero, atrelada à falta de representação feminina no meio legislativo. Entende-se que essa desigualdade de gênero é fruto da discriminação e do patriarcado

3 Na Idade Média, era o magistrado encarregado da polícia em cidades centrais e setentrionais da Itália.

que, intrínsecos ao longo dos séculos na sociedade, colocam mulheres em situações inferiores, economicamente e politicamente, aos homens.

Silva (2004, p. 54 *apud* Santos; Oliveira, 2010, p. 11), ressalta que o atual contexto das relações de gênero é composto pela intrínseca relação entre o patriarcado e o capitalismo, sendo que este se apropria das *estruturas simbólicas* e das *condições objetivas* do primeiro, proporcionando a afirmação da *trajetória patriarcal-capitalista do sistema de gênero*.

Santos; Oliveira, (2010, p. 12) destacam, ainda, que “as relações de gênero são construídas historicamente, sendo fundamental analisar como estão estruturadas as relações sociais, considerando o processo dinâmico dos indivíduos se relacionarem entre si.”

Assim, a autora entende ser a desigualdade de gênero um problema mundial, pois, constantemente se visualiza o fato de serem ignorados e até mesmo confrontados, os princípios de direitos humanos garantidos constitucionalmente, e que deveriam ser inerentes a todos igualmente.

Santos; Oliveira, (2010, p. 15) lembram, ainda, que: “(...) as lutas travadas ao longo da história no Brasil e no mundo visam transformar a condição das mulheres e efetivar seus direitos por meio de um conjunto de iniciativas objetivas e subjetivas que favoreçam o enfrentamento das formas de opressão”.

Observa-se, ainda, que a cultura machista e patriarcal não se limita às barreiras econômicas, políticas e legais. Por isso, a violência contra a mulher se verifica de forma transversal em toda a sociedade ao longo dos tempos, ocorrendo de maneira física e psicológica, e que se relaciona com a segunda novela a ser tratada, a história de Andreoula, a sexta novela da quarta jornada.

Andreoula, protagonista de sua novela, decide ter um romance secreto com o seu vizinho Gabriotto. Entretanto, um dia durante o encontro do casal, Gabriotto morre inesperadamente nos braços de Andreoula. Desesperada, Andreoula confessa à sua criada que vai se suicidar, mas antes precisava sepultar dignamente o amado. Pegas pelo guarda do podestade com o corpo do cadáver de Gabriotto nas mãos, ambas são presas, porém Andreoula decide comparecer perante o podestade para comprovar a sua inocência no caso e contar o verdadeiro ocorrido.

Após sua defesa e comprovada pelos médicos que a morte de Gabriotto ocorreu devido a um abcesso que se rompeu perto do coração, o podestade percebendo que:

ela era culpada de coisa pouca, empenhou-se em dar-lhe a impressão de que lhe daria o que não podia vender e disse que, se cedesse aos seus desejos, seria posta em liberdade. Mas como de nada adiantaram as palavras, quis usar a força, passando por cima de todas as conveniências. Mas Andreoula, inflamada pela indignação, tornou-se muito forte e defendeu-se virilmente, rechaçando-o com palavras ofensivas e altivas (BOCCACCIO, 2013, p. 273)

A reprovável conduta do podestade chegou aos ouvidos do pai de Andreoula e que como reparação ao ocorrido, propõe-lhe tomar sua filha como noiva. Revoltada com toda a situação, Andreoula e a criada se tornaram freiras com o consentimento de seu pai.

A presente novela claramente trata de abuso de poder do podestade, pois este tenta chantagear sexualmente a Andreoula, mesmo as provas revelando que ela não era a culpada pela morte do seu amante. Além disso, o abuso de poder do podestade, a tentativa de estupro e o tratamento dado pelo podestade a Andreoula, ao entender que sua atitude abominável poderia ser reparada com um casamento, demonstra a posição de submissão e de vulnerabilidade da mulher retratada, sendo vista como mero *objeto sexual* cuja reparação, inclusive, não é direcionada a ela e com o seu consentimento, e sim ao seu pai. A violência sexual é uma das expressões do patriarcado e, por mais que seja considerado como crime hediondo, em muitos locais o estupro é lidado como algo cultural, podendo ser usado até mesmo como tática de guerra⁴.

5 A DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES ENQUANTO UM CENTRO DE PRODUÇÃO JURÍDICA

A breve análise das novelas apresentadas, ainda que tenham sido retratadas no século XIV, não foge da realidade contemporânea da sociedade brasileira. São situações

4 O Secretário-Geral da ONU, António Guterres, por ocasião do apelo conjunto que fizeram em Genebra as Nações Unidas e a Cruz Vermelha, por mais verbas e uma ação internacional maior para acabar com o aumento do uso da violência sexual como tática de guerra, declarou que ficava “frequentemente horrorizado” com as histórias que ouvia de sobreviventes quando atuava como chefe da Agência de Refugiados da ONU, Acnur. Guterres disse que “o mundo está cada vez mais ciente da presença da violência sexual e de gênero relacionada aos conflitos” (ONU NEWS, 2019).

que facilmente podem se encaixar no cotidiano e demonstram a impossibilidade de afirmar a existência de um tratamento equitativo entre homens e mulheres no âmbito do direito e da justiça. Deste modo, o que se observa é que o sistema jurídico, de acordo com nosso entendimento, deveria fornecer mais proteções à mulher, para atenuar as expressões e representações de uma sociedade conservadora, patriarcal e machista que se perpetua ao longo dos séculos.

Considerando a definição de *Direito Curvo* de José Calvo González como aquele direito cujas modificações jurídico-normativas são realizadas mediante demandas, a luta pelos direitos das mulheres pode ser considerada um exemplo de “centro de produção jurídica dentro dos diversos ordenamentos jurídicos existentes” (GONZÁLEZ, 2013, *loc. cit.* 505). Esse processo derivado da descentralização da imputação normativa, a qual José Calvo González atribui como uma das características inerentes ao *Direito Curvo*, relacionado às mudanças da sociedade. Pois, embora tardias, essas mudanças comprovam que o direito “não constitui um simples conceito – é uma força viva” (IHERING, 2001, p.25), fruto da luta de um povo, classe ou grupo de indivíduos que não se sentem devidamente representados e protegidos pelo Estado.

Conforme notícia veiculada no DW Notícias (2019), “estudo afirma que nenhum país do mundo deve cumprir metas estipuladas pela ONU para a igualdade de gênero até 2030”. Tais metas globais de igualdade de gênero se deram mediante a assinatura por vários líderes mundiais, no ano de 2015, de um acordo internacional, e que, no entanto, “ao todo, 2,8 bilhões de mulheres vivem em nações que fazem pouco para melhorar a vida delas” (DW, 2019). O estudo, divulgado em 03 junho 2019, afirma ainda que, “o Brasil, com nota 62,8, está na 77ª colocação, atrás de nações como a República Dominicana, Namíbia e China” (DW, 2019).

Assim, observa-se que a igualdade de gênero, embora seja um tema amplamente debatido atualmente, segundo o estudo divulgado em junho de 2019, não havia sido alcançada em nenhum lugar do mundo. Essa luta pela paridade pode ser percebida através das reivindicações políticas e sociais de mulheres e grupos feministas que ocasionaram na necessidade de promulgação de convenções e acordos internacionais na tentativa de igualar, enquanto ser humano, homens e mulheres. Como exemplos, podem ser citadas:

(i) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres de 1979 (CEDAW) que cria a *Lei de Direitos das Mulheres*, em vigor desde 1981 e considerado o primeiro tratado internacional que dispõe amplamente sobre os direitos humanos da mulher;

(ii) Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim, adotadas pelos governos na Conferência Mundial sobre a Mulher de 1995, que afirma os direitos das mulheres como direitos humanos;

(iii) a Resolução 1325 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Mulheres, Paz e Segurança (2000), que reconhece que as mulheres sofrem de forma diferente os impactos de guerra, e reafirmou a necessidade de reforçar o papel das mulheres na tomada de decisão com relação à prevenção e resolução de conflitos;

(iv) Declaração do Milênio e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, abraçados por todos os Estados membros da ONU que definiram um conjunto de metas para promover a igualdade de gênero e combater a pobreza, a fome, a doença, o analfabetismo e a degradação ambiental entre 2000 e 2015⁵;

(v) Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006).

Entretanto, há de se fazer o seguinte questionamento: essas normativas são eficazes? Será que realmente a mudança legislativa derivada das constantes lutas, como defende o *Direito Curvo*, está alterando a forma como a sociedade enxerga a mulher, ou ainda, como a sociedade enxerga o lugar da mulher? A mulher, hoje, é de fato emancipada?

Apesar das inúmeras lutas e promulgações de tratados e acordos, a mulher ainda não usufrui, na prática, das garantias dispostas no art. VII da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Artigo VII - Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação

5 A pesquisa relativa a tratados e conferências foi realizada no *site* "ONU MULHERES BRASIL". Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/onu-mulheres/documentos-de-referencia/>. Acesso em: 27 set. 2020.

que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação (ONU, 1948).

Argumenta-se também que a desigualdade é reforçada pela falta de representatividade feminina, no âmbito político e jurídico, deixando de ocupar carreiras que historicamente sempre foram destinadas aos homens, como bem retrata a história de Filippa na obra literária analisada. Tomemos como exemplo o alistamento e a elegibilidade eleitoral no Brasil, pois somente com o advento do Código Eleitoral de 1932 da Era Vargas é que a mulher pôde exercer o direito de voto e de candidatar-se a cargo eletivo com uma série de restrições. Embora tenha sido uma inovação revolucionária à época, hoje 88 (oitenta e oito) anos depois em nosso país, as mulheres ainda são minoria quando se trata de presença no parlamento.

Além do mais, o Brasil ocupa o 142º lugar no ranking *Monthly ranking of women in national parliaments*, com apenas 14,6% das cadeiras ocupadas por mulheres no parlamento brasileiro (IPU PARLINE, 2020). Tal dado é significativamente inferior se considerada a quantidade total de mulheres que residem no país, por conseguinte, demonstra também que apesar de haver luta pela emancipação e igualdade, o direito e a política ainda estão enraizados num pensamento de retroceder ao que é demandado, ou seja, ainda que haja intensas reivindicações por mudanças, tais reivindicações ainda não são inteiramente aclamadas. Embora haja avanços na legislação no que diz respeito a representação feminina no parlamento e na vida política, esse número é irrisório comparado as necessidades de evolução que o país precisa passar para alcançar a igualdade de gênero.

Isto posto, defendemos a hipótese de que o preconceito e a misoginia crescem por conta da não representação feminina, com reflexos no parlamento brasileiro, e que a falta de leis que garantam sua proteção pode ser uma das causas possíveis. A violência contra a mulher - seja ela de caráter físico, sexual, patrimonial e psicológico - reflete a cultura patriarcal e machista presente e que ainda permeia historicamente a legislação e política nacionais.

Ao tratar da violência, retomamos a segunda história contada em *Decameron*, a de Andreoula, na qual o podestade usufruindo de seu poder, tenta violentá-la. O Código Penal Brasileiro em seu artigo 213 (na redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009)

caracteriza o estupro como o ato de “constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele se pratique outro ato libidinoso” (BRASIL, 1940). Essa modalidade de violência que pode vir acompanhada com o uso da força, ameaça, chantagem, suborno, ou manipulação, regularmente é uma violência *invisível* num primeiro momento que impede o reconhecimento da agressão, mas deixa sequelas físicas e mentais na vítima (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, p. 116).

Ainda que extremamente associado apenas à violação da *honra* de uma mulher de caráter humilhante e não a um ato de caráter criminoso, o estupro é culturalmente ligado como uma forma de castigo, punição ou até mesmo *resultado* de algum comportamento da mulher. Assim, em sua grande maioria, a mulher é vítima duas vezes: primeiro por ter sofrido a agressão sexual; e segundo, por não ser levada a sério, pois é considerada culpada pela própria agressão. Por exemplo, segundo a pesquisa do Datafolha mencionada por Mena (2016), publicada no *site* da Folha de São Paulo, cerca de 30% dos entrevistados defendem que a culpa é da mulher e concordam com a frase: “A mulher que usa roupas provocativas não pode reclamar se for estuprada”. Da mesma forma que, na mesma pesquisa, “37% dos brasileiros declararam acreditar que “mulheres que se dão ao respeito” não são estupradas, o que reitera a ideia de controle do comportamento e do corpo da mulher” (MENA, 2016),

O 13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019), revela que 81,8% das vítimas de estupro são do sexo feminino, segundo dados dos anos de 2017 e 2018, evidenciando a “desigualdade de gênero como uma das raízes da violência sexual” (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019, p. 118). Ainda de acordo com o 13º Anuário, 75,9% das vítimas conhecem e possuem alguma relação com o seu agressor de modo que as agressões não são, portanto, agressões repentinas cometidas por algum homem estranho e sim por um homem que convive com a mulher, seja como parente, amigo, companheiro ou conhecido (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019, p. 120-121). O fato da vítima conhecer o seu agressor, em conjunto com o pensamento moral conservador da sociedade, é um dos motivos da baixa notificação do estupro, devido ao receio do julgamento, da exposição e da consequente culpabilização. Nesses casos a vítima opta por não registrar a sua denúncia com medo das consequências. Entretanto,

considerando que 63,8% são cometidos contra vulneráveis⁶, é possível que a vítima sequer saiba ou reconheça o que de fato está acontecendo.

6 CONCLUSÃO

O artigo partiu da hipótese de que certas obras ficcionais, a partir de questões cotidianas, como é o caso da aqui retratada, *Decameron*, são capazes de contribuir para a discussão de problemas e temáticas jurídicas. A narrativa das novelas escritas no século XIV tematiza problemas como o acesso das mulheres à justiça e ao direito, bem como os aspectos relacionados à desigualdade de gênero. Por meio da abordagem histórica, foi possível comparar as formas específicas de violência e restrições dos direitos da mulher, em vários momentos da evolução da humanidade. Ao final, a conclusão é de que a literatura, ao retratar o dia a dia, aponta para problemas estruturais que perpassam a sociedade ao longo dos séculos.

Além disso, ambas as novelas, descritas são carregadas de linguajar jurídico e trazem reflexões sobre a atualidade. Por meio de um tratamento refratado, posto que não-objetivo, das questões sociais, a literatura põe em evidência temas candentes que podem, de outra forma, passar despercebidos por determinado leitor, ou até mesmo pelos juristas. Ambos os ambientes, o jurídico formado pelos profissionais da área do direito, e o social, mais amplo, podem tirar proveito de uma *Literatura Legal* a partir da qual se fortaleçam e explicitem as correlações entre os problemas sociais, o direito e o cotidiano. Ademais, beneficia-se a reflexão sobre a temporalidade de determinados debates. Assim, a partir da interdisciplinaridade e da identificação dos fenômenos jurídicos inseridos nas obras literárias, por vezes não descortinados, amplia-se não só a divulgação dos direitos humanos na sociedade, mas, também, comprova-se que o direito é um campo do conhecimento, que pode e deve ser acessível a todos.

Nas mudanças que sofrem os agrupamentos sociais, o *Direito Curvo* se mostra relevante, para que o ordenamento jurídico e suas interpretações se adequem aos novos tempos, assim como mudam também as instituições e seus integrantes, exigindo novas

6 Pessoas com menos de 14 anos ou incapaz de oferecer resistência (como pessoa que esteja sob efeito de drogas, enfermo, ou pessoa com deficiência) independentemente de sua idade, de acordo com a Lei 12.015/09.

relações para o desempenho de novos papéis. Assim, a “*envergadura*” ou “*flexibilização*” das normas legais, abre espaço para a alteração dos paradigmas normativo-sociais de cada país. No campo dos direitos humanos das mulheres, apesar de importantes avanços legislativos, os índices de violações a seus direitos, apresentados neste estudo, só vem aumentando. Por isso defende-se neste trabalho, a aplicação da regra constitucional de igualdade de gêneros no Brasil, através do debate e da formulação de políticas públicas concretas que combatam a misoginia e a violência contra a mulher, pauta que deve estar na ordem do dia como prioridade para gestores públicos e intérpretes da lei envolvendo, além de modificações legais, mudanças *culturais*. Pois, assim como González (2013), defende-se nesta pesquisa que o “*lado torto*” do direito, como instrumento de opressão, não condiz mais com a contemporaneidade, pois, segundo o autor, “*o direito não é retilíneo; ele é curvo, porém o Direito Curvo não é vértice, é circularidade*”.

Como resultado da pesquisa, buscou-se apresentar a questão da violência de gênero no Brasil, para que, a partir da sua problematização, as incongruências entre o direito posto e o direito vivido no dia a dia seja evidenciado, e que a partir das discussões aqui traçadas possamos apontar propostas de enfrentamento dessa realidade retratada na obra literária de Bocaccio, demonstrando que a literatura proporciona ganhos na compreensão dos fenômenos jurídico-sociais.

7 REFERÊNCIAS

ARRUDA, Érica Maia C.; NUNES, Ana Morena S. Capute; ARAÚJO, Natalia de S. e Mello. “*Capitães de Areia*” de Jorge Amado e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Anais Jornada Norte Nordeste de Direito e Literatura da RDL v. 1, 2017, ISSN 2594-6854. Disponível em: https://www.editorarealize.com.br/revistas/jornadadl/trabalhos/TRABALHO_EV084_MD1_SA6_ID40_24052017231514.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.

BOCCACCIO, Giovanni. *Decameron*. Trad: Ivone C. Benedetti, 1ed. Porto Alegre, RS: L&PM, 2013.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

BRASIL. *Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 25 set. 2020.

DW Notícias. Mundo. *Países fracassam no combate à desigualdade de gênero*. Em 03 jun. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/pa%C3%ADses-fracassam-no-combate-%C3%A0-desigualdade-de-g%C3%AAnero/a-49027732>. Acesso em: 20 set. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *13. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2019*. 10 set. 2019. Disponível em: http://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/13-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/. Acesso em: 27 set. 2020.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Direito e Literatura*. Os pais fundadores: John Henry Wigmore, Benjamin Nathan Cardozo e Lon Fuller. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9995/direito-e-literatura> Acesso em: 04 out.2020.

GONZÁLEZ, José Calvo. *Direito curvo*. Trad: André Karam Trindade, Luis Rosenfield, Dino del Pino. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, Edição Kindle.

IHERING, Rudolf von. *A luta pelo direito*. Trad. e notas: Edson Bini/apresentação Clóvis Beviláquia – Bauru, SP: EDIPRO, 2001.

IPU PARLINE. *Global data on national parliaments*. Ranking as of 1st August 2020. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=8&year=2020>. Acesso em: 27 set. 2020.

MENA, Fernando. 21 set. 2016. Um terço dos brasileiros culpa mulheres por estupros sofridos. *FOLHA DE S.PAULO*. Cotidiano. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/09/1815301-um-terco-dos-brasileiros-culpa-mulheres-por-estupros-sofridos.shtml>. Acesso em: 27 set. 2020.

MOISÉS, Massaud. *A análise literária*. – São Paulo: Cultrix, 2007.

NASCIMENTO, Lidiane Tavares do; ROUYER, Márcia Alves dos Santos; XAVIER, Maria de Fátima Silva. A leitura literária numa perspectiva interdisciplinar. *Letras Escreve*, v. 1, n. 2, p. 125-140, 2013.

ONU MULHERES BRASIL. *Documentos de referência*. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/onu-mulheres/documentos-de-referencia/>. Acesso em: 27 set. 2020.

ONU NEWS. Direitos Humanos. *Apelo da ONU e Cruz Vermelha quer combater uso de violência sexual como tática de guerra*. 25 fev. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1661572>. Acesso em: 28 set. 2020.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 27 set. 2020.

POSNER, Richard. *Law & Literature*. 3. ed. Cambridge/London: Harvard University Press, 2009.

POSNER, Richard. *The Little Book of Plagiarism*. New York: Pantheon, 2007.

REIS, Carlos David S. Aarão. *Matematização do Direito e as origens da parte geral do Direito Civil*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 133, p. 121-128, jan./mar. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/201/r133-13.PDF?sequence=4>. Acesso em: 02 out. 2020.

ROGEL, Samuel. *Novo manual de teoria literária*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2002.

SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; OLIVEIRA, Leidiane. Igualdade nas relações de gênero na sociedade do capital: limites, contradições e avanços. *Rev. Katál*. Florianópolis v. 13 n. 1 p. 11-19 jan./jun. 2010.

TRINDADE, André Karam; ROSENFELD, Luís; e CALGAR, Júlia Marmentini. *Constituição, absolutismo e liberalismo*. Um retrato da magistratura imperial em O juiz de paz na roça, de Martins Pena. *Revista Brasileira de Direito*, 11(2): 126-136, jul.-dez. 2015. IMED – Faculdade Meridional – Passo Fundo - RS. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/927>. Acesso em: 02 out. 2020.

VESPAZIANI, Alberto. “*Alguma Força com aparência de razão*”: Direito, Juristas e Poder Constituinte em Decameron. Trad: André Karam Trindade, ANAMORPHOSIS – Revista Internacional de Direito e Literatura, v. 3, n. 2, 2017, p. 307-332.

WARAT, Luiz Alberto. *A ciência jurídica e seus dois maridos*. Santa Cruz do Sul: FISC, 1985.

WARREN, Austin; WELLEK, René. *Teoria da literatura e metodologia dos estudos literários*. Trad: Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

**DOSSIÊ ESPECIAL –
PÍLULAS DE DIREITOS
HUMANOS**

Submetido em 15/10/2020
Aprovado em 17/12/2020

**A MULHER NEGRA NA LITERATURA BRASILEIRA: PASSADO,
PRESENTE E FUTURO**

THE BLACK WOMAN IN BRAZILIAN LITERATURE: PAST, PRESENTE AND
FUTURE

Edna Raquel Hogemann^I

Patricy Barros Justino^{II}

Aiana Carvalho^{III}

RESUMO

Este trabalho propõe uma reflexão acerca do papel da mulher negra na literatura nacional, seja como autora ou personagem na medida em que, pelo levantamento bibliográfico realizado e com a utilização do método dialético qualitativo, parte-se do pressuposto que se revela real ao longo do desenvolvimento do trabalho, segundo o qual o número de

ABSTRACT

This paper proposes a reflection on the role of black women in national literature, whether as an author or a character in that, through the bibliographic survey carried out and with the use of the qualitative dialectical method, one starts from the assumption that is real throughout the development of the work, according to which the number

I Pós-Doutorado em Direito pela Universidade Estácio de Sá/RJ (UNESA). Doutora em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF). Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF). Professora do Curso de Direito, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio). Pesquisadora da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro (FAPERJ). Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Desenvolvimento social. Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: ershogemann@gmail.com.

II Advogada, pesquisadora da Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), atuando como membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social (GPDHTS) vinculado ao PPGD/UNIRIO e do Projeto de Extensão Liga de Direito e Literatura (LADIL), Doutoranda em Direito e Evolução Social pelo PPGD/UNESA e Mestre em Estado e Cidadania pela UGF. E-mail: pj21066@gmail.com

III Graduada de Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), pesquisadora da Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), atuando como membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social (GPDHTS) vinculado ao PPGD/UNIRIO e do Projeto de Extensão Liga de Direito e Literatura (LADIL). E-mail: aiana.carvalho83@gmail.com

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

negras nos livros mostra uma of black women in books shows a racial homogeneidade racial que não representa homogeneity that does not represent the à realidade da sociedade brasileira. Isso reality of Brazilian society. This is porque, a presença da mulher negra na because the presence of black women in literatura ainda é muito pequena e os seus literature is still very small and their desafios em contrapartida são enormes. A challenges in return are enormous. The pesquisa demonstra que a perspectiva em research shows that the perspective relação à mulher negra ainda é regarding black women is still insuficiente. Um mercado literário insufficient. A literary market mediated mediado por vozes de homens, as by men's voices, women are still a mulheres ainda são uma minoria. O minority. The way for your voices to be caminho para suas vozes serem ouvidas é heard is long and arduous, as your gender longo e árduo, pois sua condição de condition is inexorably impaired by the gênero se vê inexoravelmente prejudicada color of your skin, so your voice needs to pela cor de sua pele, então sua voz precisa be even louder. Therefore, there is a great ser ainda mais alta. Portanto, há uma difficulty for black women to rise in the grande dificuldade das mulheres negras literature not only because of color conseguirem ascender na literatura não prejudice or because of gender, but access apenas em razão do preconceito de cor ou to education itself proves to be a difficult em razão do gênero, mas o próprio acesso obstacle and needs to be faced by the à educação revela-se um obstáculo muito whole society for a greater and effective difícil e precisa ser enfrentado por toda participation. sociedade para uma maior e efetiva participação.

PALAVRAS-CHAVE

Educação. Gênero. Literatura.
Minorias. Mulheres Negras.

KEYWORDS

Education. Gender. Literature.
Minorities. Black Women.

Vozes-mulheres

A voz de minha bisavó
ecoou criança
nos porões do navio.
ecoou lamentos
de uma infância perdida.

A voz de minha avó
ecoou obediência
aos brancos-donos de tudo.

A voz de minha mãe
ecoou baixinho revolta
no fundo das cozinhas alheias
debaixo das trouxas
roupagens sujas dos brancos
pelo caminho empoeirado
rumo à favela.

A minha voz ainda
ecoa versos perplexos
com rimas de sangue
e fome.

A voz de minha filha
recolhe todas as nossas vozes
recolhe em si
as vozes mudas caladas
engasgadas nas gargantas.

A voz de minha filha
recolhe em si
a fala e o ato.

O ontem – o hoje – o agora.
Na voz de minha filha
se fará ouvir a ressonância
o eco da vida-liberdade.

Poemas da recordação e outros movimentos (2008)

1 INTRODUÇÃO

É possível perceber que nessas pequenas estrofes há uma mulher negra que dá ascendência a uma origem e que sua voz ainda ecoa no presente familiar, assim no

silêncio de uma noite a sua voz rouca ainda clama por uma justiça branca. Sim, a justiça branca do papel, onde ela possa expressar seus sentimentos mais profundos.

Em um país como o Brasil, pergunta-se qual o benefício de se fazer literatura, afinal, um povo envolvido com tantos problemas sociais e econômicos, ler alguns versos ou livros se torna um desafio, principalmente para quem escreve, e se quem escreve for mulher e negra, a situação fica mais complicada.

Por volta dos anos 80, o mestre Antonio Candido (2011) ensinava que a literatura é um direito humano porque é um bem indispensável à nossa humanização, vez que a literatura é o que aproxima um ser humano de outro ser humano, assim como o demonstram as inúmeras faces da humanidade e por isso deve ser lida e estudada, haja vista que é um meio para o nosso desenvolvimento enquanto seres humanos.

Dessa maneira a literatura estimula e alimenta nossa imaginação. Ela é a essência da humanidade; ela provoca e possibilita o exercício da alteridade uma vez que o coloca no lugar do outro, veste-se de personagens para entrar em cena de uma história que muitas vezes se assemelham com as próprias e outras vezes são os próprios sonhos de um mundo ideal. Contudo, há de se concordar que tais benefícios adquiridos por meio da leitura, não chegam da mesma forma para todos.

A literatura se revela especial instrumento de justiça, de tolerância e também de humanização, na medida em que contribui, muitas vezes, para a liberdade do indivíduo. O que impede afirmar que a literatura pode não mudar a realidade naquele momento, pois ela não é necessariamente o retrato do fiel do real, mas tem o poder de libertar da alienação e da opressão e contribuir para os avanços da humanidade.

2 A HISTÓRICA EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E A EXCLUSÃO DA MULHER E DOS AFRICANOS E SEUS DESCENDENTES

Que a literatura é uma ferramenta poderosa de transmissão de conhecimento e de transformação social, não há o que se provar o contrário. A questão é como utilizá-la para tal? Talvez, essa pergunta tenha ressoado há séculos na mente de vários autores e, em especial, das mulheres.

Desde a chegada dos portugueses ao Brasil, às mulheres foi conferido tão somente o dever serem as responsáveis pelo cuidado do lar, dos filhos e do marido. Durante o período do Brasil Colônia, após a expulsão dos jesuítas, o acesso da mulher à educação permaneceu restrito às famílias ricas: as filhas dos senhores de engenho eram enviadas às escolas para aprenderem a ler, cozer, rezar e voltavam aos seus lares com títulos de sinhá-moça. Tendo início em 1798 quando o Recolhimento de Nossa Senhora da Glória do lugar da Boa Vista, em Pernambuco, foi fundado pelo Bispo Azeredo Coutinho. Sendo este, além de Bispo da Igreja, senhor de engenho, homem do governo e senhor de escravos. (ALMEIDA, 2014).

Já aos escravos, principalmente às mulheres negras, a restrição dos seus direitos era sobreposto ao direito da liberdade. Muitas delas, mesmo após serem livres, permaneciam com as funções domésticas nas casas das famílias brancas, muitas vezes em troca de um lugar para morar e ter o que comer somente.

Na visão de Araujo (2004) tem-se que:

Impedidos absolutamente de qualquer ascensão socioprofissional pela mácula da cor e pela do trabalho manual, terminavam convivendo e competindo com o trabalho escravo, condição na qual estavam muito próximos, e da qual queriam escapar. (p. 3).

E não é diferente quanto ao acesso do ex-escravo e seus descendentes à educação. Mesmo com o advento da Constituição de 1824, a primeira do Brasil independente, que propôs o ensino primário e o tornou gratuito, este não abrangeu os negros e indígenas. Foi a lei de 15 de outubro de 1827, conhecida como *Lei Geral*, que marcou a criação de escolas primárias em todo o país e tratou de alguns assuntos, dentre eles a escola para meninas onde as matérias ensinadas não eram as mesmas que para os meninos. Somente em 1878, um decreto permitiu a matrícula de negros libertos maiores de quatorze anos nos cursos noturnos (DOMINGUES, 2007; SANTANA; MORAES, 2009). Porém, as mulheres só conquistaram o direito do acesso à faculdade em 1879.

Por outro lado, no que diz respeito ao negro, vários eram os impedimentos impostos para dificultar a sua permanência na escola: desde a falta de vestimenta adequada, passando pela ausência de um adulto responsável para realizar a matrícula, até o material escolar e a merenda. Entretanto, há relatos de africanos que vieram para o Brasil, já alfabetizados em português, e outra possibilidade era das mucamas que

acompanhavam os filhos dos senhores à escola, onde ouviam as lições destinadas às crianças e findavam por se alfabetizar também. Já alguns senhores alfabetizavam seus escravos para obterem melhor preço na hora de venda desses, o que não se configurava como regra geral¹.

A Lei Áurea assinada em 1888 é uma das leis mais importantes na história da brasileira, onde a liberdade dos escravos foi finalmente concretizada, contudo tratava-se de uma lei lacônica destinada unicamente a consagrar a liberdade e nenhum direito a mais foi garantido. Inclusive, um dos pontos mais discutidos à época, teria sido a reforma agrária e segundo um dos maiores pesquisadores da escravidão no Brasil, o historiador Luiz Felipe de Alencastro (2018), o movimento republicano, na maior parte, fechou com os latifundiários para não mexer na propriedade rural, deixando essa questão agrária fora da normativa. Garantiu-se assim, que as terras dos latifundiários não sofressem alterações e suas riquezas fossem preservadas.

Então, no dia seguinte ao da assinatura da Lei Áurea, o escravo viu-se livre, sem posses, sem acesso à educação, fora do mercado de trabalho rural e quiçá urbano. Os prósperos cafeicultores paulistas, já haviam encontrado uma solução definitiva para a substituição da mão de obra escrava pelo trabalho assalariado, razão pela qual a imigração de outros povos aumenta significativamente para o Brasil com destino ao campo e ao negro resta de adaptar a essa realidade sem estruturas e sem oportunidades.

Resta à população de ex-escravos se submeterem às atividades braçais, que o homem branco se recusava a fazer, morar em locais improvisados, muitas vezes ao relento, e comer o que conseguia.

No que diz respeito às famílias brancas onde a estrutura totalmente patriarcal era imperativa, mesmo a mulher branca mantinha seu papel de subalternidade coadjuvante na família, em sua maioria com o auxílio de uma serva, até mesmo em famílias pobres, para fazer o trabalho doméstico mais pesado.

Vale um importante registro constitucional histórico relativo ao direito à educação em nosso país relacionado à Proclamação da República, em 1889 e a consequente

1 Com a fundação das escolas protestantes no Rio de Janeiro, metodistas e presbiterianas no ano de 1870, o monopólio da Igreja Católica sobre o ensino é quebrado e as primeiras classes mistas são criadas, onde meninos e meninas estudam na mesma classe e têm acesso às mesmas matérias. Contudo, o acesso ainda direcionado à elite branca e masculina.

promulgação da primeira constituição do recém Estado nacional de cariz republicano e federativo: a Constituição de 1891 não trouxe em seu texto o direito social à educação, que é o princípio básico para a conquista dos direitos de cidadão, nem o direito aos socorros públicos (o direito à saúde possuía essa denominação à época). Era uma Constituição liberal que, se por um lado aboliu a pena de morte e constitucionalizou o habeas corpus, por outro, não salvaguardou nenhum direito social, inclusive o único estabelecido pela Carta de 1824, o direito à educação primária, por temor de que a massa de ex-escravos passasse a possuir direito à cidadania, pois somente os alfabetizados podiam votar e ser votados nas eleições. Essa situação permanecerá assim até 1934, com o advento da Constituição que encerra a República Velha.

A educação brasileira começará a ser repensada após o fim da Primeira Guerra Mundial, na década de 1920, assim como vários setores sociais devido ao cenário socioeconômico, pois até então a sociedade brasileira era constituída basicamente por uma minúscula elite letrada e a grande massa de analfabetos (homens e mulheres negros, mestiços pobres); a perceber-se que iniciava o surgimento de uma singela classe média². A elite seguia uma educação secundária privada e preparatória ao ingresso do ensino superior, em sua maioria, público. Já a classe média tinha acesso às escolas primárias e secundárias normais e vocacionais. (TEIXEIRA, 1963).

Já a maior parte da população brasileira era analfabeta, pois trabalhava basicamente na produção agrícola. Com a Crise Cafeeira em 1929 e o início da industrialização no Brasil, vê-se a necessidade de reformular a educação e incentivar a alfabetização, já que as técnicas de ler e escrever vão se tornar instrumentos necessários à integração do povo ao novo contexto social pós-Primeira Guerra Mundial (RIBEIRO, 2003). No que diz respeito aos postulados educacionais desse momento histórico nacional ROMANELLI (1986: 44) considera que:

A permanência, portanto, da velha educação acadêmica e aristocrática e a pouca importância dada à educação popular fundamentavam-se na estrutura e organização da sociedade. Foi somente quando essa estrutura começou a dar sinais de ruptura que a situação educacional principiou a tomar rumos diferentes. E um lado, no campo das

² De todo modo, é importante sublinhar que, será em torno de 1910 que as mulheres brancas começam a dominar o mercado de trabalho do ensino primário e somente os homens dominavam o nível secundário. (DOMINGUES, 2007)

idéias, as coisas começaram a mudar-se com movimentos culturais e pedagógicos em favor de reformas mais profundas; de outro, no campo das aspirações sociais, as mudanças vieram com o aumento da demanda escolar impulsionada pelo ritmo mais acelerado do progresso de urbanização ocasionado pelo impulso dado à industrialização após a I Guerra e acentuado depois de 1930.

Mas será a partir da segunda fase do Estado Novo getulista, 1945 até 1964, que mudanças significativas ocorrem na educação brasileira. Em especial o ano de 1961 em que vários movimentos e campanhas de alfabetização de adultos, expansão do ensino primário e superior. Momento esse, que precedeu a aprovação da Lei Nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, denomina Lei de Diretrizes e Bases - LDB e defendeu uma escola universal, pública e gratuita.

Em relação à questão específica da política educacional da população negra SANTANTA (2009: 04) revela que:

Na década de 30 do século XX desencadeia-se um processo de mobilização política e educacional entre os negros, pois, as ações dos movimentos negros de início do século XX foram todas no sentido de incentivo à população afro-descendente para a educação. Os jornais da comunidade negra retratam estas campanhas.

É sabido que o acesso à educação é um dos principais recursos para que o cidadão a tenha ascensão profissional, antes restrita aos apenas os filhos homens dos ricos brancos. Hoje pode-se afirmar que a educação é a chave de libertação do pobre, da mulher, do negro e, principalmente a direção de uma sociedade mais igualitária e menos violenta.

3 O CAMINHAR DA REPRESENTAÇÃO DA MULHER NEGRA NA LITERATURA

Se o espaço das letras esteve reservado para a elite branca e masculina durante muito tempo no cenário histórico nacional, como foi possível observar até agora, ao longo do presente ensaio, a literatura durante muito tempo foi um espaço de exclusão e muitas vezes de negação para muitas mulheres negras e brancas, pois essas mulheres eram limitadas aos espaços domésticos ou religiosos.

A Literatura Afro-brasileira, segundo Duarte (2010) se fez presente no século XVIII e percorreu passo a passo o seu trajeto na cena literária contemporânea, sendo

produzida em diferentes espaços geográficos do Brasil, mas a produção de escritoras negras só se ampliou mesmo a partir de 1980, ocupando espaço na arte cultural, ao mesmo tempo em que as demandas do movimento negro se expandem e acabam ganhando evidência institucional.

Essa representação da mulher negra na literatura ao longo da história foi feita com base nas edificações dos escritores brancos, que associaram uma construção de algumas funções socialmente atribuídas às mulheres negras elaboradas pelo imaginário masculino euro descendente que exploravam temas como sedução, beleza, resistência física, pois essas qualidades apresentadas sempre estão ligadas ao corpo da mulher e nunca fora mencionado o que ela pensa, ou o que ela deseja.

Do mesmo modo se pode perceber que a mulher negra na literatura em geral não costuma aparecer como musa ou heroína pelo olhar masculino. Infelizmente a representação literária da mulher negra é ainda amarrada às imagens de seu passado escravo, de corpo-procriação ou como corpo-objeto de prazer.

Dados históricos comprovam que a primeira escritora negra, Esperança Garcia, segundo o historiador Elio Ferreira de Souza (2020) em sua *A carta da escrava 'Esperança Garcia' de Nazaré do Piauí: uma narrativa de testemunho precursora da literatura afro-brasileira*, é datada em 1770 onde uma escrava alfabetizada escreve uma carta para denunciar os maus tratos sofridos por ela e a família e reivindica por direito ao Governador da Província do Piauí.

SOUZA (2020) produziu um dos registros escritos mais antigos da escravidão no Brasil, escrito pelo próprio escravo negro; nesse caso, de uma mulher negra e cativa, Esperança Garcia, o que na verdade confere à narrativa o status de uma escritura da gênese literária afro-brasileira.

Entre as escritoras negras que figuram como mulheres precursoras da literatura brasileira, pode-se destacar Maria Firmina dos Reis, mulher negra, que nasceu na ilha de São Luís, capital da então província do Maranhão, região nordeste do Brasil, em 11 de outubro do ano de 1825. Primeira romancista brasileira e uma das primeiras de língua portuguesa esteve fortemente engajada ao movimento abolicionista. Filha de João Pedro Esteves, homem negro, e de Leonor Felipe dos Reis, mulher branca, mudou-se muito

pequena, com cinco anos de idade, para a Vila de São José de Guimarães, onde foi criada pela tia, já que não fora fruto de um casamento.

Prestou concurso para Cadeira de Instrução, em 1847, e se tornou professora concursada para ministrar instrução primária na comarca de Guimarães, no interior do Maranhão, onde lecionou de 1847 a 1881, nos jornais do Maranhão é possível encontrar registros sobre suas turmas escolares, demonstrando sua grande participação no processo de instrução de estudantes mulheres e homens. Ela foi responsável pela fundação, em 1880, da primeira escola mista, para meninos e meninas, no Maranhão.

O primeiro romance da literatura afro-brasileira, intitulado **Úrsula**, o qual consagrou Maria Firmina como escritora, também possuía uma temática forte e uma reivindicação clara de uma mulher negra, pobre e que queria vencer paradigmas diante de uma sociedade escravocrata e patriarcal, não era apenas um passatempo literário, carregava todo um cunho abolicionista, os seus personagens.

Segundo Reis (2017) os créditos da autoria de **Úrsula** não foram publicados com o nome de Maria Firmina dos Reis e sim sob o pseudônimo “Uma Maranhense”; e, já no prefácio desse romance Maria Firmina dos Reis fez um pedido de desculpas dizendo que: “Sei que pouco vale este romance, porque escrito por uma mulher, e mulher brasileira, de educação acanhada e sem o trato e conversação dos homens ilustrados” (REIS, 2017, p. 25).

Percebe-se, então, que a escritora tinha a concepção do lugar que ela ocupava no mundo da literatura branca masculina, onde somente os ricos tinham acesso a uma boa educação europeia naquela época, e como era difícil o acesso para mulheres como ela conquistar aquele lugar principalmente sendo negra e pobre, pois a palavra sempre pertenceu ao mundo masculino restando às mulheres o silêncio.

Mas será por intermédio de outra escritora negra, a Carolina Maria de Jesus, que um novo movimento é iniciado com o lançamento do best-seller *O Quarto de Despejo: O Diário de uma Favelada* (1960). “A noite está tépida. O céu já está salpicado de estrelas. Eu que sou exótica gostaria de recortar um pedaço do céu para fazer um vestido.” (JESUS, 1960, pg. 32). Foi através dessa obra que uma nova narrativa, vinda da periferia, sob o olhar de uma mulher negra, favelada, precariamente alfabetizada é difundida e

reconhecida internacionalmente. Após esta obra, Carolina escreveu outras: *A Casa de Alvenaria* (1961); *Pedaços de Fome* (1963); *Provérbios* (1963).

Depois dessa autora, outras escritoras negras surgem no cenário literário brasileiro. São elas: Esmeralda Ribeiro com as obras *Malungos e Milongas* (1988) e *Orukomi - Meu Nome* (2007). Geni Guimarães com o livro *A Cor da Ternura* (1989), Maria Conceição Evaristo de Brito, ou simplesmente Conceição Evaristo, que iniciou sua carreira de escritora na década de 90 com poemas, ensaios, ficção. Dentre as mais importantes obras estão: *Ponciá Vicêncio* (romance, 2003); *Becos da Memória* (romance, 2006); *Poemas da recordação e outros movimentos* (poesia, 2008); *Submissas lágrimas de mulheres* (contos, 2011); *Olhos d'água* (contos, 2014); *Histórias de leves enganos e parencas* (contos e novela, 2016); *Canção para ninar menino grande* (romance, 2018). Entre tantas outras escritoras atuais.

Mas foi na Festa Literária Internacional de Paraty – FLIP de 2018 que ocorreu o primeiro encontro para discutir exclusivamente sobre temas relacionados à produção literária de mulheres negras. E foi neste mesmo ano, que Conceição Evaristo concorreu a uma cadeira na Academia Brasileira de Letras – ABL, sendo a primeira mulher negra a concorrer um espaço majoritariamente ocupado por homens brancos. Uma geração cada vez mais numerosa de mulheres negras que vêm ocupando seu devido espaço na literatura, seja com obras para adultos, seja para crianças³.

Um exemplo de escritora negra que se empenha em contar histórias repletas de essência africana é a Kiusam de Oliveira. Dentre suas obras está *O Mundo no Black Power e Tayó*. A referida escritora é Doutora em Educação e Mestre em Psicologia pela USP, com uma vasta experiência em sala de aula com crianças, inclusive foi considerada pela Organização das Nações Unidas - ONU, entre os 10 escritores, como uma das mais importantes para formação infantil em Direitos Humanos.

3 E por falar em literatura infantil, a leitura é fundamental para o desenvolvimento das habilidades cognitivas e de comunicação das crianças. É na infância que a criança constrói sua visão de mundo, segundo Piaget, a partir dos 2 anos de idade a criança desenvolve a imaginação e memória. Nesse estágio, seu pensamento ainda é restrito às suas vontades, tendo assim, dificuldades de entender o ponto de vista do outro. Por volta dos 7 anos de idade, a criança inicia a fase em que seu pensamento é ampliado aos eventos externos e pensamento dos outros. Ao se tornarem menos egocêntricas e terem acesso ao aprendizado da leitura e interpretação, é de suma importância que o acesso aos livros de variados temas e abordagens façam parte do seu cotidiano. Já a partir dos 11 anos até a fase adulta, a criança passa a usar a lógica para resolver problemas, sendo baseada em seu conhecimento construído até então, através das próprias experiências e também da leitura que tem acesso. (CAVICCHIA, 2010)

Na supracitada obra o racismo é combatido com uma linda história, onde através de uma menina, a Tayó de 6 anos, a autora apresenta uma personagem cheia de autoestima, capaz de enfrentar as agressões dos colegas de classe, que dizem que seu cabelo é “ruim e duro”. Mas como pode ser ruim um cabelo fofo, lindo e cheiroso? A menina responde para os colegas que eles estão com dor de cotovelo porque não podem carregar o mundo nos cabelos. Tayó tem orgulho do penteado Black Power que usa, inspirada em sua mãe, vê a representatividade da ancestralidade africana e o enfeita com todos os dias com orgulho e alegria.

Kiusam de Oliveira é uma das escritoras negras da atualidade que utilizam essa forte ferramenta para disseminar a educação para as relações étnico-raciais, na qual tem por propósito que as pessoas consigam viver felizes, aceitando as belezas presentes nas diferenças humanas.

Outras obras dessa autora, também direcionadas às crianças são: *Omo-Oba: Histórias de Princesas* (2009) onde contos e mitos dos orixás femininos ganham forma de princesas; *O Mar que Banha a Ilha de Goré* (2014) em que a escritora usa a viagem de uma menina de 9 anos ao continente africano e aborda o tráfico de seres humanos forçado durante a colonização das Américas pelos europeus. E mais recentemente o livro *O Black Power de Akin* (2020) em que a autora trata a autoestima dos meninos negros através de uma história rica em força da ancestralidade da família de Akin.

Pela utilização do livro, de um texto lúdico e cheio de mundos imaginários se pode instruir e encantar as crianças com super heróis, fadas, contos e personagens que tragam aprendizados positivos e agregarão à construção de conhecimento de um futuro adulto que pode usufruir dessas ferramentas para ajudar a construir um mundo melhor, ou ao menos, uma comunidade local diferente, sem racismo, discriminação de qualquer espécie, sem violência e desigualdade. Mas, para tal, necessário se faz olhar-se como sujeito liberto e descolonizado do ideário imposto pela branquitude.

Nesse exato sentido, justo demarcar, que em recente obra intitulada **Memórias da plantação**, lançada em 2019, a socióloga portuguesa de origem familiar angolana, Grada Kilomba, vai centrar sua pesquisa nesse universo feminino afrodescendente, pautando o protagonismo negro no procedimento do escrever e do relatar-se, ou seja, de produzir a própria história.

Para essa autora, a ideia que pode ser aplicada ao racismo existente e que reproduz a dinâmica do colonialismo, em relação ao qual se discorreu ao longo do presente ensaio, e que pode ser resumida no título de sua primeira obra, lançada no ano de 2016, a saber: **Você pode substituir mulheres negras como objeto de estudo por mulheres negras contando sua própria história.**

Na medida em que, segundo GRADA (2019) “Uma pessoa é olhada, lhe é dirigida a palavra, ela é agredida, ferida e finalmente encarcerada em fantasias brancas do que ela deveria ser”. Assim, antes de tudo, necessário se faz “descolonizar o eu”, o que representa um longo caminho e tremendo esforço de várias fases, que inicia com refletir a respeito das consequências do racismo sobre o afrodescendente escritor ou escritora. Significa necessariamente interromper o processo ilógico, mas que se estabeleceu como uma permanência histórica que leva o negro ou a negra a ter de se explicar para os brancos por seu existir enquanto tal e culmina com a pessoa negra revelando-se como sujeito em sua plenitude.

4 CONCLUSÃO

A pouca presença da figura feminina na literatura brasileira está historicamente ligada aos moldes educacionais adotados no país desde o Brasil Colonial e à falta de leis que garantissem uma educação onde somente o gênero masculino não fosse privilegiado. E quantos aos negros, a invisibilidade se estende por um período maior na história brasileira, tendo em vista a forma em que foram trazidos do continente Africano, explorados e “libertados” sem acesso a nenhum direito, o que se perpetuou durante séculos à frente e causou consequências irreparáveis.

A desigualdade de gênero e a discriminação social ataram as mãos e os pés das mulheres brancas por muitos anos a fio. Porém à mulher negra, lhe foi imputado o racismo, a punição, o silêncio, o analfabetismo, a discriminação, a falta de oportunidade e consequências que, mesmo em pleno século XXI, essas mulheres afrodescendentes sofrem com as mazelas herdadas de seus antecedentes.

Mas é por causa desse sofrimento, registrado em nossa história, que é simplesmente inexplicável e sem precedentes, que as mulheres negras que conseguem alcançar o acesso à educação, são capazes de romper as ataduras que as impediram de

crescer e serem livres. E não somente isso. É essa dor que as move em direção a uma luta por reivindicação de igualdade de gênero e racial. É essa paixão pelas letras que as fazem difundir às todas as outras, adultas ou crianças, que ter uma história tão singular e marcada com sangue, é a força necessária para mudar o presente visando um futuro contrário ao passado vivido. É querer mostrar à mulher negra que ela não precisa se submeter à exploração, à humilhação, à falta de opções, aos padrões europeus impostos desde sempre e até hoje difundidos principalmente pela mídia. É provar que ter uma pele negra não define caráter, não rotula como incapaz, não diminui sua beleza e não limita seu poder de crescimento.

Está-se no início de uma nova era na literatura brasileira. É sonho todas as mulheres brancas e negras, pelo reconhecimento de seu verdadeiro valor! A começar pela aprovação da primeira mulher negra na Academia Brasileira de Letras, por mulheres, brancas e negras, como líderes no poder público. Por mulheres formulando e aplicando leis igualmente aos cidadãos brasileiros, independente de raça, gênero, opção sexual, idade e mais que isso, que todos e todas independente de cor, gênero ou posição socioeconômica tenham um mesmo direito de acesso à educação constitucionalmente consagrado, mas ainda carente de plena efetividade, para que novas Carolinas, Genis e Esmeraldas possam se revelar e o ato de “lavar os pratos” possa ser uma opção, nunca mais um fatal desígnio...

Não vou mais Lavar os Pratos
 Não vou mais lavar os pratos
 Nem vou limpar a poeira dos móveis
 Sinto muito
 Comecei a ler
 Abri outro dia um livro e uma semana depois
 decidi
 Não levo mais o lixo para a lixeira
 Nem arrumo a bagunça das folhas que caem
 no quintal
 Sinto muito
 Depois de ler percebi a estética dos pratos
 a estética dos traços, a ética, a estática
 Olho minhas mãos quando mudam a página
 dos livros
 Mãos bem mais macias que antes
 Sinto que posso começar a ser a todo instante
 Sinto. Qualquer coisa

Não vou mais lavar. Nem levar
 Seus tapetes para lavar a seco
 Tenho os olhos rasos d'água
 Sinto muito
 Agora que comecei a ler quero entender
 O porquê, por quê?
 E o porquê
 Existem coisas
 Eu li, e li, e li
 Eu até sorri
 E deixei o feijão queimar...
 Olha que o feijão sempre demora a ficar
 pronto
 Considere que os tempos agora são outros...
 Ah, esqueci de dizer
 Não vou mais
 Resolvi ficar um tempo comigo
 Resolvi ler sobre o que se passa conosco

Você nem me espere	Depois de tanto tempo juntos
Você nem me chame	Aprendi a separar
Não vou	Meu tênis do seu sapato
De tudo o que jamais li, de tudo o que jamais	Minha gaveta das suas gravatas
entendi	Meu perfume do seu cheiro
Você foi o que passou	Minha tela da sua moldura
Passou do limite, passou da medida, passou	Sendo assim, não lavo mais nada
do alfabeto	E olho a sujeira no fundo do copo
Desalfabetizou	Sempre chega o momento
Não vou mais lavar as coisas e encobrir a	De sacudir, de investir, de traduzir
verdadeira sujeira	Não lavo mais pratos
Nem limpar a poeira e espalhar o pó daqui	Li a assinatura da minha lei áurea escrita em
para lá e de lá para cá	negro maiúsculo
Desinfetarei as minhas mãos e não tocarei	Em letras tamanho 18, espaço duplo
suas partes móveis	Aboli
Não tocarei no álcool	Não lavo mais os pratos
Depois de tantos anos alfabetizada	Quero travessas de prata
Aprendi a ler	Cozinhas de luxo
	E jóias de ouro
	Legítimas
	Está decretada a lei áurea

Cristiane Sobral, 2010

5 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Pereira Nizan. **A construção da invisibilidade e da exclusão da população negra nas práticas e políticas educacionais no Brasil**. Tese (Doutorado em Educação) Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Curitiba. 2014.

CANDIDO, Antonio. **Vários Escritos**. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul, 2011.

CAVICCHIA, Durlei de Carvalho. **O Desenvolvimento da Criança nos Primeiros Anos de Vida**. 06 de dezembro de 2010. Disponível em: <https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/224/1/01d11t01.pdf> . Acesso em 30 set 2020.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos. *Tempo*, Niterói/RJ, n.23, 2007.

DUARTE, Eduardo Assis. Apresentação. In: REIS, Maria Firmina dos. **Úrsula**. Florianópolis, SC: Editora Mulheres; Belo Horizonte: PUC Minas, 2004.

EVARISTO, Conceição. *Poemas da Recordação e outros Movimentos*. Belo Horizonte: Nandyala, 2008.

FERNANDES, Fernanda. **A História da Educação Feminina**. Disponível em: <http://www.multirio.rj.gov.br/index.php/leia/reportagens-artigos/reportagens/14812-a-%20%20%20%20%20%20%20%20%20hist%C3%B3ria-da-educa%C3%A7%C3%A3o-feminina>. Acesso em: 07 mar 2019.

FERNANDES, José Carlos. **Por que negros foram excluídos do ensino nos períodos imperial e republicano?** A Gazeta do Povo. 12 de maio de 2015. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/por-que-negros-foram-excluidos-do-ensino-nos-periodos-imperial-e-republicano-96aaka56heq7qxjdcym17v7m6/> Acesso em: 05 out 2020.

GRADA, Kilomba. *Memórias da plantação — Episódios de racismo cotidiano*, Rio de Janeiro:Cobogó , 2019.

GRADA, Kilomba. *Você pode substituir mulheres negras como objeto de estudo por mulheres negras contando sua própria história*. Rio de Janeiro: Malê, 2016.

MACIEL, Vanessa Chaves. Oliveira, Maria Anória J. **A Cor da Ternura**. Resenha disponível em: <http://www.lettras.ufmg.br/literafro/resenhas/infanto-juvenil/1149-gehi-guimaraes-a-cor-da-ternura>. Acesso em: 05 out 2020.

NAVARRO, Márcia Hoppe; SCHMIDT, Rita Terezinha. **A Questão de Gênero: Ideologia e Exclusão**. In: 2º Congresso sobre a 98 | Literatura, espaço autobiográfico e memória Mulher, Gênero e Relações de Trabalho, 2007. Goiânia: Instituto Goiano do Trabalho, 2007. v. 1.

OLIVEIRA, Kiusam. Site com conteúdos sobre a autora e para crianças disponíveis em: <http://mskiusam.com/>. Acesso em 05/10/2020.

REIS, Maria Firmina dos. **Úrsula**: Romance. Belo Horizonte: Editora da PUC Minas, 2017.

REIS, Maria Firmina dos. **A Escrava**. In: REIS, Maria Firmina dos. **Úrsula**. Florianópolis, SC: Editora Mulheres; Belo Horizonte: PUC Minas, 2004.

RIBEIRO, Maria Luisa dos Santos. **História da Educação Brasileira: a Organização Escolar**. 19 ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

RISTOFF, Dilvo. **A Trajetória da Mulher na Educação Brasileira**. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/202-264937351/5710-sp-1216879868>. Acesso em: 08 mar 2006.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

SANTANA, José Valdir Jesus de; MORAES, Jorlúcia Oliveira. **História do Negro na Educação: Indagações Sobre Currículo e Diversidade Cultural**. Maringá/PR, n. 103, Dez 2009.

SOBRAL, Cristiane. **Não Vou Mais Lavar Pratos**. Editora Athalaia, 2010.

SOUZA, Elio Ferreira de. **A Carta Da Escrava Esperança Garcia de Nazaré do Piauí: Uma Narrativa Testemunho Precursora da Literatura Afro-Brasileira.** <http://www.letras.ufmg.br/literafro/arquivos/artigos/criticas/ArtigoElioferreira1cartaesperancagarcia.pdf>. Acesso em: 06 out 2020.

SOUZA, Fabiana dos Santos. **Literatura Afro-Feminina Brasileira: Uma Forma de Combate Ao Silenciamento e ao Racismo.** Artigo disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6897354.pdf>. Acesso em 05out 2020.

TEIXEIRA, Anísio. Estado atual da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.39, n.89, jan./mar. 1963. p.8-16. Disponível em: <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/artigos/estado.html> Acesso em 15 out 2020.

WERTHEIN, Jorge. **Mulheres e Alfabetização**. 03 de abril de 2014. Disponível em <https://undime.org.br/noticia/mulheres-e-alfabetizacao> Acesso em 05out 2020.

**DOSSIÊ ESPECIAL –
PÍLULAS DE DIREITOS
HUMANOS**

Submetido em 07/10/2020
Aprovado em 23/02/2021

**BUSCA IMEDIATA DE PESSOAS DESAPARECIDAS:
QUESTIONAMENTOS SOBRE A EFETIVIDADE DAS LEGISLAÇÕES
VIGENTES**

IMMEDIATE SEARCH FOR MISSING PERSONS: QUESTIONS ABOUT THE
EFFECTIVENESS OF CURRENT LAWS

Oswaldo Pereira Lima Junior ^I

Marcio Santos de Carvalho^{II}

Maria Jovita Nocchi Vieira^{III}

RESUMO

O fenômeno do desaparecimento de pessoas é tema complexo devido à sua multicausalidade, proporcionando uma gama de pontos a serem discutidos por toda sociedade e pelo poder público. Um dos grandes problemas diz respeito à questão da busca imediata. A partir do momento em que a família do

ABSTRACT

The phenomenon of the missing people is a complex issue due to its multiple causes, providing a range of points to be discussed by the whole society and the public authorities. One of the major problems concerns the issue of the immediate search. From the moment the family of the missing person seeks the

I Doutor em Direito pela Universidade Estácio de Sá/RJ (UNESA). Mestre em Biodireito, Ética e Cidadania pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL). Professor e Vice Coordenador do Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Coordenador do Projeto de Pesquisa “Entre o biológico e o humano: pessoalização e conflitos parentais diante da gestação e do status moral do nascituro” e do Projeto de Extensão “(En)Cine Direito”. Coordenador do Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais e Desenvolvimento Social da UFRN. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Justiça, Direito e Tecnologia - JUDITE da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) Campina Grande/PB. E-mail: oswaldolimajr@gmail.com

II Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS/UFRJ) e especialista em Cidades, Políticas Urbanas e Movimentos Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Assessor de política de prevenção e enfrentamento ao desaparecimento de pessoas da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro. marciocarvalho.dhrj@gmail.com

III Graduada em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica – PUC/RJ. Superintendente de Prevenção e Enfraquecimento ao Desaparecimento de Pessoas e Ampliação do Acesso à Documentação Civil Básica. E-mail: jovitabelfort.dhrj@gmail.com

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

desaparecido procura a polícia para elaborar registro de ocorrência, normalmente, espera-se que as diligências e investigações sejam iniciadas. Entretanto, nem sempre é o que ocorre. Este trabalho visa dar luz ao tema, trazendo como o assunto é discutido na literatura acadêmica e como tem sido tratado pela legislação brasileira.

police to prepare a record of the occurrence, it is normally expected that due diligence and investigations will be initiated. However, this is not always the case. This work aims to shed light on the theme, showing how the subject is discussed in the academic literature and how it has been treated by Brazilian legislation.

PALAVRAS-CHAVE

Pessoas desaparecidas. Busca imediata. Legislação brasileira.

KEYWORDS

Missing people. Immediate search. Brazilian legislation.

1 INTRODUÇÃO

O que se deve fazer quando um membro da família desaparece? Quais caminhos devem ser percorridos quando isto ocorre? A quem pedir ajuda e auxílio? Se pensarmos de maneira prática, a primeira resposta que temos é para os familiares procurarem a polícia para registrar boletim de ocorrência sobre o fato e ter ajuda do Estado na busca e localização. Mas como essas demandas são efetivamente atendidas pelas forças policiais? Existem leis que garantem que a investigação de paradeiros de desaparecidos seja feita imediatamente após o relato do familiar na delegacia, mas como isto acontece de fato?

Para tentar responder a esta pergunta a presente investigação científica se dedica, por meio de metodologia lastreada na revisão bibliográfica do tema a perquirir sobre como o assunto é abordado pela academia e como é tratado pelos policiais e demais representantes do Estado.

Por meio deste breve levantamento busca-se avaliar a hipótese de que, por mais que existam leis direcionadas a garantir a busca imediata de pessoas desaparecidas, em especial as crianças, nem sempre é isso que ocorre. O que se verifica de fato nas delegacias, talvez pelo que ora se denomina “cultura policial”, é um sistemático descumprimento da legislação, algo que se evidencia sobremaneira na conhecida prática da sugestão de espera de 24 ou 48 horas para a formalização do desaparecimento, como se durante esse período o assunto pudesse se resolver espontaneamente.

Outra hipótese argumentada volta-se à compreensão equivocada e muito disseminada de que o desaparecimento não se consubstancia num caso penal, mas num problema de jaez familiar e que, como tal, deve ser resolvido no seio da parentela do desaparecido, obstando e/ou retardando investigações que poderiam trazer resultados positivos para uma vasta gama de casos, causando estigmas profundos nas famílias e na própria sociedade.

O artigo se divide em três partes que se comunicam e que visam esclarecer melhor a situação atual do problema. O primeiro dedica-se à descrição do comportamento policial em geral nos casos de desaparecimento, orientando-se mais detidamente na vulgata de que se trata de demandas de família e não casos de polícia. A segunda parte busca conhecer a compreender a legislação existente sobre o tema, demandado olhar crítico

sobre as políticas públicas e as possibilidades de incentivo que as leis atuais criam para o deslinde de desaparecimento. É o momento em que a efetividade das leis é colocada em debate, apostando-se na hipótese da necessidade de leis mais claras e que criem mecanismos de facilitação à rápida abertura de procedimentos investigativos, coisa que é insuficiente na presente realidade.

Finalmente, a terceira parte procura compreender o fenômeno e busca respostas para a ineficácia das leis atuais sobre desaparecimento, lançando luz à problemática que não apenas toca o Direito, mas, sobretudo, à criação de políticas públicas, treinamento, unidades especializadas e outras medidas que visem minorar e trazer mais rapidez aos casos de desaparecimento, minorando sofrimento de vítimas e de familiares e criando ambiente propício à diminuição da ação de criminosos na morte e tráfico de pessoas.

Dessa forma, a partir da construção de uma narrativa hipotético-dedutivo lastreada nas premissas apostas, sugere-se maior cuidado em compreender as causas dessa cultura de marginalização dos casos de desaparecimento, sopesando-se, igualmente, a questão da necessidade de leis mais claras e que atribuam responsabilidades específicas para os atores envolvidos nas investigações dos casos. A abordagem enverga-se, também, sobre a questão do melhor aparelhamento das polícias, com a criação de protocolos institucionais mais bem definidos, em que as atribuições e competências nos casos de desaparecimento de pessoas pudessem ser delimitadas e efetivamente cumpridas.

2 O QUE A POLÍCIA ENTENDE SOBRE DESAPARECIMENTO DE PESSOAS

Pessoas desaparecem todos os dias no mundo inteiro. Este é um fenômeno de enormes proporções que atinge a sociedade como um todo, mas que tem impacto maior nas famílias no qual ocorre. Devido a sua complexidade e causalidades diversas, a elaboração de políticas de prevenção e enfrentamento, e conseqüentemente leis que possam assegurar direitos aos familiares de desaparecidos, se tornam um grande desafio para o poder público. Em um país que alcançou a marca surpreendente de mais de 82 mil

pessoas desaparecidas em 2019¹, o tema precisa de urgência nas pautas do Congresso Nacional e demais espaços de discussão e elaboração de políticas públicas no Brasil. No que diz respeito à realização das buscas, o fenômeno encontra grande barreira devido à falta de legislações claras e que atribuam competências distintas às instituições públicas, em especial à Polícia.

Segundo Ferreira (2015), é comum a percepção de agentes públicos, principalmente policiais, de que o problema dos desaparecimentos se consubstancia num *problema de família* e não num *problema de polícia*. Essa percepção traz consequências diretas no enfrentamento ao fenômeno, pois, ao se projetar que o problema é de família e não de polícia, os registros de ocorrência acabam não sendo produzidos. E ainda que existam leis que versem sobre o tema, as barreiras na “porta de entrada” das delegacias continuam uma realidade, escancarando o problema da carência de treinamento específico nesses ambientes policiais sobre o fato, assim como revelando a necessidade de melhor divulgação para que a lei seja cumprida.

Nesse ecossistema de poucas e equivocadas informações, é comum, por exemplo, que os parentes sejam orientados a esperar entre 24 e 48 horas para comunicar o desaparecimento, sendo que a literatura mostra que esse é um período crítico para a identificação de alguns paradeiros, principalmente de crianças (Oliveira, 2010, p. 58). Além disso, sem o registro de ocorrência policial, as famílias não conseguem acesso às redes de busca e localização existentes, pois estas demandam documento oficial para que sejam realizadas.

Casos prementes de investigação, tais como o de rapto de mulheres para exploração sexual², têm se tornado mais comuns, adquirindo novos contornos numa

1 Segundo o último Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o Brasil teve 82.094 casos de desaparecimento de pessoas reportados nas delegacias em 2019. Fonte: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>

2 Note-se que MAQUEDA ABREU (2000, p. 24) os aloca a certos elementos que destacam, ainda, a multitude de possibilidades de um desaparecimento e, sem dúvida, a necessidade de melhor qualificação dos órgãos governamentais no apoio e combate a esse tipo de delito: “Várias perspectivas são essenciais para a compreensão de um fenômeno como esse do tráfico sexual humano que, embora não seja novo, adquiriu agora, com as características diferenciais de uma estrutura econômica global mais complexa, fórmulas e canais mais eficientes e sistemáticos. Entre essas perspectivas, três devem ser de preferência destacadas: (a) gênero, porque o tráfico recai substancialmente sobre as mulheres; b) desigualdade e pobreza, porque essas são as condições características sob as quais este negócio lucrativo ocorre, e (c) sua internacionalização e suas conexões cada vez mais intensas com o crime organizado global”.

sociedade cada vez mais conectada, demandando corpos investigativos mais preparados, maior treinamento policial e novos estudos sociais acerca do aliciamento de mulheres para a prostituição e sua possível ligação com casos não resolvidos de desaparecimento.

Em última instância, a ausência de protocolos institucionais claros, a baixa repercussão pública e a dimensão cultural das instituições policiais dão causa ao processo de revitimização das famílias, causando ainda as seguintes consequências: recusa do registro de ocorrência, crença no mito das 24/48 horas, falta de credibilidade nas instituições públicas e na polícia, ausência de informações e de campanhas sobre como proceder em casos de desaparecimento. Esses, dentre outros fatores, têm levado as famílias de pessoas desaparecidas, em especial, as mães, ao adoecimento e à depressão.

A complexidade do assunto tem início no melhor entendimento sobre o fenômeno “desaparecimento” pelas próprias forças policiais, em destaque a polícia civil, no que diz respeito à sua atribuição e papel quando alguém denuncia o desaparecimento de um familiar. Segundo Oliveira (2012), a negativa da responsabilidade nos casos de desaparecimento de pessoas está ancorada no Estatuto da Polícia Civil e seus instrumentos jurídicos, como o Código Civil e o Código Penal, este último por ser “[...]inteiramente omissivo quanto à condição social do desaparecido e, conseqüentemente, quanto aos anseios daqueles que buscam o desaparecido”(2012, p. 144). No Código Civil, inclusive, não existe a classificação ou tipificação “desaparecido” e sim o termo “ausente”, utilizado principalmente em relação à transmissão de bens de origem econômica. Para a legislação civil, a “Ausência é o estado, declarado por decisão judicial, da pessoa natural que se encontra em lugar incerto e da qual não se tem nenhuma notícia por prolongado período de tempo” (Schreiber, 2020, p. 177), mostrando sua conotação diversa do simples desaparecimento, que é um fato social e não uma situação jurídica, com suas consequências e, portanto, prescinde ao contrário daquele de qualquer tipo de declaração oficial, sentença etc³.

3 O autor ainda esclarece (Schreiber, 2020, p. 179) que, embora de natureza marcadamente patrimonial no Código Civil de 2020, há atualmente aquilo que se denomina “efeitos existenciais da ausência” que, como desaparecimento que é, serve como escopo para perceber as consequências pernósticas na esfera personalíssima de quem desaparece, atingindo filhos, casamento, família, reafirmando sua natureza grave e, sequencialmente, reforçando os argumentos ora abraçados sobre a premência de investigação e solução: “Sem embargo da forte conotação patrimonial do instituto, o Código Civil reconhece que a decretação de ausência produz alguns efeitos que transcendem os bens do ausente. Por exemplo, o art. 1.728, I, determina

A crença de ser “problema de família” e não de polícia, baseada na visão de que não houve crime, pelo menos em princípio, pode ser um determinante para a orientação dos policiais de que o retorno à delegacia seja feito após 24/48 horas do desaparecimento.

Tal procedimento, entretanto, não ocorre na Delegacia de Descoberta de Paradeiros do Rio de Janeiro (DDPA RJ). Criada em 2014, a delegacia consta como a única especializada no Estado e possui equipe qualificada para os casos de desaparecimento de pessoas. Trata-se de situação que reflete a premissa defendida no presente artigo de que a especialização e o treinamento adequado de forças policiais de investigação são um passo relevante para a mitigação de mitos sobre o desaparecimento e a principal frente de desvelamento e combate a esse tipo de mal social. Talvez, para um melhor atendimento aos familiares, fosse necessário ampliar o acesso ao serviço da delegacia especializada ou serem criadas outras unidades, pois a DDPA só atende ao município do Rio de Janeiro.

O que se percebe, portanto, é que há clara relação entre a falta de conhecimento acerca dos direitos das vítimas do desaparecimento, o que inclui o direito da família em ter os seus pleitos levados a sério pelos agentes estatais responsáveis, e os deveres dos agentes públicos responsáveis por dar a resposta estatal ao desaparecimento. Outras causas possíveis tocam na ausência de efetivo suficiente a arcar com as demandas comuns, à criminalidade já bem assentada no cotidiano de uma Delegacia, e as demandas envolvendo o desaparecimento de pessoas, bem como ao treinamento específico que tais agentes precisam possuir para que não apenas se acerquem dos dados necessários à investigação séria e eficaz, mas à capacitação ao tratamento da família, compreendendo sua importância no descobrimento da pessoa desaparecida, sabendo integrá-la a outros serviços sociais de amparo familiar, dentre outras ações.

que os filhos menores de pais declarados ausentes sejam postos sob tutela. Problema dramático dizia respeito ao casamento, tendo a doutrina discutido, sob a vigência da codificação anterior, se a declaração de ausência rompia ou não o vínculo conjugal. O Código Civil de 1916 encaminhava-se pela negativa (art. 315). O Código Civil atual inverteu a orientação, determinando em seu art. 1.571, § 1º, que a sociedade conjugal extingue-se não apenas pela morte efetiva do cônjuge, mas também pela presunção de morte decorrente da ausência.”

3 UM OLHAR PARA A LEGISLAÇÃO VIGENTE

Tendo por compreensão primeira ser um fenômeno muito sério e cercado de falsas e meias verdades, é relevante que se inicie esta pesquisa pelo discernimento acerca da legislação nacional que procura tratar sobre o tema. Pensando no contexto dos desaparecimentos forçados do período de ditadura militar (1964 – 1985) no Brasil foi editada a lei n.º 9140 de 04 de dezembro de 1995⁴, em que consta o seguinte teor:

Art. 1º - São reconhecidos como mortas, para todos os efeitos legais, as pessoas que tenham participado, ou tenham sido acusadas de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988, e que, por este motivo, tenham sido detidas por agentes públicos, achando-se, deste então, desaparecidas, sem que delas haja notícias. (BRASIL, Lei nº 9.140, de 04 de dezembro de 1995).

A criação dessa lei, dez anos após o processo de redemocratização do país, foi possível graças às pressões internacionais e às diversas convenções nas quais foram assinados acordos para retratar os crimes cometidos nos períodos de ditadura militar na América Latina, bem como para impedir que voltassem a ocorrer. Porém, é significativo perceber que se trata de comando legal que diz respeito somente à tipificação do *desaparecimento forçado*, cometido por agentes públicos ou por eles autorizados, deixando de fora todo um universo de classificação dos tipos de desaparecimento de pessoas, como o *desaparecimento voluntário* e o *desaparecimento involuntário*⁵.

O quadro legislativo descrito remete-se, portanto, a desaparecimentos específicos, havidos sob um quadro crônico, persistente, de déficit democrático em contexto civil de repressão militar, deixando de atender com a precisão que se espera às demais hipóteses descritas.

4 Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9140-4-dezembro-1995-348760-normaatualizada-pl.html>. Acessado em 02/10/2020

5 De acordo com o relatório do Núcleo de Pesquisa em Gênero, Raça e Etnia da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ – o desaparecimento de pessoas pode ser classificado em três grandes categorias: Desaparecimento voluntário (quando a pessoa desaparece por conta própria), desaparecimento involuntário (quando vítima de acidentes ou tragédias) e desaparecimento forçado (quando é deslocada de seu convívio por intermédio de outrem). In: O desaparecimento forçado de meninas no Rio de Janeiro: Desafios do sistema de justiça. Fonte: https://www.emerj.tjrj.jus.br/publicacoes/relatorios_de_pesquisa_nupegre/edicoes/n3/o-desaparecimento-forcado-de-meninas-no-rio-de-janeiro.pdf

Dez anos após a primeira legislação sobre desaparecidos no Brasil foi criada a Lei 11.259 de 2005⁶, que ficou conhecida como “Lei da Busca Imediata”, tornando obrigatória a investigação do desaparecimento de crianças e adolescentes **imediatamente** após a notificação do caso aos órgãos competentes. Um importante avanço, mas que não leva em consideração as outras faixas etárias no fenômeno do desaparecimento civil.

No Rio de Janeiro, em particular, destaca-se a recente edição de lei (2018) direcionada à realização da campanha “**Não espere 24 horas**”⁷ a fim de divulgar a referida Lei da Busca Imediata, com o propósito de ampliar a informação sobre o mito das 24/48 horas para se fazer o registro de desaparecimento nas delegacias, mas também voltada exclusivamente para o caso de crianças desaparecidas. A ausência de legislação que incorpore todas as faixas etárias nos casos de desaparecimento para a realização da busca imediata acarreta na ausência de protocolos pelas polícias e dificuldades na criação de programas de assistência social para prevenção e atendimento aos familiares de desaparecidos, o que acarreta às famílias toda responsabilidade na busca pelo paradeiros de seus parentes, quando o registro é negado ou postergado nas delegacias.

Nas palavras de Araújo (2016), “[...]o desaparecimento forçado consiste atualmente, pelo menos na região metropolitana do Rio de Janeiro, em um dispositivo de força situado entre a violência estatal e a violência criminal” (2016, p. 60), ocasionando em maiores riscos aos familiares quando fica somente sob sua responsabilidade realizar as buscas.

Em 2019 foi criada a Lei nº 13.812⁸ que trouxe a informação de que a busca e localização de pessoas desaparecidas são consideradas prioridade com caráter de urgência para o poder público e devem ser realizadas preferencialmente por órgãos investigativos especializados, sendo obrigatória a cooperação operacional por meio do **Cadastro Nacional de Desaparecidos**. A criação de um cadastrado com o fito de compor ferramental para a compreensão, compartilhamento e cooperação entre as diversas forças investigativas do país certamente constitui um grande avanço, devendo ser destacada.

6 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111259.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.259%2C%20DE%2030.desaparecimento%20de%20crian%C3%A7a%20ou%20adolescente.

7 Lei nº 8.052 de 17 de julho de 2018, In: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/607160907/lei-8052-18-rio-de-janeiro-rj> Acessado em 02/10/2020.

8 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13812.htm Acessado em: 03/10/2020.

Contudo esse cadastro, no qual também pela lei consta a obrigatoriedade de criá-lo e mantê-lo, foi recentemente retirado do site do Governo Federal, talvez pela falta de manutenção e preenchimento dos dados de desaparecidos, já que não era atualizado constantemente. Em relação ao cadastro nacional surge uma dúvida sobre como seria alimentado, se os demais estados da federação não possuem dados transparentes o suficiente para tal. Há de se mobilizar novamente o Poder Público para a revitalização de projetos como o cadastro, o que demonstra que nem sempre o problema maior é ausência de legislação mas a falta de vontade política – ou de recursos financeiros – para inculcar efetividade às normativas já existentes.

Em suma, o que se encerra é que as legislações que versam sobre o desaparecimento de pessoas no Brasil são vagas, não trazem responsabilização e atribuição direta para as questões de busca e localização e passam por constantes interpretações e tentativas de implementação, tornando o fenômeno do desaparecimento de pessoas mais difícil de ser mensurado e combatido. Há de se pensar, por conseguinte, nas causas pelas quais tais leis acabam por perder efetividade ou, no extremo, possuem sua eficácia social e investigativa mitigada pelos próprios órgãos oficiais.

4 PORQUE ALGUMAS LEIS NÃO “PEGAM”?

Apesar de existirem leis que garantam que a busca de pessoas desaparecidas seja realizada imediatamente após o relato do familiar nas delegacias, podemos aferir que nem sempre é o que acontece. Além destas leis não serem cumpridas, existem diversas outras que informam sobre a obrigatoriedade de fixar cartazes de crianças desaparecidas em eventos públicos, aeroportos, rodoviárias, estádios esportivos e demais locais de grande circulação de pessoas, todavia pode-se vislumbrar que nem sempre é o que acontece, o que traz a reflexão sobre a falta de incentivos públicos nesse sentido. Verificou-se que a questão da não realização da busca imediata e do registro pode estar atrelada ao que os policiais chamam de *problema de família*, e que a atribuição do atendimento aos familiares seria caso de assistência social.

Além disso, conforme ilustra Araújo (2016) “[...]a reputação das vítimas, dos familiares e de seus locais de moradia era suficiente para a construção por parte da polícia da (des)importância dessas ocorrências e sua consequente não investigação” (2016, p.

40), levando a outra problematização quando os policiais utilizam de ideias pré-concebidas sobre as vítimas para orientar sua atuação. Ao contexto da questão familiar soma-se, pois, o antigo problema da discriminação social, destacando a premissa que algumas normas têm eficiência para certas pessoas, ou certas classes sociais, sendo inaplicáveis a outras. O desaparecimento não é um fenômeno restrito à população abastada, alcançando seres humanos muitas vezes em estado de vulnerabilidade muito comum em comunidades mais pobres e suscetíveis de serem olvidadas pelo estado. Um exemplo já discutido é o tráfico de mulheres para exploração sexual.

É senso comum o discurso de que as leis não “pegam” no Brasil⁹. Que é um país onde são criadas diversas leis que não são cumpridas efetivamente. Um ponto levantado por Oliveira e Cunha (2017) assevera que “o que as visões sobre eficácia e legitimidade colocam é que não basta existirem leis, é preciso garantir sua aceitação e seu cumprimento” (2017, p. 277). No mesmo estudo informam que é a internalização de valores como moral e justiça que garantiria o cumprimento voluntário das leis. Mas e quando os violadores das leis são as próprias instituições que deveriam garanti-las? No caso de pessoas desaparecidas, os agentes de segurança pública não cumprem a lei ao se negarem a registrar o boletim de ocorrência no momento em que a família solicita.

As bases para este descumprimento, por consequência, não deveriam ser atribuídas apenas a questões como a moral e a justiça, mas sim, igualmente, à cultura policial. Retornamos ao ponto de vista de que, para a polícia, o desaparecimento de pessoas não é fato de sua atribuição, por não constarem em seus treinamentos, em suas normativas e protocolos de atuação. Como o desaparecimento de pessoas é considerado “fato atípico” no cotidiano das delegacias de polícia, por não corresponder a qualquer tipo

9 A questão passa da natureza de prática social para ser verdadeira questão política no Brasil, onde, historicamente, há profusão de casos em que a legislação não atende aos anseios de certos agentes e, por isso, acaba-se propugnando pela sua promulgação e não aceitação popular. Um caso bastante emblemático é o de Frei Caneca, tal como relatado por Galiza e Romão (2006, p. 18): “O Frei Caneca que o diga. Em 1824 mobilizou a população de Recife e de Olinda para rechaçar a “proposta” de Constituição do Imperador D. Pedro I., defendendo que uma ‘constituição não é outra cousa, que a ata do pacto social, que fazem entre si os homens, quando se ajuntam e associam para viver em reunião ou sociedade’. O Frei Joaquim do Amor Divino (‘Caneca’ se agregou ao seu nome porque o Frei passou a infância vendendo, pelas ruas do Recife, as canecas que seu pai produzia) denunciou fortemente que se aquele projeto de constituição fosse imposto goela abaixo não só não ‘pegaria’ como ameaçaria a integridade do Brasil. Resultado: a primeira Constituição do Brasil foi outorgada, o Frei Caneca foi fuzilado e o país viveu uma sucessão de rebeliões e revoltas populares que deixou marcas profundas na formação do Direito brasileiro (alguém aí já se perguntou o porquê de o Brasil ter feito um Código Criminal antes de seu Código Civil?)”.

penal previsto por lei (Ferreira, 2013 p. 40), a não adequação a questões como moral e justiça acabam tendo pouco peso nessa questão, pois, por não ser crime, não gera inquérito policial, embora seja passível de objeto de registro, investigação e arquivamento em repartições policiais.

Além disso, há de se ressaltar que muitos desaparecimentos são resolvidos de forma espontânea com o retorno do desaparecido ao seio familiar reforçando o discurso em que “[...]os policiais afirmam, registram e enfatizam de diferentes maneiras, em distintas ocasiões, que casos de desaparecimento consistem em fatos acarretados por conflitos não criminais, cujas causas, desdobramentos e soluções cabem exclusivamente às famílias” (idem, p. 47).

A questão se mostra tormentosa e multifatorial, mas é certo que a correta aplicação das leis vigentes, em especial a criação de órgãos de controle que efetivamente, com verbas e autonomia organizacional, pudesse fiscalizar e incentivar o cumprimento de políticas públicas, campanhas de conscientização. Treinamento policial e respaldo às famílias vitimizadas seria um passo gigantesco em direção a maior efetividade das leis sobre o desaparecimento. Trata-se de esforço conjunto entre diversos atores envolvidos, mas que tem por base a intenção concreta do Poder Público em tratar o tema com mais severidade, como problema social relevantíssimo que é, visando implementar meios suplementares de efetivação das leis, criando leis e aperfeiçoando as normativas já existentes.

Mais que dever social, trata-se de verdadeiro interesse público necessário à construção real de um Estado Democrático de Direito baseado não no interesse de poucos, mas na conjunção de interesses de uma sociedade pluralista que se preocupa, em especial, com “[...]a necessidade de criação de meios que permitam a verdadeira inclusão social das minorias, vale ressaltar, daquelas pessoas que não conseguem (ou não conseguiram) concretizar suas pretensões por serem constantemente esquecidas pelo Estado” (Lima Jr, 2010, p. 70), tal como se verifica no caso das milhares famílias atingidas pelo flagelo do desaparecimento de um ente querido.

5 CONCLUSÃO

Apesar do grande número de leis vigentes sobre o desaparecimento de pessoas, a invisibilidade do fenômeno e a falta de conhecimento sobre os procedimentos para seu enfrentamento e proteção, aliados à ausência de protocolos definidos nas instituições policiais, contribuem para que, em muitos casos, não seja realizada a diligência e a investigação de maneira apropriada. Quando até mesmo o direito do registro de ocorrência policial é negado pelo desaparecimento ser considerado “fato atípico” ou “problema de família”, ou pela crença no mito das 24/48 horas, o processo revitimiza os familiares que buscam seus direitos garantidos por lei.

Assim como o fato da maioria da população não ter acesso e informação de seus direitos contribui para que essa cultura policial seja mantida e perpetuada, mesmo não estando de acordo com o ordenamento jurídico. Apesar de existirem, as leis são vagas e não trazem atribuições definidas sobre a responsabilidade no enfrentamento ao desaparecimento de pessoas, não constando penalização para o seu não cumprimento, assim como tratando o fenômeno sem especificar sua multicausalidade e atender a todos os tipos de desaparecimento existentes, o que contribuí para a visão de que não são problemas de polícia.

A ausência de protocolos definidos para atuação policial aliado à falta de informação da população sobre seus direitos contribuem para que muitos casos de desaparecimento de pessoas estejam sem solução até hoje. É necessário revisar as leis atribuindo responsabilidades e penalizações para o seu não cumprimento, e um forte investimento em capacitação policial quanto ao tema, para que este problema, ao menos nas delegacias, seja uma preocupação a menos para os familiares de desaparecidos.

A questão do desaparecimento se mostra mais intrincada do que o exame perfunctório pode deixar transparecer. Isso porque, tal como o próprio desaparecimento, sua correta investigação e o tratamento pelo Poder Público são obstados – ou efetivados com pouca eficiência – por múltiplos fatores. A normatização legal deixa a desejar, precisa ser revista e aprimorada, mas não é existente, isso é, existem leis que deveriam cumprir um mínimo de tutela às pessoas desaparecidas, mas que não são efetivas, o que leva o estudioso à necessidade de pensar novas formas de compreender o problema. Neste estudo, a conclusão obtida tocou a necessidade de educar bem as famílias sobre seus

direitos e os corpos policiais acerca de seu papel – seu dever jurídico, portanto – perante casos tais, bem como a necessidade de criar órgãos de controle interno, corregedorias mais efetivas que fiscalizem o completo cumprimento das medidas que as leis atuais já garantem. Apenas através de ações o Estado poderá intervir de modo eficaz num problema social que aflige a sociedade há muito tempo e a respeito do qual já passou do tempo de se buscar mais conhecimento por parte da sociedade e da pesquisa no Brasil.

6 REFERÊNCIAS

Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019. São Paulo: Volume 13, 2019.
In: <<https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>>.

ARAÚJO, FÁBIO ALVES. “Não tem corpo, não tem crime”: notas socioantropológicas sobre o ato de fazer desaparecer corpos. *Horizontes Antropológicos* (online), v. 22, p. 37-64, 2016.

FERREIRA, L. C. M. **Pessoas desaparecidas: uma etnografia para muitas ausências.** 1ª. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2015.

FERREIRA, L. C. M. Apenas preencher papel: reflexões sobre registros policiais de desaparecimento de pessoa e outros documentos. *Mana*, UFRJ. Impresso, v. 19, p. 39-68, 2013.

GALIZA, Julia; ROMÃO, José Eduardo. A elite brasileira e as leis que “não pegam”. **Tribuna do Brasil**, 5 fev. 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/983>. Acesso em: 06 out. 2020.

LIMA JR, Oswaldo Pereira de. Ética, corrupção e responsabilidade social do agente público. **Revista Ciências Humanas – Universidade de Taubaté (UNITAU)**, v. 3, n. 1, 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/oswal/Downloads/230-Texto%20do%20artigo-674-1-10-20150513.pdf>. Acesso em 06 out. 2020.

MAQUEDA ABREU, María Luisa. El tráfico de personas con fines de explotación sexual. **Juices para la Democracia**, n. 38, 2000. Disponível em: <file:///C:/Users/oswal/Downloads/Dialnet-ElTráficoDePersonasConFinesDeExplotacionSexual-174827.pdf>. Acesso em 06 out. 2020.

NUPEGRE (Núcleo de Pesquisa em Gênero, Raça e Etnia – EMERJ). O desaparecimento forçado de meninas no Rio de Janeiro: desafios do sistema de justiça., n° 03, 2019.

OLIVEIRA, D. D. **O desaparecimento de pessoas no Brasil**. 1ª Edição, Goiânia: Ed. Cânone Editorial, 2012.

OLIVEIRA, D. D. **Desaparecidos civis: transformando os desaparecimentos de pessoas em um problema de segurança pública**. In: Acesso aos direitos sociais: infância, saúde, educação, trabalho. Org: Pinheiro; Pinto. Ed. Contexto, 2010.

OLIVEIRA; CUNHA. A legitimidade das leis e das instituições de justiça na visão dos brasileiros. *Contemporânea*, v. 7, n. 2, p. 275-296, Jul.-Dez. 2017.

SCHREIBER, Anderson. **Manual de direito civil [ebook]**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

**DOSSIÊ ESPECIAL –
PÍLULAS DE DIREITOS
HUMANOS**

Submetido em 03/11/2020
Aprovado em 15/02/2021

APONTAMENTOS PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA PANDEMIA DE COVID-19

NOTES ON ACCESS TO INFORMATION PUBLIC POLICY IN THE COVID-19
PANDEMIC

Leonardo Mattietto^I

Diego Chagas de Souza^{II}

RESUMO

Ainda que a Administração Pública democrática dedique posição central à transparência, o sigilo sobre certas informações é inevitável. Tal condição torna-se exacerbada em tempos de pandemia, potencializando e permitindo as disfunções típicas de tal premissa – corrupção, desinformação e ineficiência. Argumenta-se então que as garantias de uma política de acesso à informação devem se adaptar ao novo contexto, proporcionando simultaneamente agilidade à máquina pública e segurança aos cidadãos e instituições, bem como conferindo

ABSTRACT

Although the democratic Public Administration dedicates a central position to transparency, secrecy about certain information is inevitable. That condition becomes exacerbated in the pandemic, enhancing and allowing typical dysfunctions of such premise – corruption, disinformation, and inefficiency. The authors argue that the guarantees for access to information policy must adapt to the new context while providing agility to the public sector and security to citizens and institutions, paying particular attention to the mechanisms for legitimating such

I Professor na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), onde coordena o Curso de Mestrado em Direito. Professor na UCAM. Doutor em Direito pela UERJ. Procurador do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: leonardo.mattietto@unirio.br

II Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Advogado. E-mail: diego.chagas.souza@gmail.com

especial atenção aos mecanismos de legitimação de tais processos. Desta forma, pontuam-se no cenário jurídico-político brasileiro as estratégias atuais de combate à COVID-19 para então elaborar suas possíveis reconfigurações legais e administrativas, capazes de abarcar as demandas desses tempos. Conclui-se delineando os fundamentos de uma política de informação capaz de implementar e delimitar os parâmetros e ações de contenção da crise, em direta consonância com princípio da transparência, não fazendo deste um mero objeto idealístico.

PALAVRAS-CHAVE

Transparência. Segredo. Política Pública de Acesso à Informação. COVID-19.

processes. Therefore, the paper punctuates the current strategies for combating COVID-19 in the Brazilian legal-political scenario to elaborate on their possible legal and administrative reconfigurations, capable of encompassing their respective demands. The conclusions outline the foundations of an information policy able to implement and delimit the parameters and actions to contain the crisis in direct accordance with the principle of transparency, not making it a mere idealistic object.

KEYWORDS

Transparency. Secrecy. Access to Information Public Policy. COVID-19.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo parte de uma premissa: o segredo é inevitável, em qualquer Estado, mesmo que substancialmente democrático. Isso traz importantes consequências não apenas para o viver político, como também para o campo jurídico e administrativo. Se tal ideia é polêmica e complexa em tempos ditos normais, o que dizer dos tempos de pandemia em escala global?

De 2019 para 2020, o mundo, em face da COVID-19, passou por transformações abruptas e dramáticas, desencadeando altíssimas taxas de desemprego, testando a capacidade dos serviços de saúde e causando danos para todos os segmentos da sociedade, em particular aqueles de maior vulnerabilidade social¹.

Inserido neste contexto, tem se tornado cada vez mais ostensivos os efeitos de uma crise, tanto sanitária quanto econômica, que traz problemas que assolam qualquer governança: as cadeias produtivas rapidamente interrompidas, a necessidade de uma rápida resposta por parte da Administração Pública e a disrupção generalizada mundial fizeram dos setores públicos – em particular nas suas aquisições – cenários perfeitos para ganhos escusos de agentes mal intencionados, públicos e particulares (BRUCE, 2020), bem como de ganho político para aqueles que souberam capitalizar a situação.

É necessário que o aparato público repense tal estado de crise como algo passageiro e vislumbre que a nova realidade pode também ser a nova normalidade.

Metodologicamente, opta-se por uma abordagem descritivo-exploratória visando a destacar a compreensão qualitativa sobre o tema da transparência na confluência da crise sanitária. Tal desenho de pesquisa permite observar, descrever e finalmente classificar os fenômenos jurídico-políticos que sustentam uma política de acesso à informação eficiente e proba.

1 Conforme relatório da ONG Artigo 19 (2020), enquanto a doença pode afetar qualquer um, já se tornou evidente após os primeiros meses de pandemia que seus impactos são particularmente sentidos em razão de desigualdades sociais e econômicas – na cidade de São Paulo, por exemplo, o risco de uma pessoa negra morrer em razão do vírus é 62% maior que o de uma pessoa branca, além, ainda, da doença ser significativamente mais presente e mais letal nas regiões mais pobres da cidade.

Nessa perspectiva, a política pública citada ganha destaque crescente, na forma como se constitui em objeto de diferentes áreas do saber (ciência da informação, direito, administração etc.):

Ao expressarem variadas convergências e divergências do campo informacional, presentes tanto no Estado quanto na sociedade, as políticas públicas de informação configuram-se em processos não só complexos, mas também sinalizadores de construtos políticos característicos da contemporaneidade. Escolhas, confrontos e ações informacionais de grande impacto em vários níveis da vida social são a essência da formulação, implementação e avaliação de qualquer política pública. Em relação às políticas públicas de informação, não seria diferente. (JARDIM, SILVA, NHARRELUGA, 2009, p. 3)

Assim, a análise e a elaboração das políticas de informação perpassam três aspectos:

- a) as relações institucionais entre a Administração Pública e atores externos;
- b) as trocas de informação, que podem ser redefinidas em termos de acessibilidade, velocidade e facilidades;
- c) as ferramentas que garantem a transparência mudam de acordo com o domínio de atividade governamental a que se submetem (MEIJER, 2013).

Esses três elementos ensejam refletir sobre a atuação do Estado, pugnando por uma atuação não só mais estruturada, capaz de responder aos desafios da pandemia e garantir a segurança jurídica dos cidadãos, mas também mais dinâmica e ágil.

Nesse sentido, o presente artigo busca explorar essas questões no quadro brasileiro, no qual a pandemia coexistiu com investidas contra os mecanismos de transparência. Percorre-se um viés pouco explorado pela academia, qual seja, o segredo e a opacidade inerentemente se institucionalizam na Administração Pública; logo, os mecanismos de transparência devem ser capazes de abarcar essa disfunção de maneira a minimizá-la.

A transparência pública não deve ser vista como um ideal que por si só consertará os problemas jurídicos, políticos e administrativos de um Estado, mas como um

instrumento pragmático de acesso à informação apto a colaborar para mitigar as disfunções típicas do aparato burocrático.

Esclarecido esse pressuposto, busca-se demonstrar como o Brasil tem lidado com a crise, especialmente na figura do governo federal, para em seguida analisar a questão da legitimação tanto da política de acesso à informação quanto da política de sigilo.

Salienta-se que, para efeito deste artigo, considera-se uma informação transparente aquela que é visível e inferível. Visível, pois se apresenta de maneira completa e acessível. Inferível, porque, a partir de seus atributos (desagregável, verificável e simplificável), é possível tirar conclusões proveitosas para a tomada de determinada decisão (MICHENER; BERSCH, 2013). Ambos os requisitos acabam se chocando com as barreiras impostas pelo momento de urgência, em um panorama agudo de escassez de recursos.

A garantia de transparência deve ainda permanecer de acordo tanto com os valores democráticos (de publicidade, acesso à informação, controle público) quanto com as exigências da pandemia (agilidade, flexibilidade e atualização constante). Percebem-se, no processo histórico, tensões entre agilidade e transparência, eficiência e respeito ao ordenamento, informação e segredo:

A transparência é um sonho que a humanidade perseguiu em todos os campos, da Antiguidade aos nossos dias. Na política, o poder foi evoluindo do poder autocrático e opaco da Antiguidade para o poder democrático e transparente dos nossos dias. Os dois modelos teóricos de poder – opostos e extremos: autocracia e democracia – se fundam sobre dois opostos *instrumenta regni*: o segredo e a transparência (LOSANO, 2017, p. 657).

Poder-se-ia argumentar que tais dinâmicas se aplicam a quaisquer outras atividades governamentais de semelhante complexidade. No entanto, uma diferença central é que os valores que envolvem transparência (e, por extensão, *accountability*) não apenas são resultados de governança democrática, como também a geram:

Government transparency is constructed in interactions between actors with different perspectives within a certain (institutional) playing field, and, at the same time, these interactions change the nature of the playing field. Studying the social-political construction of government transparency contributes to our understanding of the changes in preconditions for democratic interactions (MEIJER, 2013, p. 429-430).

Dadas as imensas complexidades que acompanham o modelo de sociedade descrito aqui, denota-se a imprescindibilidade de construir mecanismos que consigam – pelo menos – oferecer segurança de atuação à Administração e a seus administrados. Assim, procura-se demonstrar que a questão da transparência vai além das aquisições e contratações emergenciais, encontrando sua raiz no próprio aparato normativo e político brasileiro, atravessando assim uma ótica cultural tanto passada quanto presente.

2 APONTAMENTOS SOBRE O CONTEXTO BRASILEIRO RECENTE

Em tempos de pandemia, a situação acaba por determinar a ação, o que significa dizer que as escolhas de estratégia de combate à COVID-19 também acentuam outras questões já institucionalizadas:

Primeiro, com o confinamento em casa e a redução da operação dos serviços públicos, os índices de violência doméstica têm aumentado em todo o globo, como atesta o alerta da Organização das Nações Unidas (ONU). Há também uma dificuldade em discutir medidas preventivas de higiene em um contexto no qual não há saneamento básico para toda a população e questões relacionadas à oferta de água potável são sensíveis no país, sobretudo em regiões periféricas. Por fim, outras questões sociais como o déficit habitacional e o encarceramento em massa reduzem a possibilidade e efetividade da política de distanciamento social proposta pela maioria dos governos estaduais para muitos segmentos da população. (ARTIGO 19, 2020, p. 6).

O caso brasileiro não é diferente, agravado por constantes estresses institucionais e políticos, exacerbados por manifestações que desacreditam a ciência e contrariam as medidas sanitárias recomendadas por especialistas. O afastamento social não é somente uma medida sanitária, mas essencialmente ética. (ROTHSTEIN, 2017)

Nessa esteira, como já delineado, dentre as várias ferramentas institucionais necessárias para ações de enfrentamento da crise, não há dúvida que uma política de livre circulação de informações é indispensável para a garantia de seu sucesso, assegurando a participação de diversos atores da sociedade civil e o correto compartilhamento de inteligência. Permite-se, assim, que organizações, movimentos sociais, integrantes da mídia e quaisquer interessados possam acompanhar, fiscalizar e participar das políticas públicas de engajamento democrático.

No entanto, em contrapartida a esse entendimento, o Poder Executivo Federal atuou no sentido de restringir a transparência administrativa mediante alteração de marcos legais e enfraquecimento dos órgãos de Estado que viabilizam o acesso à informação pública de interesse coletivo. Houve incentivo ao descumprimento do isolamento social e redução abrupta das informações sobre os números de pessoas infectadas e de óbitos. Assim, dois pontos jurídico-políticos merecem ser levantados de forma a delinear a atuação do governo brasileiro.

Em primeiro lugar, relembra-se que, diante da urgência do contexto, foram reguladas as contratações de bens e serviços para o período de pandemia através da Lei Federal nº 13.979, de 2020, complementada pelas Medidas Provisórias nº 926 e nº 951, de 2020. Foram então estabelecidas regras excepcionais para as contratações emergenciais, tanto com dispensa de licitação, quanto por pregões abreviados.

Para além da regulamentação dos trâmites de contratação, a legislação federal estabeleceu obrigação específica de transparência para as informações relativas às contratações realizadas neste cenário de excepcionalidade. Encontra-se prevista no art. 4º, § 2º, da Lei nº 13.979, de 2020:

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

As consequências da institucionalização de tais medidas vêm sendo sentidas exponencialmente, com operações policiais contra fraudes e superfaturamento aparecendo por diversos Estados brasileiros (FIGUEIREDO VIDIGAL, 2020; MAZZI, 2020). Isso revela uma necessidade em se reavaliar a própria legística² envolvida por trás de tais diplomas. (CONTRATAÇÕES, 2020)

2 Também chamada de ciência da boa legislação, pode ser definida como “área de conhecimento que se ocupa do planejamento, da concepção, da elaboração e da avaliação das leis, de forma metódica e sistemática, valendo-se de premissas técnico-científicas como coadjuvantes da decisão política de escolha da oportunidade de legislar e das soluções regulativas; da função redacional destinada à apropriação dos comandos definidos; e das ações de controle dos impactos ou da efetividade da lei.” (PIRES, 2009).

Em segundo lugar, foi editada a Medida Provisória nº 928, de 2020, com dispositivos que interferiam diretamente no funcionamento da Lei de Acesso à Informação (ARTIGO 12, 2020). Não surpreendentemente, as normas foram devidamente suspensas pelo Supremo Tribunal Federal³, mas, como bem dito pela organização de direitos humanos Artigo 19 (2020), revelam uma tendência contrária à divulgação de informações pelo Poder Executivo, propondo a restrição de seu acesso e retardando a produção de dados sobre a pandemia - e também de outros assuntos de interesse público durante esse período.

Apesar de ser uma constante histórica que regimes autoritários se utilizem do segredo como um instrumento de dominação, não se pode ignorar que, na medida que a democracia ganha contornos contemporâneos, a opacidade perde espaço para a transparência, afastando-se resquícios de um poder pautado puramente pela força. Dessa condição, deduz-se que o seu uso deve ser cuidadosamente fundamentado e legitimado através do consenso democrático, que por sua vez busca legitimação na livre escolha popular; infere-se, portanto, que um dos pré-requisitos para o controle público deve ser a transparência dos atos de governo. Daí a importância de desenvolver mecanismos legais e culturais que permitam que a transparência seja a norma e o segredo uma exceção residual.

3 SEGREDO E DEMOCRACIA: DA IMPORTÂNCIA DE PROCESSOS DE LEGITIMAÇÃO

Muito já foi escrito a respeito da transparência e da publicidade como princípios que regem uma democracia; da mesma forma, *accountability* e *compliance* são conceitos inerentes a uma Administração hodierna. Não é surpreendente, dado esse panorama, que a presença do segredo em uma democracia é vista como exceção e não mais como regra. Porém, mesmo na exceção, o problema permanece: como estudar o segredo – o opaco, o não dito, aquilo que se esconde – em uma democracia que o afasta, mas, simultaneamente, o mantém sob sua dependência?

3 O Supremo Tribunal Federal acolheu os pedidos feitos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.351-DF. A decisão considerou genéricas e abusivas as restrições à garantia constitucional de acesso à informação, notando ausência de razoabilidade e violação aos princípios da publicidade e transparência. Foi suspenso o artigo 6º-B da Lei 13.979, de 2011, incluído pela Medida Provisória 928, de 2020 (BRASIL, 2020).

Doutrinariamente, existem diferentes acepções do termo “segredo”, variando conforme o posicionamento ideológico ou ambiente histórico em que se encontra seu operador. Existem, portanto, dificuldades inerentes em se discutir a presença do “segredo” na Administração Pública. Situar o debate sob a perspectiva desse termo - em lugar, por exemplo, de “transparência” ou “publicidade” – evoca certos juízos de valor e, até mesmo, um determinado ar de romantismo (CADEMARTORI, 1990). Falar do “segredo” implica discutir a ausência proposital de informação – algo elusivo e planejado por um agente (seja o administrador em nível gerencial, seja o burocrata em nível operacional). Nesse sentido, para os fins propostos por esse trabalho, há dois esclarecimentos a respeito da ausência de publicidade sobre alguma informação:

1. Partindo-se de que uma dada informação esteja ausente de publicidade (ou seja, um segredo), há de se supor que exista também um receptor (seja uma pessoa física ou jurídica, seja um indivíduo ou um grupo) interessado nela. Pois bem, deve-se ter em mente que a educação ao redor do mundo é desigualmente repartida pela sociedade⁴, com apenas uma parcela dela tendo ao seu alcance os instrumentos necessários para acessar e compreender as informações:

O direito à informação passa, portanto, pela eliminação das clivagens sociais, das desigualdades de renda, das divisões da sociedade que possam gerar graus diferenciados de acesso à educação. A igualdade de condições em relação à educação é elemento básico do direito à informação. (ALMINO, 1986, p. 38)

Ao se discutir o direito à informação, descortina-se que diferentes setores da sociedade civil possuem diferentes compreensões sobre seus próprios direitos. De fato, para que se tenha um efetivo acesso à informação, não basta apenas uma legislação que discipline a publicidade da Administração Pública, mas faz-se necessário um esforço interdisciplinar para possibilitar e instrumentalizar tal direito, em conjunto com reformas sociais, educacionais e administrativas.

2. O segundo elemento diz respeito à natureza do segredo, como ato consciente de se ocultar uma informação. Por segredo, nessa vertente, entende-se um ocultamento do que se conhece. Esse núcleo, em particular, é central para se definir o denominado segredo de Estado. Este corresponde a todo conhecimento, informação ou ação que, por objetivar a manutenção da

4 Como mero exemplo, tem-se que a taxa de analfabetismo entre brasileiros com 15 anos ou mais em 2014 foi estimada em 8,3% (13,2 milhões de pessoas), segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada em 2015 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

dominação, é destinada pelos detentores do poder a manter-se oculta do público (CADEMARTORI, 2013), ou seja, há uma ação deliberadamente escolhida por sujeitos conscientes para esconder objeto conhecido, de forma a sustentar algum interesse. A informação foi encoberta por alguém e por algum motivo (seja ele visto como “nobre” ou não).

Feita essa elucidação, torna-se possível perceber a presença do segredo na história política. A ideia de informação – bem como sua ausência – se põe tradicionalmente intrínseca à ideia de poder. O segredo (também conceituado em termos de teoria política como *arcana imperii*, para se designar os mistérios do Estado e as autoridades ocultas) caracteriza o chamado “Estado Administrativo”, um conjunto de aparelhos administrativos centralizados e centralizadores, que não se compatibiliza com a ideia contemporânea de democracia, vista como um poder visível (BOBBIO, 1986). Aduz-se, assim, que os *arcana imperii* têm um duplo objetivo: manter o Estado enquanto tal e conservar a forma de governo existente (impedindo assim, que uma monarquia “degenere” em uma aristocracia ou em uma democracia).

Em oposição, porém, a presença dos *arcana imperii* legitima o poder invisível do Estado (contrapondo-se ao poder visível que a democracia representa) e possibilita a consolidação de um contra-poder invisível, como duas faces da mesma moeda:

[...] A história de todo regime autocrático e a história da conjura são duas histórias paralelas que se referem uma à outra. Onde existe o poder secreto existe também, quase que como seu produto natural, o anti-poder igualmente secreto ou sob a forma de conjuras, complôs, conspirações, golpes de estado, tramados nos corredores do palácio imperial, ou sob a forma de sedições, revoltas, ou rebeliões preparadas em lugares intransitáveis e inacessíveis, distantes dos olhares dos habitantes do palácio, assim como o príncipe age o mais longe possível dos olhares do vulgo. (BOBBIO, 1986, p. 95)

Resta claro que o problema, de difícil solução, atrai desafios para a própria democracia. Arendt (2009), a propósito, ao dedicar-se sobre a estruturação do totalitarismo, aborda as consequências nefastas de um governo que se utiliza do segredo como arma contra seus próprios governados. Assevera que, historicamente, todos os despotismos acabam por depender dos serviços secretos, sentindo-se muito mais ameaçados por seu próprio povo do que por qualquer Estado estrangeiro: “Sempre se consideraram as mentiras como ferramentas necessárias e justificáveis ao ofício não só

do político ou do demagogo, como também do estadista. Por que é assim?”. (ARENDR, 2009, p. 283)

Assim, a democratização da informação parece estar ligada desde seu início a uma tensão entre estruturas dominantes (por exemplo, forças políticas ou religiosas) e estruturas submetidas (cidadãos ou fiéis à determinada religião). De forma anedótica relembra-se como exemplo as consequências da imprensa de Gutemberg ao reforçarem as tensões entre livre informação e poder político:

Na Suécia protestante, por exemplo, no século XVII, a Igreja organizou uma campanha de alfabetização – talvez a primeira dessa natureza na história moderna – que visava a estimular a leitura da Bíblia. Todavia, tal solução por sua vez gerava novos problemas. A publicação, do século XVII em diante, de livros baratos como *Fortunatus* e *Ulspegel* mostra que, depois de aprender a ler, as pessoas comuns não se restringiam à leitura da Bíblia, como desejaria o clero. Na década de 1620 às preocupações religiosas somaram-se preocupações políticas. [...] Essas preocupações refletiam em parte uma reação ao surgimento nessa época de jornais impressos, conduzindo a um debate resumido no tratado *Vom Gebrauchund Missbrauch der Zeitungen* (1700), de Johann Peter von Ledwig. Governos autoritários criticados pela imprensa enfrentavam um dilema muito semelhante ao das igrejas. Se não respondessem às críticas, poderiam dar a impressão de que não tinham argumentos a apresentar. Se, por outro lado, respondessem, ao fazê-lo estimulavam a própria liberdade de julgamento político que desaprovavam. É natural então que o inglês Sir Roger L'Estrange, o principal censor da imprensa depois da restauração de Carlos II, se perguntasse ‘se a invenção da tipografia não trouxera mais malefícios do que vantagens para o mundo cristão’. (BURKE, 2002, p. 174)

Portanto, o segredo traduz-se na forma de proteger (simbolicamente ou não) o “paranoico” que assume o lugar central de comando (ROMANO, 2007). Afinal, é nessa posição que todos são inimigos, tornando-se atores perigosos e ameaçadores para a manutenção do Estado: “Com relação ao acesso de documentos, os arquivos de Estado cujo modelo vigorou até o final do século XVIII eram secretos e existiam exclusivamente para servir à administração monárquica, particularmente aos reis”. (COSTA, 2003, p. 192)

É justamente nesse horizonte que surge a chamada razão de estado, conceito que parte do pressuposto político que não há organização humana sem firme sustentação

centralizadora⁵. Dessa forma, a necessidade de manutenção da estrutura, inclusive com o controle absoluto dos monopólios estatais (força física, impostos e leis), justificaria a supressão de interesses particulares e demais medidas adotadas em prol dos interesses dominantes.

Kant (1995, p. 177-178), ao discutir a relação entre moral e política buscou uma justificativa ética ao dilema:

Se no direito público, prescindindo, como habitualmente o concebem os juristas, de toda a matéria (segundo as diferentes relações empiricamente dadas dos homens no Estado, ou também dos Estados entre si), ainda me resta a forma da publicidade, cuja possibilidade está contida em toda a pretensão jurídica, porque sem ela não haveria justiça alguma (que só pode pensar-se como publicamente manifesta), por conseguinte, também não haveria nenhum direito, que só se outorga a partir da justiça.

De fato, o filósofo procura estabelecer uma máxima de ação que possa conciliar as duas áreas – moral e política, formulando uma proposição básica a que ele chama de “fórmula transcendental negativa do direito público”, quando afirma: “São injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens cujas máximas não se harmonizem com a publicidade”. (KANT, 1995, p. 178)

Esse princípio não deve ser considerado apenas como ético (pertencente à doutrina da virtude), mas também como jurídico (concernente ao direito dos homens). Explica ele que há máximas como efeito que não podem ser divulgadas sem fazer fracassar seu propósito, sempre dependentes do caráter secreto para se sustentarem. Sua confissão pública provoca, necessariamente, a resistência de todos contra aquele que as enunciou. E conclui ele que:

[...] uma máxima assim só pode obter a necessária e universal reação de todos contra mim, cognoscível *a priori* pela injustiça com que a todos ameaça. – E, além disso, simplesmente negativa, isto é, serve apenas para conhecer por meio da mesma, o que não é justo em relação aos outros. (KANT, 1995, p. 184)

5 Esclarece-se, evitando aqui possíveis anacronismos, que tal posição situa-se no âmbito específico da formação do Estado Moderno, caracterizado por instabilidade política, quando era uma necessidade fazer o Estado tornar-se forte e sólido (permanente) diante de tudo que ameaçava destruí-lo. Não há, necessariamente, uma conotação negativa ou positiva em seu uso. Destarte, em um momento histórico pré-constitucional, o segredo se insere na órbita do Estado Moderno e se perpetua na forma como é conhecido nos dias atuais: um contraponto ao que é (ou deveria ser) público.

Continua, ainda, que é na publicidade que ocorre a união entre o direito público e a política, formulando outro princípio transcendental e afirmativo do direito público, cuja fórmula seria “todas as máximas que necessitam da publicidade (para não fracassarem no seu fim) concordam simultaneamente com o direito e a política”. (KANT, 1995, p. 184).

Com efeito, elas estão de acordo com a política, pois se atingem seus objetivos apenas via publicidade, é necessário que estejam conforme o fim geral do direito público (a felicidade); e a tarefa típica da política é a consonância com esse fim (tornar o povo satisfeito com a sua situação). (KANT, 1995)

A fundação do modelo apresentado por Kant está em seu conceito de transcendência, sua concepção de liberdade, sua ideia de igualdade entre os homens e o papel central desempenhado pela razão. É a partir de tais premissas que se torna claro que o segredo e a mentira não possam ser estabelecidos como um direito, nem mesmo em casos excepcionais. (ALMINO, 1986)

Naturalmente os princípios kantianos podem ser bastante polêmicos para qualquer realista perante um mundo globalizado. Por mais necessária que seja a transparência, não há como um Estado contemporâneo se livrar de todo e qualquer segredo:

[...] O segredo público é assim distinto de uma informação qualquer que é mantida privadamente em segredo, a qual não passa de uma retenção voluntária de conhecimento reforçada pela indiferença alheia. Nesse sentido um tanto paradoxal, segredos são uma forma de regulação pública de fluxos de informação. Há pelo menos cinco categorias de informações reguladas pelo sigilo de tipo público: defesa nacional; política externa; processos judiciais; propriedade intelectual e patentes; privacidades dos cidadãos. (CEPIK, 2003, p. 151)

Existem questões de privacidade, segurança pública, defesa nacional, disputas econômicas e outras, todas a se apresentar como facetas de um mundo moderno e competitivo. Por isso, Bobbio (1986) assevera que publicidade é a regra, sendo o segredo a exceção. Indo além, propõe uma tentativa inicial de parâmetros: “[...] em linhas gerais, pode-se dizer que o segredo é admissível quando garante um interesse protegido pela Constituição sem prejudicar outros interesses igualmente garantidos”. (BOBBIO, 2015)

Percebe-se que a publicidade é a norma constitucional do Estado democrático, ao tempo em que atende à necessidade de contenção do poder ínsita a uma Carta Magna, operando o ideário democrático. Aqui, a publicidade ganha seus contornos operacionais

fundamentais que possibilitem o controle e a fiscalização do poder pelo povo e seus representantes. (BOBBIO, 2015)

Ferrajoli (2007) ensina que a informação é objeto de dois direitos distintos: o direito de informação como direito ativo de liberdade e como direito social passivo consistente em uma expectativa positiva (direito *ao* livre acesso às informações). Ambos os sentidos – o direito de liberdade de expressão e o direito a receber informações – verificam-se como direitos autônomos que pertencem a todos e a cada um simultaneamente. Por isso, esse direito requer explícitas garantias constitucionais: sendo as garantias primárias os deveres dos poderes públicos de prestar informações e assegurar uma imprensa livre; e as garantias secundárias a possibilidade de exigi-las em juízo.

O mesmo autor divide ainda a transparência pública em dois momentos distintos, demonstrando a submissão às leis de forma a garantir o direito fundamental à informação que os cidadãos têm (FERRAJOLI, 2007). Em primeiro lugar, *ex parte principis* (por parte do governo), quando a transparência e a informação em relação aos poderes públicos são “uma precondição elementar” da democracia e do direito público. Em segundo, *ex parte populi* (por parte do povo), conquanto a informação seja uma peça *a priori* em relação ao exercício do direito ao voto consciente – característica essencial à uma democracia.

O direito à informação, portanto, também parte da sociedade civil, pois afinal os atos da Administração Pública, no que tange a seu processo político-decisório, resultam e geram informações que devem ser registradas em documentos orgânicos (assim chamados por se relacionarem intrinsecamente uns aos outros), formando conjuntos arquivísticos. (JARDIM, 1999)

Alargando ainda mais o contexto, observando-se a política internacional, verifica-se que se firmou um compromisso histórico para a consolidação da democracia constitucional, traduzido nos documentos e conferências internacionais, tais como a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*⁶, o *Pacto Internacional sobre Direitos*

6 A Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), é considerada como um dos grandes marcos do século XX e em seu artigo 19 afirma “Todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras”. (UNICEF, 1948)

*Civis e Políticos*⁷, a *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*⁸ e a *Convenção Europeia sobre Direitos Humanos*⁹. Da mesma maneira, tal compromisso identifica-se com a convergência de antigas reivindicações de acadêmicos, grupos, organizações e entidades sociais, que buscam a transparência pública como forma de proteger e consolidar o Estado Democrático de Direito.

Em suma, a informação e sua proteção foram institucionalizadas como pilares da democracia contemporânea. O Estado de Direito traçou limites para a ação e abrangência do aparato administrativo, estabelecendo direitos para o cidadão, consubstanciando esses mecanismos nas cartas de direitos e garantias fundamentais de cada Constituição.

Nessa esteira, a tensão entre liberdade/poder ou informação/segredo é mais aparente na possibilidade de controle dos governantes pelos governados. A legitimação do poder estatal democrático advém da escolha popular. Como somente se controla aquilo que pode ser conhecido, a transparência dos atos de governo é inderrogável.

Conclui-se aqui que a questão da legitimidade é de importância central para o funcionamento político de uma democracia, que substitui o uso da força pela formação de consensos (BOBBIO, 2004, p. 685):

Num primeiro enfoque aproximado, podemos definir Legitimidade como sendo um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos. É por esta razão que todo poder busca alcançar consenso, de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão. A crença na Legitimidade é, pois, o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado.

7 Pacto adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966, sendo ratificado por 160 países a partir de 2007. De forma muito similar à Declaração Universal dos Direitos Humanos, prevê (também em seu artigo 19) o direito de livre opinião e expressão. (MENDEL, 2008, p. 8)

8 Também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, é um [tratado](#) internacional entre os países-membros da [Organização dos Estados Americanos](#) e que foi subscrita durante a *Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos*, de [22 de novembro de 1969](#), na cidade de [San José](#) da [Costa Rica](#), e entrou em vigor em [18 de julho de 1978](#). Ele assegura em seu artigo 13 a liberdade de expressão como direito humano, de forma não só similar aos dos tratados da ONU, mas de forma ainda mais incisiva.

9 A Convenção Europeia de Direitos Humanos consolidou a jurisprudência de diversos estados europeus acerca de conflitos envolvendo liberdade de expressão diante de Autoridades Públicas. (MENDEL, 2008, p. 14)

Eis o ponto de ligação entre o antigo poder invisível e o poder visível. Daí a necessidade fundamental de se produzir instrumentos legitimadores para as necessidades axiologicamente antidemocráticas – tal qual é o segredo. No entanto, antes de adentrar em possíveis respostas, mais uma faceta contextual deve ser explorada. Afinal, da mesma forma que conceitos políticos e jurídicos mudam, o mundo também muda, clamando que com ele se altere a nossa relação com a informação.

4 TRANSPARÊNCIA NA PRÁTICA

Explanada a coexistência do segredo com a democracia, resta modelar formas que admitam sua existência, mas contribuam para sua minimização.

Evidentemente que, em situação de extrema crise sanitária, há uma necessidade quase desesperadora de obtenção de recursos – quer de prestação de serviços, quer de aquisição de produtos. Assim como diversos países, o Brasil precisou abreviar os procedimentos típicos de licitação para garantir maior expediência aos processos, o que demanda suporte normativo e novas práticas burocráticas.

Uma primeira solução, para os possíveis desvios e disfunções, é a incorporação de testes de danos compreensíveis e completos nas normativas emergenciais, enfatizando a necessidade de fundamentação que justifique o uso de recursos em caráter urgente. Deve assim ser priorizada a demonstração (através de provas concretas e dados quantificáveis e mensuráveis) de que o interesse público envolvendo o risco de obedecer aos trâmites normais é de fato maior que o interesse não menos público em abreviá-lo e simplificá-lo, além também de buscar a adequação ao princípio da proporcionalidade. Assim, deve ser criado um modelo heurístico capaz de analisar o caso concreto, a relação custo (visto como dano à Administração Pública) e benefício (o interesse público em questão).

Além do mais, todas as informações relativas às contratações devem obedecer rigorosamente ao princípio da publicidade, operando-se de forma multidimensional, e abarcando distintas visões do seu conteúdo (MIRAGEM, 2011):

- a) como mandado de otimização para a ação transparente dos agentes públicos e da própria Administração (estabelecendo como padrão da ação administrativa a sua divulgação ao público, fomentando o controle e o acesso a informações sobre a condução dos assuntos públicos);

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

b) como condição de validade e eficácia dos atos administrativos, espécie de exigência formal condicionante da atividade administrativa, estabelecendo a ampla divulgação como regra e o sigilo como situação excepcional a ser observada pelo agente público;

c) como acesso de qualquer interessado a dados e informações relativamente à ação da Administração Pública. Apenas com a permanente divulgação de informações ao público, assim como a facilitação do acesso aos documentos públicos pela Administração é que se implementa a finalidade precípua do princípio em questão: o controle da atividade administrativa pelo cidadão.

O princípio da publicidade liga-se diretamente ao conceito da visibilidade de atos (o que consequentemente fornece validade e legitimidade às ações governamentais na democracia). Uma informação deve estar documentada, de forma gráfica, audível, visual etc., de forma a respeitar os princípios tão peculiares à arquivologia (tais como a unicidade, organicidade, indivisibilidade, integridade, autenticidade e heterogeneidade de seu conteúdo). (TANUS; RENAU; ARAÚJO, 2012)

Para ser visível, portanto, a informação deve ser completa e acessível. Completa, pois ela tem de conter todos os aspectos essenciais envolvidos. Acessível, na medida em que encontrá-la não há de parecer um labirinto para o cidadão comum.

Nessa esteira, a organização Transparência Internacional, em recente relatório, também enumerou elementos considerados mínimos para a redução de riscos de corrupção em contratações de emergência, capazes de legitimar e adequar tais medidas (CONTRATACIONES, 2020). Apontam-se de especial relevância:

- previsão de que sejam fornecidas informações claras sobre cada contratação emergencial efetuada, permitindo assim o eficaz controle social sobre os gastos públicos (prevenindo desperdícios, conflitos de interesse e outros desvios);

- atribuição aos órgãos de controle, explicitamente, da competência para acompanhar todas as fases dos processos administrativos relacionados às contratações;

- criação de um sítio específico para o acompanhamento dessas informações, facilitando seu acesso *on line*, dando destaque ainda ao encarregado pela fiscalização daqueles gastos;

- elaboração de uma lista de bens, produtos e serviços de saúde relacionados diretamente ao combate da COVID-19 que podem ser adquiridos por meio de contratações emergenciais;

- publicação de relatórios periódicos consolidando os dados e informações sobre as contratações emergenciais realizadas no período correspondente, incluindo valor total gasto, somatório dos bens e serviços adquiridos, entre outros.

Destaca-se ainda que esse tipo de legislação deve obedecer aos mesmos parâmetros em todos os entes subnacionais, de forma a facilitar o processo de avaliação e análise de tais políticas públicas.

Além dessas questões, é importante ainda estabelecer, do ponto de vista específico do combate à corrupção, mecanismos claros que facilitem o acompanhamento e fiscalização das medidas (BRUCE, 2020):

- realizar contratos capazes de disciplinar os fluxos financeiros e compras associadas à crise;

- posicionar a transparência como mandamento central em todas as decisões de compras e contratações mesmo durante a crise; onde forem introduzidas medidas emergenciais de controle a corrupção, essas devem conter cláusulas claras que permitam a futuras administrações reavaliar e determinar sua continuidade em intervalos regulares;

- haver regras claras e aplicáveis que imponham a ostensividade de atividades de *lobby* e *advocacy*, que impeçam o acesso político de ser comprado e vendido. Os titulares de cargos públicos não devem tão simplesmente declarar seus conflitos de interesse. Para garantir que as decisões sejam tomadas exclusivamente no interesse público, é preciso que haja distância entre as partes em conflito e a tomada de decisões públicas.

- prever que quaisquer operações militares que busquem ajudar a gerenciar a emergência devem ter cronogramas claros e disponíveis ao público, além de supervisão independente, estando sujeitas a revisão e auditorias.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia pela qual o mundo vem passando impacta, inevitavelmente, na sociedade e nas instituições, criando novos consensos e modos de viver. Nesse novo contexto, os aspectos multidimensionais dos fluxos de informação condicionam a forma como se reage, fazendo da transparência um signo do mundo contemporâneo.

Embora a COVID-19 tenha lançado o mundo em desordem, não devem ser abandonados os compromissos com o acesso à informação e o combate à corrupção em uma crença equivocada de que a transparência não importa. Os custos são altos demais: perda de confiança pública, incapacitação do sistema de saúde, inequidades sociais e o risco cada vez maior de insegurança.

Ao mesmo tempo, não pode se fazer da transparência um objeto ideal capaz de determinar por si próprio a democracia, uma vez que qualquer entidade política irá produzir opacidade (tanto de forma proposital buscando dominação jurídico-política, quanto como mera disfunção burocrática).

Todos esses novos elementos provocam a reconfiguração conceitual do que é uma política de informação e, mais importante, como implementá-la, delimitando seus parâmetros e ações. Nesse sentido, as leis produzidas no contexto de pandemia devem sempre abarcar legitimação necessária para o tratamento da transparência e a delimitação do sigilo.

No entanto, o assunto está longe de ser simples ou de se exaurir. Como se viu, o uso do segredo na política de forma sistemática remete a uma matriz do fazer político marcada por traços culturais profundos, quer sejam patrimonialistas ou autoritários. Esses resquícios tendem a aparecer ainda na técnica legislativa e na própria cultura de hermetismo de muitos órgãos públicos.

As dificuldades inerentes à correta aplicação da lei refletem a falta de estrutura (social, cultural ou administrativa) de seus cumpridores, abrangendo problemas como a inexistência de serviços de atendimento ao cidadão, a não resposta, a exigência de identificação do solicitante, a dificuldade de se interpor recursos ou a falta de operabilidade dos próprios sistemas públicos.

6 REFERÊNCIAS

ALMINO, João. **O segredo e a informação: ética e política no espaço público**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

ARENDDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

ARTIGO 19. **8 anos lei de acesso à informação: transparência para superar a crise**. Artigo 19, São Paulo, 30 maio 2020. Disponível em: <https://artigo19.org/blog/2020/05/30/transparencia-para-vencer-a-crise/>. Acesso em: 19 jul. 2020.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Pensamento crítico, 63).

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.351 - Distrito Federal**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 94DC-7CFE-1A0D-96F7 e senha 6140-DC34-E5FE-3EE1. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRUCE, Daniel. Corruption & covid-19: the story so far. **Transparency International UK: fighting corruption worldwide**, London, 8 Jul. 2020. Disponível em: <https://www.transparency.org.uk/corruption-coronavirus-covid-19-latest>. Acesso em: 17 jul. 2020.

BURKE, Peter. Problemas causados por Gutenberg: a explosão da informação nos primórdios da Europa moderna. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 44, p. 173-185,

jan./abr. 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142002000100010>. Acesso em: 01 out. 2018.

CADEMARTORI, Sergio Urquhart. **As dimensões jurídico-políticas do segredo**. 1990. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas especialidade Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1990. Disponível em: <http://tede.ufsc.br/teses/PDPC0014-D.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019

CADEMARTORI, Sergio Urquhart; FERRI, Caroline. A construção de garantias para o direito de acesso e a esfera do ambiente. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, Florianópolis, n. 67, p. 139-164, dez. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n67p139>. Acesso em: 13 fev. 2019

CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

CONTRATACIONES públicas en estados de emergencia. **Transparency International**: the global coalition against corruption, [América Latina, 2020]. Disponível em: https://www.transparency.org/files/application/flash/COVID_19_Public_procurement_Latin_America_ES_PT.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.

COSTA, Célia Maria Leite. Acesso à informação nos arquivos brasileiros: retomando a questão. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 32, p. 178-188, 2003. Ponto de Vista. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2192/1331>. Acesso em: 23 jan. 2019.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia Iuris**. Bari: Laterza, 2007. v. 2.

FIGUEIREDO, Fabiana; VIDIGAL, Victor. Operação policial apreende testes de covid-19 e R\$ 27 mil em cédulas com servidores públicos no AP. **O Globo**: G1, Amapá, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2020/06/26/operacao-policial-apreende-testes-de-covid-19-e-dinheiro-em-casas-de-servidores-publicos-no-ap.ghtml>. Acesso em: 17 jul. 2020.

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: síntese de indicadores 2015/ IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999.

JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 2-22, jan./abr. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-99362009000100002&script=sci_abstract&tlng=es. Acesso em: 07 jun. 2018.

KANT, Immanuel, 1724-1804. **A paz perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Ed. 70, 1995. (Textos Filosóficos, 18).

LOSANO, Mario G. Trasparenza e segreto: una convivenza difficile nello Stato democratico. **Diritto pubblico**, n. 3, p. 657-682, set./dez. 2017.

MAZZI, Carolina. Governo é denunciado na CIDH por falta de transparência e violação dos direitos indígenas durante pandemia. **O Globo**, Rio de Janeiro, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/governo-denunciado-na-cidh-por-falta-de-transparencia-violacao-dos-direitos-indigenas-durante-pandemia-24535620>. Acesso em: 17 jul. 2020.

MEIJER, A. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. **Public Administration Review**, [Dallas, Texas, USA.] v 73, n.3, p. 429-439, May/June 2013. DOI: [10.1111/puar.12032](https://doi.org/10.1111/puar.12032). Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/puar.12032>. Acesso em: 19 jul. 2020.

MENDEL, T. **Freedom of information**: a comparative legal survey. 2. ed. Paris: UNESCO, 2008.

MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. **Information Policy**, v.18, n. 3, p.233–242, Oct. 2013. DOI: 10.3233/IP-130299. Disponível em: <http://content.iospress.com/articles/information-polity/ip000299>. Acesso em: 7 jun. 2017.

MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. UNICEF Brasil, 10 de dezembro 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html. Acesso em: 1 dez. 2018

PIRES, Maria Coeli Simões. Diálogos e conflitos no processo de elaboração das leis. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E

DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. **Legística**: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 119-156. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/392>. Acesso em: 20 jul. 2020

RECOMENDAÇÕES para transparência de contratações emergenciais em resposta à covid-19. **Transparência Internacional Brasil**, São Paulo, [2020]. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em: 17 jul. 2020.

ROTHSTEIN, Mark A. From SARS to Ebola: legal and ethical considerations for modern quarantine. **Indiana Health Law Review**, v. 12, n. 1, p. 227-280, 2015.

TANUS, Gabrielle Francinne de S. C.; RENAU, Leonardo Vasconcelos; ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. O conceito de documento na arquivologia, biblioteconomia e museologia. **Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 158-174, 2012. Disponível em: <http://basessibi.c3sl.ufpr.br/brapci/v/a/12263>. Acesso em: 16 Jun. 2017.

**DOSSIÊ ESPECIAL –
PÍLULAS DE DIREITOS
HUMANOS**

Submetido em 20/09/2020
Aprovado em 22/12/2020

PROSELITISMO NEGATIVO E O EQUILÍBRIO DAS LIBERDADES

NEGATIVE PROSELITISM AND THE BALANCE OF FREEDOMS

Sérgio Luís Tavares^I

Márcio Dodds Righetti Mendes^{II}

RESUMO

O artigo objetiva destacar o direito humano de liberdade religiosa, também direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, porém realça que o respeito a esse direito requer a observância de aspectos como a legalidade, a razoabilidade, a alteridade e a empatia, para que o “paraíso” proporcionado pela religiosidade a determinado indivíduo ou grupo não se transforme no “inferno” de outrem, pelas vias da intolerância, do ódio e das formas de discriminação e

ABSTRACT

The article aims to highlight the human right to religious freedom, also a fundamental right in the Brazilian legal system, but stresses that respect for this right requires observance of aspects such as legality, reasonableness, alterity and empathy, so that “paradise” provided by religiosity to a certain individual or group does not become the “hell” of others, through the ways of intolerance, hatred and forms of discrimination and prejudice. The survey reveals that Brazil has

I Mestre em Direito Público e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Especialista em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Especialista em Direito e Estado pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Graduado em Teologia pela Faculdade de Ciências, Educação e Teologia do Norte do Brasil (FACETEN). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). E-mail: sergio_tavares_2004@yahoo.com.br

II Mestrando em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Utiliza o pseudônimo Márcio de Jagun. Coordenador Estadual de Defesa e Promoção da Liberdade Religiosa RJ. Advogado especialista em Direitos Humanos, com ênfase em legislação relativa à Liberdade Religiosa. Professor de Cultura e Religiosidade Yoruba junto ao Programa de Estudos e Pesquisas das Religiões (PROEPER/UERJ); Professor de Cultura e Idioma Yoruba junto ao Programa de Línguas Estrangeiras Modernas (PROLEM/UFF); Consultor junto ao IPHAN para inclusão do idioma ioruba no Índice Nacional de Diversidade Linguística. Membro Titular do Conselho Estadual de Defesa e Promoção da Liberdade Religiosa. Membro do grupo de pesquisa Kékeré, junto ao Programa de Pós Graduação da Uerj (Proped/Uerj). E-mail: ori@ori.net.br

preconceito. A pesquisa revela que o Brasil conta com importantes marcos regulatórios para a concretude do direito à liberdade religiosa, tanto pela adesão a tratados e acordos internacionais, quanto por dispositivos constitucionais, normas legislativas, jurisprudência e determinadas políticas públicas e ações sociais que militam a esse favor. No entanto, constata-se que a intolerância religiosa, propagada por variáveis modos, como ofensas físicas e morais, preconceitos, posturas fundamentalistas, tratamento diferenciado em razão da crença e o chamado proselitismo negativo, denuncia a necessidade de constante fiscalização e aperfeiçoamento dos instrumentos de garantia à liberdade religiosa no Brasil. Nesse sentido, a identificação dos razoáveis limites do proselitismo religioso é determinante para a separação entre o que seja o legítimo exercício da religiosidade e aquilo que constitua abusos a esse mesmo direito, sob o disfarce de um suposto discurso respaldado pela fé e pela liberdade de convicção e expressão. A pesquisa em tela é exploratória, envolvendo levantamento bibliográfico e documental, constante de livros, artigos científicos, legislação e editoriais publicados, obtidos tanto em

important regulatory frameworks for the realization of the right to religious freedom, both through adherence to international treaties and agreements, as well as through constitutional provisions, legislated norms, jurisprudence and certain public policies and social actions that militate in this favor. However, it appears that religious intolerance, propagated by variable modes, such as physical and moral offenses, prejudices, fundamentalist attitudes, different treatment due to belief and the so-called negative proselytism, denounces the need for constant inspection and improvement of the instruments of guarantee to religious freedom in Brazil. In this sense, the identification of the reasonable limits of religious proselytism is decisive for the separation between what is the legitimate exercise of religiosity and what constitutes abuses of that same right, under the guise of a supposed speech supported by faith and freedom of conviction and expression. The research on screen is exploratory, involving bibliographic and documentary surveys, contained in books, scientific articles, legislation and published editorials, obtained both in physical and digital media, and using the analytical-descriptive method.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

meio físico, quanto digital, e empregado o método analítico-descritivo.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos humanos. Dignidade humana. Liberdade religiosa. Laicidade. Proselitismo.

KEYWORDS

Human rights. Human dignity. Religious freedom. Secularity. Proselytism.

1 INTRODUÇÃO

Apesar de muitas vozes discursarem pela negação da fé e da religiosidade, a busca de respostas que ultrapassem a dimensão da imanência persiste no campo da racionalidade e das emoções humanas, convidando o indivíduo às instâncias do sobrenatural.

Nessa trajetória, o homem, desde as sociedades mais primitivas, pratica essa transcendência de diversas formas e uma delas é através da religião, ora enaltecida, ora rechaçada, mas sempre presente ao longo da caminhada histórica da humanidade.

Por isso mesmo, ainda que se negue, pessoalmente, a premência dessa busca, a religião é um fenômeno social, e como tal carece de balizas mínimas para a convivência entre os indivíduos e entre estes e o Estado, para que os abusos sejam evitados ou, senão, reprimidos com justiça.

Assim, a liberdade religiosa ergueu-se como direito humano, praticamente em todo o mundo, e passou a ocupar o status de direito fundamental num sem número de ordenamentos jurídicos nacionais, onde são definidos aspectos como as liberdades de organização, consciência, pensamento, expressão, associação e reunião em função da atividade religiosa, bem como a relação das instituições religiosas com o poder público.

Por se referir a um direito de múltiplas faces que, em tese, requer a não intromissão do Estado, e possuir uma carga altamente subjetiva, pode dar margem a que abusos em nome desse mesmo direito venham a ser perpetrados, tanto no plano horizontal, ferindo a liberdade religiosa alheia, quanto verticalmente, por transgressões às normas de ordem pública, ditadas pelo Estado.

A primeira parte do artigo apresenta alguns conceitos de religião e liberdade religiosa, assim como faz um apanhado dos mais importantes marcos regulatórios empenhados em disciplinar o assunto, tanto em nível internacional, como em nosso país, cuja história se vê permeada de violações que se estendem até os dias de hoje, na forma de violências, hostilidades, preconceitos e fundamentalismos, geralmente “em nome da fé” e valendo-se de um discurso supostamente prosélito.

Na sequência, o artigo discorre sobre a pacificação entre os direitos da dignidade humana, mostrando que, apesar dos avanços normativos, os reiterados episódios de desrespeito à liberdade religiosa no Brasil requerem a adoção e a observância de políticas públicas atentas a essa causa, a fim de coibir a continuidade de uma mentalidade de intolerância religiosa, que inclui o que é aqui denominado “proselitismo negativo”.

Na última parte, o artigo faz uma síntese da história do direito à liberdade religiosa no Brasil, apontando para as recorrentes dificuldades para a concretude desse direito em nosso país, seja pela interferência estatal abusiva ou mesmo pela omissão do poder público quanto a evitar as violações entre os particulares.

Nessa última seção, destaca-se ainda que determinadas religiões, como as de matriz africana, são as mais afetadas, assim como é feita a diferenciação entre as formas de religiosidade culturalistas e prosélicas, exemplo que demonstra que o exercício do *religare* demanda o respeito à diversidade, notadamente em uma sociedade plural, sincrética e mística como a brasileira.

Portanto, tratar da liberdade religiosa no Brasil e dos limites do proselitismo e das liberdades praticadas em nome da fé, convicções e crenças é antes de qualquer coisa zelar pelo próprio fortalecimento desse direito, a fim de que ele não seja confundido como um instrumento de desarticulação social.

2 MARCOS REGULATÓRIOS DA LIBERDADE RELIGIOSA

Na sua mais elementar etimologia, “religião” aponta para uma ação de “religar”, “reler” ou “reeleger” o homem a um ser ou a algo superior e transcendente, pela qual esse “retorno” tende a gerar ao indivíduo algum nível de segurança, paz, esperança ou outros sentimentos e emoções correlatas e essenciais à jornada terrena.

Diante disso, observa-se que o vocábulo “religião” ostenta riqueza de significados, de modo que a busca de uma compreensão exata se torna tarefa difícil, sendo possível, no entanto, simplificar, ao se dizer que se trata de um sistema de ideias, crenças e práticas organizadas, capazes de influenciar um indivíduo ou uma coletividade, na busca de associar o elemento humano ao elemento divino, sagrado, eterno.

Chehoud expressa essa dificuldade:

Várias são as suas definições, explicações, conotações. Cada indivíduo tem um entendimento próprio, e sente a religião por si mesmo, mas, quando procurar explicar o que ela é, as palavras faltam. Ademais, inúmeros são os pontos de vista que podem ser adotados na busca da conceituação, exemplificativamente, a perspectiva do fiel, a do ateu, a do cientista social, ou ainda, a do Estado, que deve zelar pela liberdade, com cuidados para não infringir a laicidade (CHEHOUD, 2012, p. 57).

Trata-se, portanto, de um conceito não especificamente jurídico, cuja investigação mais amíúde é feita pelas ciências sociais, com particular destaque para a Sociologia. Ainda assim, o operador do Direito, o Estado e a sociedade civil como um todo têm a necessidade de manejar tal conceito, cujo exercício representa um dos reconhecidos direitos do homem, figurando ademais como direito fundamental na maioria dos ordenamentos jurídicos.

Em Marx (2010, p. 145), “a religião é o suspiro da criatura oprimida, o coração de um mundo sem coração, tanto quanto é o espírito de uma situação sem espírito. Ela é ópio do povo”.

Para Durkheim (1996, p. 32), religião é um “sistema solidário de crenças e de práticas relativas às coisas sagradas, isto é, separadas, interditas, crenças e práticas que se unem em uma mesma comunidade moral, chamada igreja”.

Oro aponta religião como:

Uma estrutura de práticas, discursos e símbolos comuns a certo grupo social que refere a forças, personificadas ou não, aceitas pelos crentes como anteriores e superiores ao seu ambiente natural e social, diante das quais eles expressam dependência (sentem-se por elas criados, governados, protegidos, ameaçados) e se consideram obrigados a certo comportamento em sociedade e na interação com seus semelhantes (ORO, 2013, p. 25).

Não há como se negar que a forma de o homem tratar com o eterno é absolutamente variável no tempo e no espaço em que vive, sendo a religião uma expressão não só dessa transcendência, como de fatores imanentes ligados aos traços culturais vivenciados.

Interpretando essas novas formas de religiosidade, filósofos como Gilles Lipovetsky e Sébastien Charles, comentam sobre as influências da chamada Hipermodernidade sobre os comportamentos humanos, inclusive religiosos desse mesmo tempo que eles consideram o atual (CHARLES; LIPOVETSKY, 2004).

Nesse sentido, Tavares e Sardas afirmam:

A busca do transcendente é realmente um caminho mais complexo na Hipermodernidade, a mais das vezes pela paradoxalidade de um ser religioso que vive o presente sem apostar no futuro; que luta pela liberdade, mas não sabe muito o que fazer com ela; que busca o ajuntamento religioso, porém não abre mão de sua individualidade; que se satisfaz no emocionalismo superficial, contudo, sem preencher todos os vazios da sua essência. Contudo, por mais que esse homem hipermoderno represente, nesse sentido, a simbiose de deturpações ou fragilidades, é esse mesmo ser humano que se mostra capaz de buscar na transcendência (ou ao menos na tentativa dela), os elementos fundamentais para viver e sobreviver com sabedoria em meio a uma imanência desafiadora, com plena capacidade para revelar o que pensa e o quanto pode contribuir positivamente para a posteridade da saga humana (TAVARES; SARDAS, 2018, p. 71-72)

Visto que conceituar religião demanda cautela, mais prudência ainda requer definir o que seja liberdade religiosa, pois esta sofre todos os influxos culturais, políticos, sociológicos e mesmo psicológicos presentes na sociedade de cada tempo e lugar.

Pontes de Miranda (1971, p. 119) esclarece: “liberdade de religião é liberdade de se ter a religião que se entende, em qualidade, ou em quantidade, inclusive não se ter”.

Conforme Rivero (1997, p. 181 *apud* CHEHOUD, 2012, p. 57), a liberdade de religião está dentro da categoria das liberdades do pensamento, e inclui a liberdade de consciência (liberdade de escolher entre a incredulidade a adesão a uma religião) e a liberdade de cultos (liberdade de praticar individual e coletivamente a religião).

Como bem observa Pires (2018, p. 123), é comum a liberdade religiosa ser associada às liberdades de consciência, pensamento e opinião, desenvolvendo-se tanto em um fórum interno, quanto externo.

O fórum interno é próprio da mente e do coração, na perspectiva de ter a crença religiosa ou as convicções filosóficas ou devocionais, na esfera do subjetivismo. Já o fórum externo é relativo às ações concretas, ou seja, uma concepção objetiva, materializada pela liberdade de expressão, pelas práticas litúrgicas, pelo *modus vivendi* religioso e pelo próprio discurso prosélico.

Importante frisar que a liberdade religiosa, majoritariamente, é enxergada como um direito fundamental, essencial à dignidade e que demonstra a autodeterminação

peçoal, que, como tal, pode ser desdobrada em duas dimensões amplas: a liberdade de pensamento e de consciência, voltada à livre formação das convicções e opiniões; e a liberdade de expressão, relacionada à livre exposição e concretização de tais pensamentos em condutas (PIRES, 2018, p. 126).

Cabe destacar que a liberdade religiosa tanto é reconhecida como direito humano, pois é reconhecida na esfera do Direito Internacional, quanto tem o status de direito fundamental, pois segue positivada pelo Direito Constitucional interno de inúmeros países, como é o caso do Brasil.

Santos Júnior (2013, p. 89), inclusive, afirma ser “impossível não perceber que a liberdade religiosa, dentre todos os direitos humanos, foi um dos que primeiro conquistaram afirmação no plano do direito internacional”.

Em termos de marcos regulatórios, a liberdade religiosa passou a ter esse reconhecimento internacional como direito humano, pela sua inserção em importantes instrumentos jurídicos internacionais, dos quais não se pode deixar de citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

A Declaração Universal, em seu artigo 18, registra:

Todo homem tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; este direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pela observância isolada ou coletivamente, em público ou em particular (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

É bem verdade que já se discutiu o valor jurídico da Declaração Universal de 1948, pois não constitui um acordo internacional e, portanto, não é um documento com obrigatoriedade legal, tendo sido adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas sob a forma de resolução.

Piovesan (2013, p. 218) explica que a Declaração Universal tem sido concebida como a interpretação autorizada da expressão “direitos humanos”, constante da Carta das Nações Unidas¹ e que, por esse motivo, teria força jurídica vinculante.

1 A Carta das Nações Unidas foi assinada em São Francisco (EUA), em 26 de junho de 1945, na qualidade de acordo internacional formador da Organização das Nações Unidas.

O fato é que diversos argumentos militam a favor do reconhecimento jurídico e vinculante da Declaração de 1948, como a progressiva incorporação de seu conteúdo do discurso da Organização das Nações Unidas (ONU) e dos países, além das manifestações oficiais e da jurisprudência internacional e supranacional de Direitos Humanos.

A Declaração Universal de 1948, em se tratando da liberdade de religião, constituiu, à época de sua aprovação, um instrumento vanguardista, ao afirmar que crentes de todas as religiões e crenças seculares poderiam viver pacificamente e terem garantidos seus direitos pelo respectivo Estado nacional, construindo caminhos seguros para a laicidade.

Daí, poder se afirmar que a DUDH oferece ampla proteção não somente aos religiosos, como também aos ateus, agnósticos e todos aqueles que, de um modo geral, não professam qualquer religião ou credo, pois pugna, antes de tudo, pela liberdade de pensamento e de consciência.

Outro mérito da Declaração de 1948, como marco regulatório da liberdade religiosa no mundo, foi de apregoar tal garantia, sem dar a ela um caráter absoluto e radical, isto é, evidenciar que podem existir restrições à liberdade religiosa, conforme específicas regulamentações, fixadas a partir de determinados parâmetros indicados na mesma Declaração.

Essas restrições são anunciadas pelo artigo 29.2, da Declaração:

No exercício de seus direitos e liberdades, todo ser humano estará sujeito apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

A relevância da DUDH prossegue ao servir de inspiração para tantos outros documentos internacionais da mais alta importância para os Direitos Humanos e, mais detidamente, para a questão da liberdade religiosa.

A mencionada influência ocorreu, por exemplo, na redação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela Assembleia Geral da ONU, em 21 de dezembro de 1965 e promulgada perante o

ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto federal nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969 (BRASIL, 1969).

Tal Convenção, ao tratar da discriminação racial, exige que os Estados se comprometam a proteger os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem discriminação de raça, sexo, idioma ou religião, e enumera uma série de direitos que devem ser atendidos, como a liberdade religiosa, para o atingimento da igualdade étnico-racial.

Outro diploma internacional importante à liberdade religiosa é o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e promulgado no Brasil pelo Decreto federal nº 592, de 6 de julho de 1992 (BRASIL, 1992).

O Pacto de 1966, em seu (também) artigo 18 estabelece:

1. Toda pessoa terá direito a liberdade de pensamento, de consciência e de religião. Esse direito implicará a liberdade de ter ou adotar uma religião ou uma crença de sua escolha e a liberdade de professar sua religião ou crença, individual ou coletivamente, tanto pública como privadamente, por meio do culto, da celebração de ritos, de práticas e do ensino.
2. Ninguém poderá ser submetido a medidas coercitivas que possam restringir sua liberdade de ter ou de adotar uma religião ou crença de sua escolha.
3. A liberdade de manifestar a própria religião ou crença estará sujeita apenas às limitações previstas em lei e que se façam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral [nas esferas] públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.
4. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais - de assegurar a educação religiosa e moral dos filhos que esteja de acordo com suas próprias convicções. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966) (nossos grifos)

Abordando a questão da igualdade racial, todavia com transversalidade acerca da liberdade religiosa, mencione-se a Declaração Sobre a Raça e os Preconceitos Raciais, aprovada pela Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, de 27 de novembro de 1978.

Essa Declaração de 1978 assinala que os meios de comunicação social, e quem os controla, devem abster-se de apresentar indivíduos e grupos de seres humanos de forma estereotipada e tendenciosa. Estabelece ainda que o racismo engloba ideologias racistas, atitudes motivadas por preconceitos raciais, comportamentos discriminatórios, disposições estruturais e práticas institucionalizadas causadoras de desigualdade racial, bem como condena qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência com base na raça, cor, origem étnica ou nacional ou intolerância religiosa motivada por considerações racistas.

Outro fruto da Declaração de 1948, que cumpre a função regulatória da liberdade religiosa em nível internacional é a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Fundadas na Religião ou nas Convicções, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 25 de novembro de 1981, por meio da Resolução nº 36/55.

Essa Declaração de 1981, já em suas considerações iniciais, homenageia a liberdade religiosa:

Considerando que a religião ou as convicções, para quem as profere, constituem um dos elementos fundamentais em sua concepção de vida e que, portanto, a liberdade de religião ou de convicções deve ser integralmente respeitada e garantida.

Considerando que é essencial promover a compreensão, a tolerância e o respeito nas questões relacionadas com a liberdade de religião e de convicções e assegurar que não seja aceito o uso da religião ou das convicções com fins incompatíveis com os da Carta, com outros instrumentos pertinentes das Nações Unidas e com os propósitos e princípios da presente Declaração. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1981) (nossos grifos).

A liberdade religiosa também é prestigiada pela Convenção Sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral da ONU, em 20 de novembro de 1989, por meio dos seguintes dispositivos:

Art. 14. 3 - A liberdade de manifestar a sua religião ou as suas convicções só pode ser objeto de restrições previstas na lei e que se mostrem necessárias à proteção da segurança, da ordem e da saúde públicas, ou da moral e das liberdades e direitos fundamentais de outrem.

Art. 30 - Nos Estados em que existam minorias étnicas, religiosas ou linguísticas ou pessoas de origem indígena, nenhuma criança indígena ou que pertença a uma dessas minorias poderá ser

privada do direito de, conjuntamente com membros do seu grupo, ter a sua própria vida cultural, professar e praticar a sua própria religião ou utilizar a sua própria língua. (UNICEF, 1989) (nossos grifos).

Outra regulação internacional acerca da liberdade religiosa é encontrada na Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas e Linguísticas:

Art. 2º.1 As pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas (doravante denominadas “pessoas pertencentes a minorias”) têm o direito de fruir a sua própria cultura, de professar e praticar a sua própria religião, e de utilizar a sua própria língua, em privado e em público, livremente e sem interferência ou qualquer forma de discriminação. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992) (nossos grifos).

Uma última referência de regulação internacional sobre liberdade religiosa que merece menção é a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, assinada em 22 de novembro de 1969, que passou a ter vigência em julho de 1978 e foi promulgado no Brasil pelo Decreto federal nº 592, de 6 de julho de 1992 (BRASIL, 1992b).

O texto dessa Convenção prevê:

Artigo 12. Liberdade de consciência e de religião

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de consciência e de religião. Esse direito implica a liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças, bem como a liberdade de professar e divulgar sua religião ou suas crenças, individual ou coletivamente, tanto em público como em privado.
2. Ninguém pode ser objeto de medidas restritivas que possam limitar sua liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças.
3. A liberdade de manifestar a própria religião e as próprias crenças está sujeita unicamente às limitações prescritas pela lei e que sejam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral públicas ou os direitos ou liberdades das demais pessoas.
4. Os pais, e quando for o caso os tutores, têm direito a que seus filhos ou pupilos recebam a educação religiosa e moral que esteja acorde com suas próprias convicções. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969) (nossos grifos).

Em se tratando de Brasil, a base do marco regulatório da liberdade religiosa é a própria Constituição da República de 1988, embora tal expressão não apareça literalmente no texto constitucional, o que não significa que esse direito fundamental não seja protegido pelo referido diploma constitucional brasileiro.

Não obstante algumas divergências de opiniões, a doutrina brasileira, pautada na Constituição da República, tende a incluir na definição de liberdade religiosa, não só a liberdade de consciência (liberdade de crença), como também a liberdade de culto e a liberdade de organização religiosa.

Ressalte-se que a Constituição de 1988 foi farta em dispositivos sobre essa temática, a começar pelo Preâmbulo, que reverencia a religiosidade do povo brasileiro: *“representantes do povo, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, [...] sob a proteção de Deus”* (BRASIL, 1988).

Sobre o Preâmbulo, inclusive, já houve controvérsia se a sua redação não seria uma afronta à laicidade que o próprio texto constitucional preconiza e, conseqüentemente, não constituiria uma ameaça à garantia da liberdade religiosa.

Tal discussão foi abrandada pelo entendimento de que o texto preambular não seria dotado de força normativa, mas apenas um reconhecimento do constituinte sobre o perfil religioso da maioria do povo brasileiro, com base em análise basicamente sociológica (LEITE, 2014, p. 311).

No sistema constitucional brasileiro, o direito fundamental à liberdade religiosa é capitaneado por dois dispositivos principais:

Art. 5º, VI – é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e suas liturgias.

Art. 19 – É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração do interesse público. (BRASIL, 1988).

O artigo 19, inciso I, acima, é o fundamento central para a laicidade do Estado brasileiro, enquanto o artigo 5º, inciso VI expressa garantia individual e coletiva, já que

tutela o exercício dos cultos religiosos, a organização coletiva das associações religiosas e a proteção aos locais de culto e suas liturgias.

Weingartner Neto analisa a amplitude constitucional da liberdade religiosa:

Em síntese, a liberdade religiosa consagra-se como um corolário da liberdade de consciência – a tutelar juridicamente qualquer opção que o indivíduo tome em matéria religiosa, mesmo a rejeição (a crença é apenas uma das alternativas possíveis que se colocam ao sujeito). Não por acaso, assim, que muitos casos de objeção de consciência (talvez a maioria) originam-se de motivação de índole religiosa [...] (WEINGARTNER NETO, 2007, p. 79-80).

O culto religioso é expressão material da crença e se traduz por comportamentos como orações, meditações, jejum, leitura, estudo e interpretação de livros sagrados, canções, serviços religiosos, pregações, homilias, procissões, sacrifícios de animais etc.

Essa expressão material da crença também é instrumentalizada por posturas éticas, estilo de vida, vestuário, alimentação, ensino, assistência eclesial, proselitismo (expressão da religiosidade, na busca do convencimento de outras pessoas) e outras tantas manifestações e comportamentos que servem de substrato para a autodeterminação pessoal.

Como extensão da liberdade de culto, o texto constitucional de 1988, em seu artigo 5º, inciso VII, contempla o direito à prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva, como hospitais, quartéis e presídios, o que inclui comportamentos cúltricos e acompanhamento dos fiéis por sacerdotes dos credos correlatos.

A liberdade de culto também é endossada pela atribuição de efeitos civis ao casamento religioso, nos moldes do artigo 226, parágrafo 2º, da Constituição, que constitui a atribuição de efeitos jurídicos a um culto religioso.

A proteção ao local de culto também integra a liberdade religiosa, eis que no ambiente da liturgia religiosa deve prevalecer a privacidade, o retiro para práticas transcendentais, além da garantia da vida, integridade física e de outros direitos fundamentais dos fiéis, pautados inclusive na proteção genérica do princípio da inviolabilidade de domicílio.

A Constituição de 1988 ainda cuida da questão da objeção de consciência, cujos fundamentos são o Art. 5º, inciso VIII e Art. 143, parágrafo §1º, matéria que pode denotar tanto uma relação jurídica de horizontalidade em termos de Direitos Humanos, como também de verticalidade, a se considerar que haja eventual conflito entre a conduta decorrente da consciência religiosa e aquela outra imposta por norma oriunda do Estado.

Outra questão que demonstra o respeito à opção religiosa é a possibilidade do ensino religioso nas escolas públicas brasileiras, conforme artigo 210, parágrafo §1º, da Carta de 88, questão esta última que foi alvo de discussões no Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 4.439, em setembro de 2017, que acabou autorizando o ensino religioso nas escolas públicas, conquanto que seja respeitado o pluralismo religioso (BRASIL, STF, 2017).

Merece comentário a imunidade tributária aos templos de qualquer culto, prevista no Art. 150, inciso VI, letra “b”, da Constituição, que preconiza a isonomia entre as religiões e, conseqüentemente, a efetividade da liberdade religiosa e a laicidade no Brasil.

Muito embora o Brasil seja um país laico desde 1890 e a plena liberdade de crer e de não crer tenha sido assegurada em 1988, o crime de intolerância religiosa só aparece em nosso ordenamento jurídico em 1997. Há um enorme lapso temporal a demonstrar a negligência com que as instituições trataram o assunto.

A Lei 7.716, de 5 de janeiro de 1989, Lei Caó², estabeleceu em seu artigo 20, como crime, as condutas de praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, ou procedência nacional. Somente em 1997, esse dispositivo ganhou uma nova redação dada pela Lei 9.459, de 15 de maio de 1997, incluindo a palavra “religião” no mesmo artigo. O crime de intolerância religiosa foi assim, finalmente consagrado pela legislação brasileira, sendo passível de reclusão de um a três anos e multa (BRASIL, 1989).

Por fim, ainda que numa perspectiva aparentemente simbólica, porém com grande significância, vê-se a instituição do Dia Nacional de Combate à Intolerância Religiosa,

2 A Lei 7.716/89 ficou também conhecida como Lei Caó, em homenagem ao ex-deputado **Carlos Alberto Oliveira dos Santos, autor do respectivo projeto de lei. Nascido em** Salvador, em 20 de dezembro de 1941, faleceu no Rio de Janeiro em 4 de fevereiro de 2018, o mencionado parlamentar era popular pelo apelido de Caó. Além de político, Caó atuou como advogado e jornalista, e destacou-se na sua luta contra o racismo.

por meio da Lei federal nº 11.635, de 27 de dezembro de 2007, que consagra o dia 21 de janeiro da cada ano, em todo o Brasil, como a data dedicada a essa causa (BRASIL, 2007).

A partir da inclusão dessa data no calendário cívico do país, inclusive para efeitos de comemoração oficial, eventos como a Marcha de Combate à Intolerância Religiosa em diversas cidades brasileiras, enfatizando a relevância do direito fundamental à liberdade religiosa com todos os seus desdobramentos humanitários.

3 A PACIFICAÇÃO ENTRE OS DIREITOS DA DIGNIDADE HUMANA

Apesar dos marcos regulatórios no Direito nacional e internacional, no que diz respeito à liberdade de crer e de cultuar, a verdade é que a intolerância religiosa nunca cessou desde a chegada dos colonizadores.

Do Império à abolição da escravidão; da abolição à Proclamação da República; da Proclamação à Era Vargas; de Vargas à Constituição Cidadã de 1988; da Carta Magna de 1988 à Lei Caó.

Os marcos regulatórios são importantes, mas ainda não foram suficientes para mudar o cenário que se iniciou desde a chegada dos primeiros estrangeiros no Brasil. Desde então, há um ambiente de constante perseguição de natureza social, política e religiosa, que afeta determinados indivíduos e grupos de modo mais contundente.

Em nosso país, a História atesta, desde que se tem notícia, perseguições, preconceitos, torturas, racismos, dogmatismo e fundamentalismo na gestão pública e privada; demonização e descontextualização de credos; estratégias de imposição hegemônica de uma única matriz; uso da máquina pública para fins religiosos; utilização das religiões para enriquecimento ilícito e espúrio.

Temos, no mínimo, quinhentos anos de violações à dignidade humana. No que respeita a liberdade de crer e de não crer, o déficit é antigo e permanece aumentando o saldo devedor.

A dificuldade em capitular os casos de agressão à liberdade de crer e de não crer, junto às delegacias, é um problema notório. Diversos são os relatos de vítimas, advogados e militantes, que revelam a tendência de policiais não reconhecerem a intolerância

religiosa como causa principal de desterritorialização, de agressões ao patrimônio, à integridade física e à dignidade.

Na maioria das vezes, os investigadores, quando registram, atuam os casos como briga de vizinhos, ameaça, ou turbação da ordem, não obstante a existência do tipo legal do crime de intolerância religiosa desde 1997, com base no texto da Lei Caó, que abarca aqueles que incitam, induzem ou praticam o delito. Acrescente-se que, além do aludido crime da Lei Caó, o Código Penal brasileiro já previa, desde 1940, o crime de turbação ou interrupção de culto³.

A pioneira delegacia do Brasil, especializada no tema, foi criada no Estado de São Paulo, pelo Decreto nº 50.594, de 22 de março de 2006. No Distrito Federal, a criação da delegacia especializada para esse fim se deu pelo Decreto distrital nº 37.096, de 21 de janeiro de 2016.

O Estado do Rio de Janeiro fez o mesmo, por intermédio da Lei RJ nº 5.931, de 25 de março de 2011, sendo a delegacia especializada fluminense inaugurada somente em dezembro de 2018. O Projeto de Lei 1.609, de 2008, já apontava a necessidade premente desse tipo de equipamento público no Estado. Vale ressaltar que o mencionado projeto tramitou durante dez anos na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, enfrentando resistências de toda sorte, antes de ser convolado em lei.

Ao menos um caso de intolerância religiosa é contabilizado a cada hora, sendo noventa por cento deles contra religiões afro-brasileiras: Candomblé, Umbanda, Omolokô e outras. O aumento dos casos é exponencial, conforme fontes oficiais como o Disque 100, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro e, também, entidades da sociedade civil.

O então Ministério dos Direitos Humanos apresentou em 2018 as primeiras análises dos dados do Relatório Sobre Intolerância e Violência Religiosa no Brasil (RIVIR), referente aos anos 2011 a 2015 como, por exemplo, que 45 espaços de religiões de matriz africana sofreram ataques em 11 regiões no mencionado período. Além desses,

3 Art. 208 do Código Penal Brasileiro: Escarnecer de alguém publicamente, por motivo de crença ou função religiosa; impedir ou perturbar cerimônia ou prática de culto religioso; vilipendiar publicamente ato ou objeto de culto religioso: Pena - detenção, de um mês a um ano, ou multa. (BRASIL, 1940)

foram identificados 22 casos de intolerância contra igrejas católicas, 4 mesquitas e 3 igrejas evangélicas no Brasil nesses 5 anos (BRASIL, MDH, 2018).

Segundo o Censo de 2010, os afro-religiosos declarados não correspondem sequer a 1% da população, donde se conclui que os templos de matriz africana são os alvos preferenciais da violência patrimonial por motivação religiosa (IBGE, 2012).

Os casos de intolerância religiosa no Estado do Rio de Janeiro têm crescido assustadoramente, apontando essa unidade federativa como um dos maiores focos dessa violação no país. Só em 2017 foram registrados 800 casos e desde então o aumento tem sido de 56% (G1, 2018).

No entanto, o Estado do Rio de Janeiro é o que tem apresentado mais iniciativas positivas, tais como a criação do Conselho Estadual de Defesa e Promoção da Liberdade Religiosa (Decreto 46.221, de 18/01/2018); a implementação do Plano Estadual de Promoção da Liberdade Religiosa (Decreto 46.283, de 18/04/2018); a criação da Delegacia de Crimes Raciais e Delitos de Intolerância; a implementação do Estatuto Estadual da Liberdade Religiosa (Lei RJ nº 8.113, de 21/09/2018); e o reconhecimento dos idiomas iorubá, banto e jêje, praticados nas religiões afro-brasileiras, como patrimônio imaterial do Estado do Rio de Janeiro, conforme, respectivamente, a Lei RJ nº 8.085, de 28/08/2018, a Lei RJ nº 8.758, de 18/03/2020 e o Projeto de Lei nº 4.455, de 10/10/2018.

O jornal *Estadão*, em matéria veiculada em 2016, enfatizou o aumento de 3.606% no número de denúncias de intolerância religiosa nos últimos 5 anos, segundo os dados do levantamento do Ministério dos Direitos Humanos à época. De acordo com a matéria jornalística, a antropóloga Christina Vital, do departamento de Sociologia da Universidade Federal Fluminense, chamou a atenção para o aumento de terreiros de religiões de matriz africana que foram invadidos e queimados (ESTADÃO, 2016).

Além da aplicação da Lei Caó, entende-se que tais situações deveriam ser capituladas como atos de terrorismo, uma vez que se trata de ações violentas de extermínio de uma população, em razão de motivos ligados à etnia e à religiosidade.

Nesse sentido, a Lei federal nº 13.260/2016 (Lei de Terrorismo), assim dispõe:

Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de

xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública (BRASIL, 2016) (grifos nossos).

O histórico da intolerância religiosa em nosso país, assim como o preocupante agravamento devido às investidas do crime organizado nos demonstram, de modo cabal, que as medidas, até então adotadas, não foram eficazes o suficiente. Há ainda pouco conhecimento acerca da intolerância religiosa, seja entre os gestores, como no seio da sociedade civil.

A configuração do fato, as provas necessárias, a conciliação entre a liberdade de expressão e a liberdade de crer e de não crer, são ainda questões não pacificadas. Também existe pouco interesse em solucionar o problema. A temática não é vista como pauta emergencial por boa parte de políticos e populares.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão histórica, deliberou a respeito, preservando a equiparação entre os direitos à liberdade religiosa e de expressão. Esse julgamento é um marco acerca do racismo religioso e do proselitismo negativo⁴:

[...] Adesão do Brasil a tratados e acordos multilaterais, que energicamente repudiam quaisquer discriminações raciais, aí compreendidas as distinções entre os homens por restrições ou preferências oriundas da raça, cor, credo, descendência, ou origem nacional ou étnica, inspiradas na pretensa superioridade de um povo sobre o outro, de que são exemplos de **xenofobia**, **“negrofobia”**, **“islamofobia”** e o **antisemitismo**. [...] 13. **Liberdade de expressão. Garantia constitucional que não se tem como absoluta. Limites morais e jurídicos. O direito à livre expressão não pode abrigar, em sua abrangência, manifestações de conteúdo imoral [...]** **Liberdades públicas não são incondicionais, por isso devem ser exercidas de maneira harmônica, observados os limites definidos na própria Constituição Federal [...]** O preceito fundamental de **liberdade de expressão não consagra “direito à incitação do racismo”**, dado que um direito individual não pode constituir-se em salvaguarda de condutas ilícitas, como sucede com os delitos contra a honra. Prevalência dos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade jurídica. 15. Existe umnexo estreito entre

4 Neologismo proposto pelos autores para distinguir as formas legais de convencimento e conversão presentes na estrutura de certas religiões (proselitismo lícito), daquelas que usam de elementos descontextualizados e preconceituosos para demonizar, agredir e desrespeitar práticas e dogmas (proselitismo negativo).

a imprescritibilidade, este tempo jurídico que se escoia sem encontrar termo, e a memória, apelo do passado à disposição dos vivos, triunfo da lembrança sobre o esquecimento [...] (grifos nossos) (BRASIL, STF, HC 82.424/RS, 2003).

Mas a intolerância religiosa não é um problema apenas de um determinado estado ou município brasileiro. O Relatório da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, elaborado em 2018, aponta casos nos Estados do Pará, Amazonas, Recife, Alagoas, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo.

Importante frisar que a intolerância religiosa no Brasil não apenas se espalha. Há aumento estatístico e agravamento em relação aos tipos de violência, sendo visível o recrudescimento. As autoridades permanecem com resistência de identificar, reconhecer e agir.

Segmentos extremistas também pressionam contrariamente, atestando seu ímpeto xenófobo. Estes atuam de forma nítida em prol de um estado teocrático de aparelhamento cristão.

Apenas uma coesa e bem articulada estratégia multidisciplinar poderá modificar o quadro crescente da intolerância religiosa no país. Nesse sentido, gestores públicos e sociedade civil precisam estabelecer parcerias e agir em confluência.

Cabe às gestões públicas, nas esferas municipal, estadual e federal, efetivarem ações afirmativas e políticas públicas a curto, médio e longo prazo, devidamente organizadas mediante as proposições e necessidades sociais.

Tais ações devem abranger a formação, a capacitação e o aperfeiçoamento de estudantes e profissionais de várias áreas, de modo a culminarem com medidas efetivas na administração pública e nos seguimentos especializados.

São consideradas urgentes as seguintes medidas, sugeridas como ações governamentais:

- a) a criação de Câmaras de Mediação Especializadas na temática de liberdade religiosa, funcionando como importantes instrumentos de redução da tensão social;
- b) a implantação de delegacias especializadas no crime de intolerância religiosa, equipadas e dotadas de profissionais talhados para a escuta e compreensão das peculiaridades inerentes ao tema, garantindo-se a investigação e eventual punição de agressores;

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

- c) a instituição de varas criminais e cíveis destinadas a processar e julgar os casos de violação a esse direito e as respectivas reparações cabíveis;
- d) a criação de núcleos avançados com atendimento multidisciplinar nas áreas de Psicologia, Assistência Social e Direito, espalhados nas regiões distritais de cada unidade federativa;
- e) a capacitação de servidores e gestores públicos;
- f) a implantação de ações reparativas, capazes de assegurar às vítimas indenização pelos danos sofridos e a eventual reconstrução de templos destruídos⁵;
- g) a criação de legislação capaz de regular os limites do proselitismo religioso, resguardando a liberdade de crer e de não crer⁶;
- h) a ampliação das concessões de rádio e televisão a grupos religiosos perseguidos, a fim de que possa haver equiparação com as religiões majoritárias, oferecendo-se ao público as mesmas condições de esclarecimentos de seus dogmas, culturas e cosmo visões; e
- i) o apoio à criação de conselhos de defesa e promoção da liberdade religiosa, capilarizando o diálogo, o estreitamento da parceria com a sociedade civil e a difusão das garantias.

Em nível de ações setoriais, as sugestões são as seguintes:

- a) na área de educação, a formação e a capacitação de professores, orientadores pedagógicos e diretores de escolas, acerca dos princípios da laicidade e da liberdade religiosa, bem como a criação dessa disciplina para os alunos, a estar presente no currículo dos ensinos fundamental, médio e superior;
- b) no emprego, a inclusão dos princípios da liberdade religiosa como um dos itens das chamadas “boas práticas”;
- c) no Direito, a inclusão de disciplinas sobre liberdade religiosa na graduação e na pós-graduação; e
- d) na área Biomédica (Nutrição, Enfermagem, Gestão Hospitalar, Medicina, Biomedicina), a prestação de esclarecimentos acerca da Bioética, dos tabus alimentares religiosos, do direito às cerimônias e à visitação de sacerdotes aos doentes.

5 No Estado do Rio de Janeiro foi apresentado o Projeto de Lei 4.146/2018 para a criação do Plano de Assistência às Vítimas de Intolerância Religiosa.

6 No Estado do Rio de Janeiro foi apresentado o Projeto de Lei 4.257/2018 para a criação da figura do “assédio religioso”.

4 AS RELIGIÕES, A FÉ, A CONVERSÃO E O LIMITE DO PROSELITISMO

Se a primeira Constituição Federal Republicana (1891) trouxe a laicidade⁷ do Estado e a liberdade de culto, ela delegou às gestões regionais a regulação da ordem pública. E essa foi a base de fundamentação, ou de fundamentalismo, para aqueles que queriam obstar a liberdade de crença e de culto.

As leis de postura e ordem pública, estas de âmbito distrital e municipal, foram estabelecendo restrições ao funcionamento, limites de horário e demais exigências impossíveis de serem atendidas por todas as religiões.

A lei era como a espada, feria, matava e intimidava. E o uso da lei, muitas vezes servia (como ainda serve), para legitimar interesses de grupos econômicos, políticos, sociais e religiosos, em detrimento da multiplicidade e da diversidade da população.

É sempre bom lembrar que, mesmo o regime democrático não se destina apenas para atender aos interesses da maioria da população. A democracia pressupõe que o representante seja eleito pela maioria, mas que a gestão deste seja destinada a equacionar a diversidade e às necessidades da população como um todo.

Em razão disto, são necessárias ações e políticas públicas que visem à reparação de desigualdades e o atendimento de grupos vulneráveis que já estão, ou sempre estiveram à margem da sociedade (sendo estes majoritários, ou minoritários).

Enquanto houver racismo, intolerância, discriminação, violência direcionada a determinados grupos e gêneros, haverá necessidade de medidas reparadoras para que haja, de fato, igualdade social. E tais medidas reparativas devem ser aplicadas no aspecto sócio, cultural e religioso.

É importante frisar que várias matrizes religiosas foram perseguidas ao longo de nossa história. Os donos desta terra, os indígenas, foram dizimados, violados em todos os seus direitos, alijados, expropriados, e até escravizados por um período.⁸

7 O Brasil foi um país confessional católico até a promulgação do Decreto 119-A, de 7 de janeiro de 1890.

8 Estima-se que a escravização dos indígenas teve seu apogeu entre 1540 e 1570, no Brasil Colônia. A Coroa Portuguesa proíbe a escravização de indígenas em 1566, vinte e nove anos depois do Papa Paulo III, em 1537 editar a Bula *Veritas Ipsa*, proibindo a escravização de nativos. Mesmo assim, esta prática perdurou por alguns anos.

Desde a Independência, em 1822, muitos foram os estrangeiros que imigraram para o Brasil. Ciganos, judeus, muçulmanos e protestantes, vieram em maior número. Nenhuma dessas pessoas foi plenamente acolhida, quanto ao reconhecimento e o respeito acerca de suas diversidades, costumes e crenças. Muitos eram levados a omitir suas pertencas culturais, ou a realizar suas devoções e modos de vida na clandestinidade.

Segundo Matos (2011), de 1835 em diante, o Protestantismo missionário das chamadas denominações históricas (Presbiteriana, Metodista, Luterana, Congregacional, Batista e Episcopal), trouxe milhares de estrangeiros para o Brasil.

Esses protestantes foram bastante perseguidos, tiveram seus direitos cerceados. Os cultos acatólicos só poderiam ser ministrados para estrangeiros e na língua desses (sem proselitismos, portanto).

As práticas acatólicas seriam realizadas no próprio lar ou em casas de oração sem forma exterior de templo, sob pena de multa. Ou seja, em locais que não fossem reconhecíveis como igrejas cristãs por uma torre, sinos ou uma cruz.

Os matrimônios evangélicos não eram reconhecidos, mas equiparados a concubinatos e os matrimônios mistos, proibidos. O sepultamento de acatólicos (hereges, portanto) era recusado pela administração eclesiástica, a quem eram confiados os cemitérios públicos.

Prien (2001) esclarece que somente a partir de 186, quando foi baixado o Decreto imperial nº 1.144, de 11 de setembro, foi permitida a realização de matrimônios mistos e entre acatólicos, sendo que os primeiros não poderiam ser realizados por clérigos protestantes, sob pena de multa, mas apenas pelos sacerdotes católicos, e condicionados a uma declaração de compromisso com a educação católica dos filhos.

Na medida em que as religiões afrodescendentes foram se consolidando e expandindo em números de templos e adeptos, o recrudescimento e a força contrária aumentaram proporcionalmente.

Movidos pelo preconceito, pelo racismo e pela descontextualização teológica e histórica, fundamentalistas ampliaram as tentativas de “higienização” étnica e cultural. Essas religiões foram consideradas hereges e seus adeptos marginalizados. Dizia-se que as religiões africanas eram “atrasadas”, “primitivas” e “inferiores”.

Ao longo dos séculos XIX e do XX, essas ações de perseguição foram intensas. O auge dessa repressão se deu no Estado Novo, durante o Governo Vargas, entre 1937 e 1945. Vale dizer que apesar da popularização da Umbanda, da consolidação do Candomblé, da difusão do Espiritismo de Kardec, a hegemonia católica ainda era incontestada.

E justamente a expansão das religiões de matrizes africanas e espírita entre as camadas mais populosas da sociedade, passou a ser tratada como algo a ser combatido. Não por acaso, na mesma década de 30, é fundada a Federação Espírita Brasileira, em 1937, e a Federação Espírita de Umbanda, em 1939. Eram formas de legalização e respaldo contra o aparato do persecutório do Estado.

O presidente Getúlio Vargas, em 1939, fez publicar decreto-lei⁹, liberando os cultos africanos quanto a serem registrados nas delegacias policiais como jogos e costumes, para terem autorização de funcionamento. Mesmo assim, a violência não parou.

Afinal, logo a seguir, em 1940, foi sancionado o Código Penal, o qual previa as práticas de charlatanismo em seu artigo 283 e de curandeirismo, conforme disposto no artigo 284. Com base nesses tipos penais, sem qualquer base teológica, nem provas concretas, ou investigações sérias, as forças policiais enquadravam os praticantes das religiões africanas e suas práticas.

Um ano após, em 1941, a Chefatura de Polícia da então Capital Federal, na Guanabara, vale-se de uma série de normas administrativas para justificar a tentativa de extermínio afro-religioso. Sacerdotes e adeptos foram presos, terreiros invadidos, símbolos sagrados destruídos e apreendidos pelas próprias forças policiais.

Vale dizer que muitos desses objetos permanecem ainda hoje sob a custódia da Polícia Civil do Rio de Janeiro, exibidas no Museu da Polícia, no Centro da cidade, em que pese diversos requerimentos de autoridades públicas e movimentos da sociedade civil solicitarem a restituição desse espólio e a devida reparação dos danos. Todas essas

⁹Decreto-lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939. Readequou a autonomia dos entes da Federação, estabelecendo o Estado Novo e a Ditadura Vargas. Esta norma proibiu aos estados e municípios embargarem qualquer manifestação religiosa (BRASIL, 1939).

violências foram balizadas por normas jurídicas, embora não tenham demonstrado senso de justiça.

A coleção tombada pelo IPHAN é triste e equivocadamente chamada de “Coleção Magia Negra”. A Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Rio de Janeiro, juntamente com lideranças afro-religiosas divulgaram os documentários “Nosso Sagrado” e “Intolerância de Fé”, pleiteando a “libertação” dos objetos sagrados.

Apenas no mês de agosto de 2020, a Polícia Civil admitiu que as peças saíssem do museu e fossem encaminhadas para integrar o acervo do Museu da República. Contudo, não houve nenhuma manifestação pública de desculpas da instituição, nem qualquer medida de reparação foi cogitada.

Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã, a laicidade do Estado, a liberdade de crença e culto, foram contextualizadas adequadamente, passando a constar do rol dos direitos e garantias Fundamentais¹⁰.

Todavia, nem assim as intervenções de inspiração fascistas e extremistas deixaram de fomentar atos de intolerância e de racismo religioso. As religiões de matrizes africanas continuam a ser perseguidas. Destas, especialmente o Candomblé e seus pares, são as mais agredidas.

As religiões possuem estruturas muito distintas. Pensar “religiões” não significa estabelecer uma ideia homogênea de princípios, práticas e realidades. Por isso, é necessário o movimento de alteridade, no sentido de tentar compreendê-las em suas singularidades sociais, econômicas e comportamentais.

10 Constituição Federal de 1988: 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: (...) VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e as suas liturgias.

Independentemente de outras formas clássicas de análise e de classificação, podemos reconhecer as religiões em dois grandes grupos: as culturalistas¹¹ e as prosélicas¹². O critério para essa distinção é a verificação do fenômeno da conversão.

As religiões consideradas culturalistas são as que não possuem um gesto, um ritual, ou um momento específico que signifique, ou que represente a conversão. Nessas religiões, não há conversão, mas um encontro. A cultura é o elemento principal nessa relação entre adepto e religião.

Os adeptos vão se reconhecendo naquela cultura, envolvendo-se a partir de empatias e afinidades com o contexto geral e se reconhecem em princípios, comportamentos comuns, filosofias de vida e referências étnicas. O adepto integra-se como um todo ao grupo, veste as roupas típicas daquela cultura, usa os temperos e comidas, aprende a língua e se porta como tal.

As modificações de comportamento são tanto externas (sócio-integrativas), como no campo interno (espirituais e pessoais). Mas as mudanças comportamentais chamam mais atenção, porque, em geral, essas culturas são diversas da hegemônica. Como exemplos, há os Candomblés, as tradições ciganas, as tradições indígenas, dentre outras.

As religiões prosélicas são aquelas em que há, na sua estrutura litúrgica, o ato de convencimento e o instante que marca a conversão. Muitas reconhecem o momento do batismo, da consagração, o dia em que o adepto aceitou formalmente o livro sagrado, ou quando fez um juramento (público ou íntimo), como marcos do ato da conversão.

Para chegar à conversão, o indivíduo se convence e adere a um princípio. Evidentemente, há também comportamentos, trajes e outros fatores que os identificam, entre os adeptos das religiões prosélicas.

11 Culturalismo, na Sociologia, Antropologia e na Filosofia, é a corrente que defende a importância central da cultura como uma força organizadora nos assuntos humanos. O termo foi originalmente cunhado pelo filósofo e sociólogo polonês-americano Florian Znaniecki em seu livro *Cultural Reality* (1919). Znaniecki havia introduzido um conceito similar em publicações anteriores da língua polonesa, que ele descreveu como humanismo (*humanizm*). O termo culturalismo também foi usado nos primeiros trabalhos do círculo de antropologia cultural inglesa e nos estudos culturais de Stuart Hall. Hall define o culturalismo como a ênfase do cultural em oposição ao social, econômico ou histórico.

12 O proselitismo, oriundo do latim eclesiástico *prosélytus*, que por sua vez provém do grego *προσήλυτος*, é o intento, zelo, diligência, empenho de converter uma ou várias pessoas, ou determinados grupos, a uma determinada causa, ideia ou religião.

Mas as modificações se dão mais no campo interno, espiritual, do que através de sinais externos, sobretudo nas religiões prosélicas cristãs, que são hegemônicas em nossa cultura, como o catolicismo e protestantismo, este último em suas várias vertentes.

Vale dizer que o Judaísmo é uma religião que aceita conversão (em hebraico: גיור, *giyur*). Uma conversão ao Judaísmo é a entrada de um não-judeu na comunidade judaica, seguindo assim a Torá e as leis da Halachá, como qualquer outro judeu. No entanto, o Judaísmo proíbe o proselitismo, ou seja, não encoraja as conversões (WIKIPEDIA, 2020)

Já a conversão no Islam se constitui de um testemunho de fé que, em árabe, é chamado de *shahada*. Ao fazê-lo, a pessoa é considerada um muçulmano (IQARAISLAM, 2020).

Em suma, o proselitismo é o livre exercício do convencimento, da busca da conversão, a qual é parte estrutural de inúmeras religiões. Proselitismo não é crime. O problema surge, quando na iniciativa de convencer, ou de converter alguém ao seu credo, utiliza-se de fatores que descontextualizam, aviltam, ou ofendem o credo alheio. Tal atitude constitui o chamado proselitismo negativo.

O proselitismo negativo, em nosso país, é construído a partir de um discurso que segrega, deturpa e avilta outras crenças e matrizes. Fatores étnicos e culturais pano de fundo de atos preconceituosos e intolerantes.

O racismo religioso está presente na rejeição e menosprezo em relação às culturas religiosas indígenas, judaicas, islâmicas, às religiões pagãs, por exemplo. Mas, não há dúvidas, em um país de histórico e herança escravocrata como o Brasil, as religiões de matrizes africanas são as que mais sofrem violências por intolerância étnico-religiosa.

Interessante observar como o racismo incutido nos valores sociais se revela quando alguns elementos dos cultos afro-brasileiros são equivocadamente associados a algo demoníaco. Destaca-se sempre, nesse caso, o exemplo antológico do tridente.

Na cultura iorubá¹³, não existe nenhuma entidade, divindade, ente, ancestral, ou espírito que se incumba de destruir a obra do Criador. Nem mesmo Exu¹⁴ cumpre esse papel. Exu é um orixá, uma divindade de origem iorubá, que compõe o panteão deídico do Candomblé, notadamente, em sua tradição nagô.

Vale dizer que na matriz africana, Exu tem dois símbolos míticos. Um deles, é um montículo de barro ao qual os iorubás chamam de *xiguidi*, ou “vulto”¹⁵. O outro é o *ogó*¹⁶, um bastão em formato fálico, que representa seu poder sobre o sexo e a procriação.

Na África, antes da colonização, não havia registros de que o tridente fosse um dos símbolos de Exu. Esse elemento lhe é atribuído somente aqui no Brasil. O fato a observar, é que o tridente reforça o preconceito. Foi a força do próprio preconceito que pôs o tridente nas mãos de Exu.

Importante notar que o mesmo forçado de três dentes, nas mãos do hindu Shiva, do romano Netuno, ou do grego Poseidon, não causam tamanho estardalhaço em torno daqueles deuses. Mas, quando o tridente é visto nas mãos de Exu, só a divindade africana é apontada como “demônio”. A origem negra de Exu o “desqualifica”, torna-o “ruim”, “maligno”, “algo a ser combatido”. Esse é um caso clássico de preconceito étnico-religioso.

Para os hindus, o tridente (“*trishula*”), usado por Shiva, é um símbolo solar. Shiva, o deus Supremo do Hinduísmo, rege a energia criativa, a transformação e a destruição. “*Trishula*” representa os raios nesses três papéis, ou ainda o passado, o presente e o futuro.

Para os romanos, o tridente de Netuno servia para que o deus dos mares capturasse a alma de seus inimigos. Quando Netuno batia com seu tridente no chão, poderia provocar maremotos e fazer os navios naufragarem.

13 Etnia oriunda do Sudoeste da África, que representa uma das maiores referências das religiões afro-brasileiras.

14 *Èṣù*: *òrìṣà* ioruba que integra o panteão de divindades cultuadas no Candomblé de tradição nagô. Rege o sexo, a comunicação, a controvérsia, o caos renovador, o movimento. É considerado como o mensageiro entre o material e o imaterial.

15 *Ṣigidi* - 1. escultura feita de barro e outros elementos, para representar Exu; 2. vulto; símbolo de proteção ou vingança para os iorubas; 3. s. um dos títulos de Exu: “O Vulto” (JAGUN, 2017, p. 1210).

16 *Ògò* - ferramenta ritual de Exu: pênis; bastão (JAGUN, 2017, p. 1167).

Para os gregos, Poseidon era o deus dos mares e, também, tinha poderes sobre a terra. O tridente lhe permitia mudar o estado da água, dando qualquer formato, gerar explosões e o aprisionamento.

Na concepção judaico-cristã¹⁷, o tridente é um símbolo do império do mal. É carregado nas mãos do diabo, a demonstrar seu domínio sobre o inferno e sua capacidade destrutiva.

No Brasil, maus religiosos deturpam a Bíblia para fundamentar intolerâncias. Note-se que em outras partes do mundo, onde a consciência social, o respeito ao próximo e as leis são mais eficazes, o mesmo texto sagrado não é violado dessa maneira.

Nossa sociedade tem muito a trabalhar em prol da liberdade religiosa. Entretanto, é preciso reconhecer e entender nossas diversidades, sem a pretensão de homogeneizar pensamentos, nem comportamentos. Esse é o primeiro gesto de respeito ao humano. A dignidade começa com o respeito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final desta pesquisa, conclui-se que a liberdade religiosa é um direito humano e fundamental, condições que revelam a sua elevada grandeza, e que permite ao indivíduo alcançar plenitude holística, conjugar imanência e transcendência, obter equilíbrio entre a razão e a emoção e atingir sua completude como um ser que, concomitantemente, trafega em perspectivas biológicos, psicológicos, sociais e espirituais.

A integralidade do ser humano tende a ser suprida pelo sadio exercício de sua religiosidade, que lhe dá esperança para os inevitáveis momentos de dúvidas, dor, culpa ou medo, além da sabedoria para transitar entre os oásis e os desertos da existência, nos dois sentidos.

Contudo, devido à complexidade do ser humano e do próprio direito à liberdade religiosa, sob todos os ângulos históricos, culturais, econômicos, étnicos, políticos, antropológicos, sociológicos, teológicos e de várias outras ordens, fica evidente que existe

¹⁷ Tradição judaico-cristã ou somente judaico-cristianismo é um termo genérico usado para caracterizar o conjunto de crenças em comum do judaísmo e o cristianismo, bem como a herança das tradições judaicas herdadas pelos cristãos. Este termo é apropriado para caracterizar, como principal fonte doutrinária das crenças judaicas e cristãs, o conjunto de livros composto pelo Velho Testamento e o Novo Testamento.

a necessidade de regulamentações mínimas, no Brasil e em todo o mundo, no sentido de disciplinar a convivência entre os indivíduos e grupos.

Além disso, a liberdade religiosa, enquanto direito ligado à dignidade humana, interage com outros tantos direitos e liberdades, individuais e coletivos, em relações nem sempre harmônicas, afora o uso indevido da religiosidade em diversos momentos históricos, como autêntico instrumento de opressão e desmando.

Inegável que o discurso prosélito é legítima ferramenta para o exercício da liberdade religiosa, sem o qual as convicções, crenças, pensamentos, opiniões e manifestações de transcendência do homem ficariam totalmente amputados.

A preocupação e a vigilância, no entanto, a serem mantidas, é para que o proselitismo religioso não seja um “passaporte” para a perseguição, o ódio, o preconceito e a violência que afete a religiosidade de outros seres humanos, igualmente merecedores de respeito, alteridade e empatia, ainda que consagrem sua transcendência a símbolos, liturgias e rituais diversos daquele que pretenda ser o “juiz das obras alheias”.

Portanto, mais especificamente no cenário da sociedade brasileira atual, a investigação indica que ocorreram importantes avanços políticos e jurídicos, porém ainda faltam ações mais nítidas por parte do Estado e da própria sociedade, que venham a garantir que a liberdade religiosa deixe ser “letra morta”, nas páginas das leis e dos livros, e se torne realidade na vida de todos os brasileiros.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto nº 1.144, de 11 de setembro de 1861**. Faz extensivo os efeitos civis dos casamentos, celebrados na forma das leis do império, aos das pessoas que professarem religião diferente da do Estado, e determina que sejam regulados ao registro e provas destes casamentos e dos nascimentos e óbitos das ditas pessoas, bem como as condições necessárias para que os Pastores de religiões toleradas possam praticar atos que produzam efeitos civis [*sic*] recomendo a retirada da expressão “sic” e fiz a correção das sete palavras com erro por se tratar de texto extraído de página oficial em PT-BR, Língua Portuguesa – Brasil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1144-11-setembro-1861-555517-publicacaooriginal-74767-pl.html>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969**. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992(b)**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939.** Dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1202.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.** Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm#:~:text=Incorre%20na%20mesma%20pena%20quem,associa%C3%A7%C3%A3o%2C%20entidade%2C%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20criminosa%20que. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.** Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou cor. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7716compilado.htm. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.635, de 27 de dezembro de 2007.** Institui o Dia Nacional de Combate à Intolerância Religiosa. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11635.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.635%2C%20DE%2027,Art.. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Estado Laico, Intolerância e Diversidade Religiosa no Brasil:** pesquisas, reflexões e debates. Brasília, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/1144>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Relatório Sobre Intolerância e Violência Religiosa (2011-2015):** resultados preliminares. Brasília, 2018b. Disponível em:

file:///C:/Users/Sergio/Downloads/relatoriosobreintoleranciaeviolenciareligiosanobra.pdf
f. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 4.439/DF**. Requerente: Procurador Geral da República. Intimados: Presidente da República. Relator: Ministro Roberto Barroso. Redator do acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Data de julgamento: 27 set. 2017. Brasília, 21 jun. 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur387047/false>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus 82.424/RS**. Paciente: Siegfried Ellwanger. Impetrantes: Werner Canatalício, João Becker e outra. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Data de julgamento: 17 set. 2003. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/verPdfPaginado.asp?id=79052&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20HC%20/%2082424>. Acesso em: 20 ago. 2020.

CHARLES, Sébastien; LIPOVETSKY, Gilles. **Os tempos hipermodernos**. Tradução Mário Vilela. São Paulo: Editora Barcarolla, 2004.

CHEHOUD, Heloísa Sanches Querino. **A liberdade religiosa nos Estados modernos**. São Paulo: Almedina, 2012.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. São José da Costa Rica. 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 37.069, de 21 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre a criação da Delegacia Especial de Repressão aos Crimes por Discriminação Racial, Religiosa ou por Orientação Sexual, ou contra a Pessoa Idosa ou com Deficiência, que

especifica e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3a354d6003df4b5a9796728b97b6978c/Decreto_37069_21_01_2016.html. Acesso em 20 ago. 2020.

DURKHEIM, Émile. **As formas elementares da vida religiosa: o sistema totêmico na Austrália**. Tradução por Paulo Neves. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

ESTADÃO. **Denúncias de intolerância religiosa crescem 3.606% nos últimos 5 anos**. 06 nov. 2016. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,denuncias-de-intolerancia-religiosa-crescem-3606-nos-ultimos-5-anos,10000086766>. Acesso em: 26 ago. 2020.

G1. RIO DE JANEIRO. **RJ registrou 800 atendimentos de intolerância religiosa em 2017, de acordo com Secretaria Estadual dos Direitos Humanos**. 21 jan. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/rj-registra-800-atendimentos-de-intolerancia-religiosa-em-2017.ghtml>. Acesso em: 26 ago. 2020.

IBGE. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?view=noticia&id=3&idnoticia=2170&busca=1&t=censo-%202010-numero-catolicos-cai-aumenta-evangelicos-espirtas-sem-religiao>.

IQARAISLAM. **Quero me convertem ao Islam: o que devo fazer?**. 2020. Disponível em: <https://iqaraislam.com/quero-me-converter-e-agora>. Acesso em: 23 ago. 2020.

JAGUN, Márcio. **O candomblé em tempos de crise: pensando a religião antes, durante e após a pandemia**. Rio de Janeiro: Arché, 2020.

JAGUN, Márcio. Yorùbá vocabulário temático do candomblé. Rio de Janeiro: Litteris/Uerj, 2017.

LEITE, Fábio Carvalho. **Estado e religião: a liberdade religiosa no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2014.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. Tradução por Rubens Enderle e Leonardo de Deus. 2. ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2010.

MATOS, Alderi Souza de. Breve história do Protestantismo no Brasil. **Vox Faifae: Revista de Teologia da Faculdade FASSEB**, Goiás, v.3, n.1, 2011. Disponível em: <http://www.faifa.edu.br/revista/index.php/voxfaifae/article/view/27/46>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967: com a Emenda n.1, de 1969**. Tomo I, 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. 21 dez. 1965. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/port/1965%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20a%20Elimina%C3%A7%C3%A3o%20de%20Todas%20as%20Formas%20de%20Discrimina%C3%A7%C3%A3o%20Racial.%20Adoptada%20e%20aberta%20%C3%A0%20assinatura%20e%20ratifica%C3%A7%C3%A3o%20por%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20Assembleia%20Geral%202106%20\(XX\)%20de%2021%20de%20dezembro%20de%201965.pdf](https://www.oas.org/dil/port/1965%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20a%20Elimina%C3%A7%C3%A3o%20de%20Todas%20as%20Formas%20de%20Discrimina%C3%A7%C3%A3o%20Racial.%20Adoptada%20e%20aberta%20%C3%A0%20assinatura%20e%20ratifica%C3%A7%C3%A3o%20por%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20Assembleia%20Geral%202106%20(XX)%20de%2021%20de%20dezembro%20de%201965.pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. **Declaração sobre a Raça e os Preconceitos Raciais**. 27 nov. 1978. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/UNESCO->

Organiza%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Educa%C3%A7%C3%A3o-Ci%C3%A2ncia-e-Cultura/declaracao-sobre-a-raca-e-os-preconceitos-raciais/Imprimir.html. Acesso em: 20 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos**. 16 dez. 1966. Disponível em: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Fundadas na Religião ou nas Convicções**. 25 nov. 1981. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1981Declara%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20a%20Elimina%C3%A7%C3%A3o%20de%20Todas%20as%20Formas%20de%20Intoler%C3%A2ncia%20e%20Discrimina%C3%A7%C3%A3o%20Baseadas%20em%20Religi%C3%A3o%20ou%20Cren%C3%A7a.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas**. 18 dez. 1992. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/ainda-ha-muitos-desafios-para-garantir-os-direitos-das-minorias-avalia-ban-ki-moon/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

ORO, Ivo Pedro. **O fenômeno religioso: como entender**. São Paulo: Paulinas, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito internacional**, 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIRES, Thiago Magalhães. **Entre a cruz e a espada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PRIEN, Hans-Jürgen. **Formação da igreja evangélica no Brasil**. Das comunidades teuto-evangélicas de imigrantes até a Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil. São Leopoldo/RS: Editora Sinodal; Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Lei nº 5.931, de 25 de março de 2011**. Dispõe sobre a criação da Delegacia de Crimes Raciais e Delitos de Intolerância – DECRADI. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/2a681de3ff6c628383257862006a6272?OpenDocument>. Acesso em: 20 ago. 2020.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Lei nº 8.085, de 28 de agosto de 2018**. Declara patrimônio imaterial do Estado do Rio de Janeiro o idioma em ioruba, praticado nas religiões afro-brasileiras. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/14c6b9b6292880e5832582f8006a7cc8?OpenDocument>. Acesso em: 20 ago. 2020.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Lei nº 8.113, de 20 de setembro de 2018**. Cria o Estatuto Estadual da Liberdade Religiosa e dá outras providências. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=53&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2IyNGEyZGE1YTA3Nzg0N2MwMzI1NjRmNDAwNWQ0YmYyL2QxMWJkOWI4YzA3YmFjNGQ4MzI1ODMxNDAwNjc1MDY0P09wZW5Eb2N1bWVudA==#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20criado%20o%20Estatuto,Estado%20do%20Rio%20de%20Janeiro. Acesso em: 20 ago. 2020.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Lei nº 8.758, de 18 de março de 2020**. Declara patrimônio imaterial do Estado do Rio de Janeiro

o idioma banto, praticado nas religiões de matrizes afro-brasileiras. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/0a12ebad92fe2e490325853b0070d006?OpenDocument&Highlight=0,LEI,8758>. Acesso em: 20 ago. 2020.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 46.221, de 18 de janeiro de 2018**. Institui o Conselho Estadual de Defesa e Promoção da Liberdade Religiosa – CONPEPLIR/RJ, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/173915532/doerj-poder-executivo-19-01-2018-pg-1>. Acesso em: 20 ago. 2020.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 46.283, de 18 de abril de 2018**. Institui, sem aumento de despesas, o Plano Estadual de Promoção da Liberdade Religiosa e Direitos Humanos do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/186887165/doerj-poder-executivo-19-04-2018-pg-1>. Acesso em: 20 ago. 2020.

RIO DE JANEIRO. **Projeto de Lei nº 4.146, de 29 de maio de 2018**. Institui o Programa de Assistência às Vítimas de Intolerância Religiosa no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1519.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/2dc8c5fdb80b99b58325829c00603562?OpenDocument>. Acesso em: 20 ago. 2020.

RIO DE JANEIRO. **Projeto de Lei nº 4.257, de 28 de junho de 2018**. Dispõe sobre a proibição de assédio religioso em ambientes públicos e privados no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1519.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/2a21b8843412a250832582ba006e8475?OpenDocument&ExpandSection=-1>. Acesso em: 20 ago. 2020.

RIO DE JANEIRO. **Projeto de Lei nº 4.455, de 10 de outubro de 2018**. Declara patrimônio imaterial do Estado do Rio de Janeiro dos idiomas jêje, praticados nas religiões afro-brasileiras. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1519.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/622bc39c4698e30b83258322005358d0?OpenDocument>. Acesso em: 20 ago. 2020.

SANTOS JÚNIOR, Aloisio Cristovam dos. **Liberdade religiosa e contrato de trabalho**. Niterói: Impetus, 2013.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Decreto nº 50.594, de 22 de março de 2006**. Cria, na Divisão de Proteção à Pessoa, do DHPP, a Delegacia de Crimes Raciais e Delitos de Intolerância. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2006/decreto-50594-22.03.2006.html>. Acesso em: 20 ago. 2020.

TAVARES, Sérgio Luís; SARDAS, Vitor Greijal. A religiosidade nos tempos hipermodernos. *In*: XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. 2018. Porto Alegre. **Anais [...]**. Florianópolis: CONPEDI, 2018, p. 57-73.

UNICEF. Assembleia Geral da ONU. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. 20 nov. 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 20 ago. 2020.

WEINGARTNER NETO, Jayme. **Liberdade religiosa na Constituição: fundamentalismo, pluralismo, crenças, cultos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

WIKIPEDIA. **Conversão ao judaísmo**. 2020. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Convers%C3%A3o_ao_juda%C3%ADsmo#:~:text=O%20juda%C3%ADsmo%20%C3%A9%20uma%20religi%C3%A3o,Halach%C3%A1%20como%20qualquer%20outro%20judeu. Acesso em: 23 ago. 2020.

**DOSSIÊ ESPECIAL –
PÍLULAS DE DIREITOS
HUMANOS**

Submetido em 15/12/2020
Aprovado em 16/02/2021

**SOBRE A DUPLA FINALIDADE DOS CONTRATOS: NOTAS SOBRE A
LEI DA PANDEMIA**

ON THE DUAL PURPOSE OF CONTRACTS: NOTES ON THE PANDEMIC LAW

Adriana Geisler^I

Maria Inês Lopa Ruivo^{II}

Larissa Honorato^{III}

RESUMO

A Lei da Pandemia (Lei nº 14.010/2020) trouxe diversos impactos no campo contratual, com a finalidade declarada de observar as consequências da pandemia para a execução contratual. Em seu art. 7º, desconsidera como fatos imprevisíveis para fins exclusivos dos arts. 317, 478, 479 e 480, do Código Civil, o aumento da inflação, variação cambial, desvalorização ou substituição do padrão monetário. Nesse ponto, insere-se a

ABSTRACT

The Pandemic Law (No. 14.010/2020) brought several impacts in the contractual field, with the stated purpose of observing the consequences of the pandemic for contractual execution. In its article 7, disregards as unpredictable facts only for the purposes of the articles 317, 478, 479 and 480, of the Civil Code, rising inflation, exchange rate variation, devaluation or replacement of the monetary standard. At this point, the

I Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2009), com estágio de doutoramento (sanduíche) no Centro de Estudos Sociais (CES) da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra / PT. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1996), graduação em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2001), e mestrado em Psicologia (Psicologia Clínica) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2004). Atua como professora e pesquisadora da Fundação Oswaldo Cruz, com experiência comprovada na área de Gestão do Ensino (tendo sido coordenadora do Programa de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Nacional de Infectologia/ Fiocruz e coordenadora do Curso de Gestão - EPSJV e de Cursos de Especialização em Gestão, na mesma Unidade Tecnocientífica (EPSJV). É também professora adjunta da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. E-mail: adriana.geisler@fiocruz.br

II Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: inesruivoep2@gmail.com

III Graduanda em Direito pela Universidade Estácio de Sá. E-mail: larissa.cbc@hotmail.com

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

problemática de quais seriam os impactos da Lei da Pandemia no campo contratual do direito, haja vista a importância dos referidos artigos que foram por esta desconsiderados. Para tal análise, foi realizado levantamento bibliográfico e jurisprudencial acerca do tema da Teoria da Imprevisão, possibilitando previsão e a problematização do dispositivo e sua aplicabilidade na realidade brasileira.

problem of what would be the impacts of the Pandemic Law in the contractual field of law is inserted, given the importance of the referred articles that were disregarded by it. For such analysis, a bibliographic and jurisprudential survey was carried out on the theme of the Theory of Unpredictability, allowing for forecasting and problematizing the device and its applicability in the Brazilian reality.

PALAVRAS-CHAVE

Lei da Pandemia. Teoria da Imprevisão. Contratos. Jurisprudência. Legislação.

KEYWORDS

Pandemic Law. Unpredictation Theory. Contracts. Jurisprudence. Legislation.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.010/2020 tem como finalidade regular os impactos da pandemia da COVID-19 no âmbito das relações jurídicas de direito privado. Trata-se de medida de caráter excepcional¹ que, embora publicada no mês de junho, impõe como termo inicial o dia vinte de março do referido ano, conforme art. 1º, parágrafo único, e considerando a publicação do Decreto Legislativo nº 6.

De acordo com o seu autor, o senador Antonio Anastasia (PSD-MG), a lei tem por objetivo atenuar as consequências socioeconômicas da pandemia. Sabemos, no entanto, que a tarefa legislativa é eminentemente política e nem sempre o legislador deixa a descoberto a verdadeira intenção de um texto legal.

Este artigo toma como objeto a chamada Lei da Pandemia, em especial o artigo 7º da referida lei, avançando na tentativa de analisar os artigos nele referidos (artigos 317, 478, 479 e 480, todos do Código Civil). Busca-se compreender a Lei para além de sua enunciada finalidade. A quem (ou a que interesses) ela realmente atende quando travestida da promessa de abrandar os impactos provocados pela epidemia do coronavírus? Em que medida essa finalidade, no que respeita ao capítulo da Lei atinente à revisão e resolução, esconde a função social do contrato em sua dimensão pública? Importa, portanto, descortinar a verdadeira intenção do legislador, recusando o modelo analítico que, desconhecendo a dialética finalidade - intencionalidade, não raro se debruça exclusivamente sobre o momento da concretização de uma lei, limitando-se a denunciar a sua ineficácia e desconsiderando os aspectos ideológicos que informam a sua produção. Para tal análise, foi utilizada a metodologia de busca bibliográfica e jurisprudencial, amparando-se na doutrina majoritária relacionada à Teoria da Imprevisão.

O item 2 faz um passeio pela doutrina, refletindo sobre os artigos do Código Civil que tratam do direito à alteração do contrato (revisão e resolução), com base na aplicação

I As medidas excepcionais são pouco conhecidas, sendo a mais notável a lei Faillot. Editada na França, em 1918, ela representou um suporte normativo para a resolução de conflitos de caráter comercial durante a 1ª Guerra Mundial. Na atualidade, o Brasil também não foi o único a aprovar medidas legislativas excepcionais. A Alemanha aprovou um pacote de medidas para atenuar os impactos da pandemia nos campos do Direito Civil, Falimentar e Recuperacional.

da Teoria da Imprevisão. O item 3 trata da função social do contrato, em suas dimensões público e privada, levantando jurisprudência concernente ao tema.

Produz, nesse ponto, duas importantes críticas, envolvendo essa dupla dimensão dialética do contrato. A primeira delas, interna ao próprio Direito, recorre aos institutos da função social do contrato e do princípio da supremacia da ordem pública, demonstrando a necessidade de limitar a liberdade contratual em favor das partes vulneráveis, com base na cláusula *rebus sic stantibus*.

A segunda crítica, externa ao Direito, está centrada justamente na insuficiência da consideração desses institutos, tal como hodiernamente se inscrevem na jurisprudência e na doutrina civilista dos contratos. Trata-se de refletir tanto sobre a realização plena da dimensão pública dos contratos - sobretudo no que toca à promoção da justiça distributiva - como, e conseqüentemente, considerando a mencionada dialética, em sua dimensão privada. Percorrendo a Lei da Pandemia, o que se verifica é que os fenômenos imprevisíveis não observam situações como variação cambial, inflação e outras circunstâncias econômicas (art. 7º).

Ora, se a situação econômica provocada por uma inesperada pandemia não é considerada como imprevisibilidade, então o que seria?

2 SOBRE O DIREITO À ALTERAÇÃO DO CONTRATO: NOTAS SOBRE A TEORIA DA IMPREVISÃO NO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO DE 2002

O Código Civil Brasileiro consolidou o direito à alteração do contrato em situações específicas. Em três artigos que se referem à onerosidade excessiva, a norma dispôs sobre a possibilidade de resolução e revisão contratual.

De acordo com o art. 317 do Código Civil, a revisão ou resolução é admitida por meio de intervenção judicial caso a obrigação se torne excessivamente onerosa devido à fatos anormais e imprevisíveis em relação à época da celebração contratual. Note-se que três elementos se destacam no referido dispositivo, a saber: a) a desproporção entre o valor da prestação devida e o momento da execução; b) a ocorrência de imprevisibilidade; e, c) a possibilidade de o juiz corrigir tal valor a pedido da parte, assegurando-se o valor real da prestação.

No tocante ao primeiro aspecto, por prestação excessivamente onerosa entende-se a ocorrência de grave desequilíbrio contratual, de modo a gerar grande e injustificada desproporção na prestação em si mesma. Observe-se que o texto legal tem a preocupação de evitar injustiças no cumprimento dos contratos que não tenham execução imediata, se apoiando, por conseguinte, na chamada “teoria da imprevisão”. Eis o segundo aspecto que merece destaque, qual seja, a imprevisibilidade.

Segundo essa teoria, a onerosidade excessiva se dá perante a ocorrência de fato extraordinário e imprevisível para os contratantes, superveniente à formação do contrato e que torna a prestação extremamente pesada para um deles e, por via de consequência, desproporcionalmente vantajosa para o outro. Em outros termos, a imprevisibilidade se verifica quando da presença de fatores externos que podem gerar uma situação muito diversa da que existia no momento da celebração, onerando excessivamente uma das partes. Assim é que a correção judicial entre o valor da prestação e da execução - terceiro elemento em análise, não encontrará motivação caso a desproporção tenha sido premeditada.

De modo contínuo, o art. 478 do Código Civil resolve que, nos contratos de execução continuada (de trato sucessivo) e diferida^{II}, e somente neles, o devedor poderá pedir a resolução do contrato caso a prestação de uma das partes torne-se excessivamente onerosa em virtude de fatos imprevisíveis.

O art. 478 refere-se aos contratos de execução continuada ou diferida, respectivamente contratos instantâneos e continuativos. Instantâneo no que diz respeito ao tempo ou modo de execução dele, tal como ao tempo de duração da prestação. Os contratos instantâneos, como o próprio nome diz, é instantâneo, pois dão-se e executam-se em um só momento ou ato. Contrato de execução continuada ou de trato sucessivo, no

II O art. 478 se refere aos contratos de execução diferida ou continuada (trato sucessivo). Aqui vale diferenciá-los, ainda que, de acordo com a legislação e a doutrina, a resolução contratual seja admitida em ambas as formas que aduzem prestações futuras da obrigação contratual.

Nos casos de contratos de execução continuada, a obrigação estabelecida se protraí no tempo, através de atos reiterados durante um determinado espaço de tempo. Vale dizer que “os contratos que têm trato sucessivo ou a termo ficam subordinados, a todo tempo, ao mesmo estado de subsistência das coisas” (Contractus qui habent tractum successivum et dependentiam de futuro, rebus sic stantibus intelliguntur).

Como exemplo, tem-se o contrato de locação, que firma a obrigação do locador de fornecer ao inquilino, durante um período de tempo, o uso do imóvel alocado.

Em outro plano, os contratos de execução diferida são aqueles que se consumam num único ato, porém são cumpridos de forma futura à sua celebração. Por exemplo, apresentam-se os contratos de compra e venda à vista.

que se refere às prestações periódicas (contínuas) ou sucessivas. De outro modo, ao extinguir-se periodicamente uma prestação, automaticamente logo surge outra em ordem sucessiva: o dever de prestar é contínuo. É importante ressaltar que, havendo várias relações jurídicas conexas entre si com o mesmo propósito, uma é diferente e autônoma da outra. Há uma renovação periódica dos efeitos dos atos, e não do próprio ato.

Nesse artigo, a fórmula *rebus sic stantibus* (“enquanto as coisas estão assim”) é introduzida no Código Civil, consistindo basicamente em presumir a existência implícita de uma cláusula que se antes era obrigatoriamente imutável - respeitando-se o *pacta sunt servanda* – agora passa a ser considerada mutável a partir de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis que tornem a execução do contrato excessivamente onerosa.

Aqui, entende-se por onerosidade excessiva aquilo que torna difícil o adimplemento da obrigação de uma das partes, sendo tal dificuldade proveniente da imprevisibilidade provocada pela alteração entre as circunstâncias de celebração do contrato e sua execução. Dessa forma, o dano provocado a uma das partes está representado pela desproporcionalidade entre a prestação e a contraprestação, provocando o enriquecimento sem causa de uma parte em detrimento da outra.

Adotando-se o filtro da imprevisibilidade, é necessário, portanto, averiguar o seu grau, mesmo que se considere que as cláusulas contratuais já prevejam riscos inerentes à relação jurídica firmada. Avaliado o grau de imprevisibilidade da ocorrência que provocou a necessidade da revisão contratual, apresenta-se o último requisito proposto pelo art. 478 do Código, que seria a extrema vantagem para a parte contrária.

Nesse sentido, restaria configurada a extrema vantagem quando se registra o enriquecimento indevido a partir do lucro exorbitante aproveitado pela parte contrária. Tal lucro, inclusive, não estaria sendo possível caso a situação externa estivesse idêntica à do momento de celebração contratual. Por consequência, há um considerável aumento patrimonial em favor da referida parte, em detrimento do empobrecimento da outra.

Em vias de demonstrar a relação de causalidade entre o evento imprevisível e a onerosidade excessiva, o legislador brasileiro estabeleceu parâmetros rigorosos se comparados ao direito italiano, por exemplo, em que não há a necessidade de comprovar tal relação.

Conforme consta no ordenamento jurídico brasileiro, a parte afetada deverá analisar de forma cautelosa a relação entre o evento imprevisível e a onerosidade excessiva, sob pena de incorrer na falácia *post hoc ergo propter hoc*. Durante o período vivido, registra-se a tentativa de alguns empresários utilizando-se de forma indevida do art. 478 do Código Civil, devido à sua dificuldade de cumprir contratos e, em especial, os de empréstimos.

De fato, a demonstração da relação de causalidade agrava a dificuldade já enfrentada pelos Tribunais para aferir a extrema vantagem. Assim, se algumas decisões refletem bastante flexibilidade nesse quesito, existem partes da doutrina que defendem a desconsideração da referida demonstração.

De todo modo, a cláusula *rebus sic stantibus* se configura como uma “exceção” ao direito absoluto, sendo possível, agora, aplicar a teoria da imprevisão como uma limitadora do *pacta sunt servanda*. Em termos contratuais significa dizer que os pactos devem ser observados (*pacta sunt servanda*), mas estando as coisas como estão (*rebus sic stantibus*).

Como corolário, a teoria da imprevisão é tida como mecanismo de reequilíbrio contratual, impondo ao contrato as condições do tempo de sua formação com vistas a assegurar a igualdade dos contratantes, o equilíbrio contratual e a prevalência do interesse social em detrimento do interesse particular. No Código de Defesa do Consumidor, a previsão resta exemplificada expressamente na revisão das cláusulas contratuais por motivos de fatos que os tornem excessivamente onerosos (art. 6º, V, Lei nº 8.078/90).

Em seguida, o art. 479 impõe que a resolução poderá ser evitada caso o réu se ofereça a modificar de forma equitativa as condições contratuais. Serve de forma efetiva ao princípio da boa-fé, que deve acompanhar a execução contratual, retirando-se a possibilidade de enriquecimento ilícito pelo receptor.

De acordo com o entendimento dos tribunais, a aplicação da teoria da imprevisão para revisar contratos firmados é de rara aplicação, conforme se denota da seguinte decisão:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PRIVADO NÃO
ESPECIFICADO. EMBARGOS À EXECUÇÃO.
INVOCAÇÃO DA TEORIA DA IMPREVISÃO. REUNIÃO
DE ELEMENTOS ATUÁVEIS. VEDAÇÃO AO

COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO. 1- Teoria da imprevisão: a teoria da imprevisão busca remediar a alteração objetiva, imprevista e imprevisível das contingências existentes no momento da contratação, contra a onerosidade excessiva, traduzida no desequilíbrio prestacional, e contra o enriquecimento de um dos contratantes, com prejuízos do outro, não previstos no negócio jurídico. No caso em exame, não há reunião dos requisitos autorizadores da aplicação da teoria da imprevisão. Isso porque, é imprescindível a existência de um lapso temporal entre a contratação e o cumprimento da obrigação, isto é, entre a formação do vínculo e o implemento da prestação, o que, salvo melhor juízo, não se verifica no caso concreto. Ademais, não há notícia de prestação excessivamente onerosa a uma das partes e extrema vantagem a outra parte. Ainda, não se pode apurar a existência de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, a autorizar o pleito de resolução contratual. A par da ausência de requisitos indispensáveis, a devedora postula a revisão do contrato ensejador do instrumento de confissão de dívida, com base na teoria da imprevisão, quando a lei civil autoriza, ao devedor, a resolução do pacto e, ao credor, modificar equitativamente as condições do contrato (art. 479 CCB). 2 - Vedação ao comportamento contraditório: ao se resignarem com os termos do instrumento de confissão de dívida, e, em momento posterior e desfavorável aos seus interesses, contrariarem conduta anterior, os devedores incorrem na vedação ao comportamento contraditório, dever decantado do princípio da boa-fé objetiva, e que orchestra o comportamento das partes no `iter negocial. Apelo desprovido. (Apelação Cível Nº 70028308328, Décima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Umberto Guaspari Sudbrack, Julgado em 17/06/2010)

Por último, o art. 480 menciona que uma das partes poderá pleitear que sua prestação seja reduzida, de modo a possibilitar a sua execução e evitar a onerosidade excessiva. Esse dispositivo traz à tona a possibilidade de revisão contratual.

Também, no mesmo sentido do art. 479, sua aplicação resta comprometida nos tribunais brasileiros, haja vista que o próprio Código Civil permite a livre interpretação do magistrado diante do caso concreto.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DÉBITO RECONHECIDO EM CONTESTAÇÃO. PEDIDO DE PARCELAMENTO DE DÍVIDA E ALEGAÇÃO DE ONEROSIDADE EXCESSIVA. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. PEDIDO ALTERNATIVO SUCUMBÊNCIA MÍNIMA. 1. O PEDIDO DE PARCELAMENTO DA QUANTIA RECLAMADA NA INICIAL, FORMULADO EM SEDE DE CONTESTAÇÃO, IMPLICA RECONHECIMENTO DO DIREITO DO AUTOR.

A HIPÓTESE DO ART. 480 DO CÓDIGO CIVIL DE 2002 É INAPLICÁVEL AO DIREITO PROCESSUAL E APENAS PERTINE AOS CONTRATOS UNILATERAIS. 2. HAVENDO ACOLHIMENTO DE QUASE TOTALIDADE DE UM DOS PEDIDOS ALTERNATIVOS, APLICA-SE O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 21 DO CPC. AFASTA-SE, PORTANTO, A SUCUMBÊNCIA PARCIAL. 3. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. (TJ-DF - AC: 20030110990364 DF, Relator: WALDIR LEÔNCIO JÚNIOR. Data de julgamento: 14/02/2005, 2ª Turma Cível, Data de publicação: DJU 08/03/2005 Pág: 111).

3 SOBRE A DIMENSÃO PÚBLICA DO CONTRATO

O art. 112 do Código Civil enuncia que “nas declarações de vontade se atenderá mais à intenção nelas consubstanciada do que ao sentido literal da linguagem”. Preocupou-se o legislador com o fato de que, muitas vezes, um texto pode se mostrar obscuro e ambíguo e, nesse sentido, nem sempre o contrato consegue traduzir a exata vontade das partes. (GONÇALVES, 2018)

Assim, as interpretações dos contratos devem ser investigadas conforme “a real intenção dos contratantes”. Por conseguinte, a declaração de vontade das partes deve assumir um maior significado à medida que traduz essa vontade realmente existente. Em outros termos, a lei e os negócios jurídicos em geral devem sempre ser interpretados a fim de que se possa alcançar o seu real significado.

Em resumo, o mais importante é a vontade real declarada, fazendo com que a literalidade seja interpretada de uma forma mais precisa. Busca-se encontrar o sentido mais adequado a uma interpretação que leve em conta a boa-fé, o contexto e o fim econômico do negócio jurídico.

No entanto, ainda que essa intencionalidade seja respeitada para além da literalidade, há que se observar a dimensão pública do contrato consubstanciada na função social do contrato e garantida pelo princípio da supremacia da ordem pública. Dito de forma ainda melhor, sem essa dimensão pública do contrato, a intencionalidade da autonomia da vontade jamais poderia ser observada.

A função social do contrato veio para limitar a autonomia da vontade quando ela entra em confronto com o interesse social. Este deve prevalecer com o objetivo de limitar a liberdade contratual. Não há, desta feita, como se falar em absoluta obrigatoriedade dos

contratos, quando não há idêntica liberdade contratual entre as partes. Em conformidade com a sua função social, o contrato cumpre a sua função econômica.

Vale, desta forma, dizer, que a função social possui duas dimensões importantes que merecem destaque: i) individual, referente àquele que se vale do contrato para satisfazer interesses próprios; ii) público, no que diz respeito ao interesse da coletividade sobre o contrato.

Verifica-se, portanto, que o princípio da autonomia da vontade não é absoluto, devendo ter como horizonte à função social do contrato e ser, para tanto, limitado pelo princípio da supremacia da ordem pública. Isto é, considerando que a ampla liberdade de contratar provoca desequilíbrios e a exploração dos hipossuficientes, ela deve ser orientada, como vimos, pelo interesse da sociedade. Em síntese, o interesse da sociedade deve sempre prevalecer ante o interesse individual, já que, sabemos, os direitos devem ser exercidos nos limites das normas de convivência, como um padrão de conduta social para definir o comportamento das pessoas.

A ordem pública é, assim, constituída por um conjunto de interesses jurídicos e morais que cabe à sociedade preservar. O princípio tem como objetivo a organização política e administrativa do Estado, bem como a organização econômica. Trata-se, nessa perspectiva, no que se refere à dinâmica dos contratos, de uma cláusula geral que impõe freios e limites à liberdade contratual, coibindo abusos que venham da desigualdade econômica diante da defesa da parte economicamente mais fraca. São de ordem pública os preceitos legais sobre a igualdade entre as partes e a implicação mútua entre as prestações.

O nosso Código Civil, em seu art. 2.035, parágrafo único, menciona que “nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos”. Sendo assim, tem-se o princípio *jus publicum privatorum pactis derogare non potest* (o princípio de ordem pública não pode ser alterado por convenção entre os particulares).

Foi no bojo da luta empreendida pelos movimentos sociais que surgiram denunciando a falácia da liberdade de contratar diante da desigualdade social – que a intervenção do Estado na relação contratual privada passou a ser aceita. Acreditava-se

que essa ingerência estatal, quando as condições do contrato não permanecessem as mesmas, asseguraria a supremacia da ordem pública, através da intervenção judicial na economia do contrato, modificando-o ou liberando o contratante lesado. Assim é que, em caráter excepcional, o juiz passou a ter a possibilidade de intervir sobre certos conteúdos a fim de corrigir o desequilíbrio contratual.

Sem dúvida, os contratos devem ser cumpridos, mas, desde que as condições iniciais permaneçam as mesmas. A obrigatoriedade dos contratos não é mais tolerada quando as partes não se encontram em igualdade e dessa igualdade ocorra proveito injustificado. Como já dissemos à exaustão, surgiram exceções à obrigatoriedade do contrato como o princípio da revisão dos contratos ou da onerosidade excessiva.

Em relação a esse tema é possível fazer duas críticas, a saber: - uma crítica interna ao próprio direito, e um questionamento exterior ao direito. A crítica interna foi feita quando o trabalho trouxe os institutos da função social do contrato e o princípio da supremacia da ordem pública. No debate sobre a questão civilista dos contratos, é necessário observar esses princípios para que se possa restringir a liberdade contratual, e a autonomia da vontade que a sustenta sobre os pilares da cláusula *pacta sunt servanda*. Dito de outro modo, sem a consideração da função social do contrato e do princípio da supremacia da ordem pública, não se consegue limitar, com base na fórmula *rebus sic stantibus*, a exigência da obrigatoriedade dos contratos inscrita no princípio *pacta sunt servanda*.

Mas se essa crítica interna é importante, ela não é igualmente suficiente. Tomando como exemplo a Lei da Pandemia - e considerando o que prescreve a doutrina civilista de um modo geral em relação aos contratos - o que se verifica é que os fenômenos imprevisíveis que oportunizam a possibilidade de aplicação da Teoria da Imprevisão não incluem circunstâncias como o aumento da inflação.

Somente com uma crítica de ordem política e sociológica que, de fato, considere a justiça social concretamente - ou seja, materializada na necessidade de desconstrução da desigualdade e na distribuição das riquezas, é que se poderá questionar os motivos pelos quais esses fenômenos não são abarcados pela imprevisibilidade.

Em verdade, é somente com essa crítica externa ao próprio direito centrada em categorias como luta de classes e igualdade social, que a observância da dimensão pública

dos contratos, através dos princípios mencionados, poderá ser levada à efeito em sua radicalidade dentro do próprio direito, seja no momento de elaboração e/ou no instante da aplicação da lei ou mesmo na recepção que se fará na doutrina.

A crítica externa potencializa a interna. Política e direito estão em campos distintos. Mas só a política constrói a lei. A despeito das boas intenções da doutrina e das decisões dos tribunais com fundamento na função social do contrato, o que se tem hoje no campo do direito civil é, ainda, na tentativa de garantir o possível para o cumprimento do contrato em tempos de crise, a sutil submissão da dimensão pública à lógica privada. Trata-se da instrumentalização do coletivo com vistas ao cumprimento do contrato.

A partir dessas constatações, é que se poderá afirmar em relação à reflexão proposta neste trabalho, que a previsibilidade estará atestada se o fenômeno for causado por uma situação econômica corriqueira, de modo que, no âmbito das relações privadas, sua ocorrência poderia ter sido aventada no momento do pacto contratual. Do contrário, se a circunstância for causada por uma situação emergencial que escape possibilidade de antecipação e precaução - como é no caso de uma pandemia - eles serão realmente imprevisíveis. Assim é que a ressalva feita pelo art. 7º da referida lei deveria deixar de existir, tornando possível a alteração do contrato também nas condições ali desenhadas. Buscar-se-ia, dessa forma, no plano da relação privada, promover a equidade entre os contratantes e, no plano coletivo, interferir na dinâmica econômica tendo a justiça distributiva como horizonte.

Reconhecendo-se a importância da dimensão pública dos contratos e acolhendo a sua função social, os Tribunais recorrentemente aplicam a revisão e resolução contratual em suas decisões, conforme segue abaixo a jurisprudência coletada:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO REVISIONAL DE ALUGUEL. COVID-19. DECRETO DISTRITAL N. 40.539. RESTRIÇÕES IMPOSTAS AO COMÉRCIO. REDUÇÃO DO FATURAMENTO DA EMPRESA. PLEITO DE SUSPENSÃO DO PAGAMENTO DO ALUGUEL COMERCIAL. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA COOPERAÇÃO PROCESSUAL E DA RAZOABILIDADE. REDUÇÃO DO FATURAMENTO. DECISÃO MANTIDA. 1. É consabido que o estado de calamidade pública legitima a adoção de medidas urgentes e provisórias, contra a finalidade de conter os impactos da situação calamitosa. Dessa forma, diante de reconhecimento oficial de calamidade pública em decorrência da pandemia do coronavírus

(Covid-19), o Distrito Federal editou o Decreto n. 40.539, de 19 de março de 2020, determinando, dentre outras medidas, o fechamento parcial de estabelecimentos comerciais. 2. Havendo comprovação de que houve faturamento, mesmo que demonstrado impacto financeiro negativo nas atividades comerciais do locatário, a suspensão do valor total da locação representa medida desproporcional e contrária a princípios da função social dos contratos, da boa-fé objetiva e do equilíbrio contratual entre as partes (artigo 422 do Código Civil), expondo o locador a perigo de dano irreparável. 3. Agravo de instrumento conhecido e não provido. (TJ-DF 07003102220208070000 DF 0700310-22.2020.8.07.0000, Relator: SIMONE LUCINDO, Data de Julgamento: 12/08/2020, 1ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE: 26/08/2020. Pág.: Sem página cadastrada).

CIVIL. CONSUMIDOR. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA DE URGÊNCIA PARCIALMENTE DEFERIDA. CRÉDITO CONSIGNADO. READEQUAÇÃO. PERCENTUAL LEGAL. FORÇA MAIOR. COVID-19. 1. Para a concessão de tutela de urgência, necessário se faz o preenchimento dos requisitos do art. 300 do Código de Processo Civil, relativamente à probabilidade do direito e ao perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. 2. A pandemia provocada pelo COVID-19, que notadamente levou várias unidades da federação, inclusive o Distrito Federal, a adotar medidas restritivas de circulação e de isolamento social que afetam substancialmente a atividade econômica, constitui, em tese, força maior a justificar suspensão, revisão ou resolução das mais diversas relações jurídicas, nos termos dos arts. 317 do Código Civil, e 6º, V, do Código de Defesa do Consumidor. 3. A interpretação e aplicação da revisão contratual, diante da onerosidade excessiva, deve privilegiar a maximização do princípio da solidariedade social, de tal modo que os ônus decorrentes da pandemia COVID-19 não podem ser suportados exclusivamente por um dos contratantes. 4. A suspensão total do cumprimento da obrigação configura medida extrema, não condizente com os princípios da função social dos contratos, da boa-fé objetiva e do equilíbrio contratual entre as partes. 5. A readequação ao percentual de 30% (trinta por cento) da remuneração disponível do mutuário, considerada pelo MM. Juiz, encontra amparo na Lei nº 10.820/2003 - art. 2º, §2º, inciso I, e atende ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade. 6. Agravos de Instrumento conhecidos e não providos. (TJ-DF 07099217220208070000 DF 0709921-72.2020.8.07.0000, Relator: GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, Data de Julgamento: 02/09/2020, 7ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 23/09/2020 . Pág.: Sem Página Cadastrada.) Agravo de instrumento. Ação de obrigação de fazer. Plano de Saúde. Indeferimento do pedido de tutela provisória de urgência para determinar o restabelecimento do contrato de plano de saúde. Inconformismo. Cabimento. Presença dos requisitos para a concessão da tutela de urgência ao caso. A suspensão ou o

cancelamento do plano de saúde por inadimplência durante a pandemia de COVID-19 pode, em tese, caracterizar prática abusiva. Observância da boa-fé objetiva, equilíbrio na relação de consumo e função social do contrato. Agravante teve o seu faturamento diretamente afetado pela brusca diminuição das operações aeroportuárias no aeroporto de Congonhas, local onde exerce suas atividades comerciais. Operadora de plano de saúde impedida de suspender ou rescindir o contrato com fundamento no inadimplemento do consumidor durante a pandemia de COVID-19. Decisão reformada. Agravo provido. (TJ-SP - AI: 20983993520208260000 SP 2098399-35.2020.8.26.0000, Relator: Pedro de Alcântara da Silva Leme Filho, Data de Julgamento: 29/08/2020, 8ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 29/08/2020)

Sabendo que a pandemia provocaria imensos impactos econômicos justamente nos fatores que o art. 7º desconsiderou como imprevisíveis, tais como a inflação e variação cambial, o legislador fez a sua escolha. Assim, impõe-se o entendimento de que a Lei nº 14.010/2020 não cumpre o seu papel de proteger o consumidor brasileiro, mas de proteger os grandes empresários e investidores, ao vedar justamente a tentativa de revisão e resolução contratual nos casos descritos pelo referido artigo. Impede, desse modo, que a legislação seja aplicável à realidade brasileira.

Por isso mesmo, há de se defender a ineficácia da Lei da Pandemia. Conforme se sabe, ainda que o Direito seja constantemente confundido com a lei, a norma jurídica deve alcançar uma finalidade: a de apresentar eficácia espontânea no seio da sociedade. Assim, o senso de eficácia impõe que a sociedade viva o Direito, apresentando a validade social de uma lei. No campo da Lei da Pandemia, o art. 7º apresenta pontos que tiveram sua imprevisibilidade descartada, embora, de fato, fossem imprevisíveis no cenário pandêmico. Ainda que seja concebível que, durante a pandemia do coronavírus, os impactos econômicos seriam inumeráveis, era fato reconhecidamente imprevisível o alcance dessas consequências para o consumidor e mercado.

Decerto, não havendo qualquer interesse em salvaguardar os mais vulneráveis na relação contratual, conforme preconiza a origem da Teoria da Imprevisão, o art. 7º nasceu sem alcance substancial. Isso porque, ao que se denota, o legislador brasileiro reconheceu a ampla aplicabilidade da Teoria nos Tribunais brasileiros – conforme jurisprudência apresentada – e decidiu por proteger o mercado. Assim, a sua finalidade declarada de

amparar e diminuir os impactos da pandemia não logrou êxito, servindo, na prática, para que estes sejam impedidos de alcançarem a justiça para propor a revisão e resolução contratual.

4 CONCLUSÃO

A Lei nº 14.010/2020, conhecida como “a Lei da Pandemia”, foi criada assumindo a característica de lei temporária e instituindo o caráter transitório e emergencial para a regulação de Direito privado em virtude da pandemia do COVID-19.

Como o Regime Jurídico Emergencial é Temporário (RJET), o legislador trouxe como motivação para a elaboração dessa lei a grave crise socioeconômica desencadeada pela pandemia do coronavírus. Sim, ninguém acorda imaginando que seria acometido por uma doença causada por um vírus letal. Entretanto o alcance da referida lei parece restrito, e não abarca a totalidade das situações que a pandemia gera como consequência. É o que se depreende do seu art. 7º, que, ancorando-se e repetindo aquilo que a doutrina civilista dos contratos prescreve, não abarca alguns fenômenos como fatos imprevisíveis nos termos dos artigos 317, 478, 479 e 480 do Código Civil.

Considerando os princípios que resguardam a dimensão pública dos contratos, esse regime jurídico emergencial em função da referida “grave crise socioeconômica” não deveria preocupar-se e ocupar-se justamente dos interesses dos mais vulneráveis na relação contratual?

Não deveriam ser as circunstâncias desse art. 7º. consideradas por sua imprevisibilidade e igualmente amparadas diante da emergência de uma pandemia?

Parece que salvaguardar os interesses dos mais vulneráveis não foi a intenção do legislador ao criar essa lei. Qual terá sido, então, sua intenção? Teria sido a de resguardar o mercado?

De fato, esse cenário coloca a todos diante de situações graves que tocam ao direito à saúde das pessoas, mas também aos direitos econômicos e sociais e, por que não dizer, de sua interface com o campo civilista dos contratos.

Dão exemplo disso, diante de uma crise econômica de consequências imprevisíveis, o fato de que as obrigações anteriormente pactuadas se tornaram, posteriormente, excessivamente onerosas, resultando em inadimplências contratuais.

É importante ressaltar que a teoria da imprevisibilidade como exceção ao *pacta sunt servanda* nos permitiu discutir, revisar, suspender ou mesmo extinguir esses tipos de obrigações, a fim de amenizar os prejuízos econômicos às partes diante de situações imprevisíveis.

Como justificar a suspensão dos artigos do Código Civil que permitem alterar os contratos no sentido de sua revisão ou resolução em um momento emergencial de crise econômica?

Como vimos, a Teoria da Imprevisão incorpora o surgimento de fatos novos, imprevisíveis e não imputáveis às partes. Nesses casos, o conteúdo econômico do contrato ou sua execução é alterado, ensejando a necessidade de sua revisão para ajustá-lo às condições reais. Desse modo, a consecução do contrato é mantida, em condições acessíveis à parte prejudicada pelo fato imprevisível.

Esse ajuste proporcionado pela teoria da imprevisão corresponde à necessidade de que as circunstâncias permaneçam parecidas àquelas do momento da contratação, em respeito à chamada cláusula *rebus sic stantibus*, entendida como “estando as coisas assim”.

Como vimos, e conforme esclarece Gonçalves (2018) a teoria da imprevisão consiste na possibilidade de desfazer ou revisar de maneira forçada o contrato quando, por algum evento imprevisível ou extraordinário, a prestação de uma das partes torna-se exageradamente onerosa.

Com o início da pandemia, os impactos provenientes da crise resultante da instabilidade econômica foram sentidos. Os negócios reduziram-se drasticamente durante o período, acarretando um aumento no inadimplemento dos contratos. Certamente, ainda não é possível dimensionar as consequências econômicas da pandemia, mas é fato que se refletirão nos contratos firmados no período anterior à situação emergencial, impedido que alguns deles sejam cumpridos.

O contrato é considerado como a lei entre as partes, tendo sua força determinada pelo princípio *pacta sunt servanda*. Esse é um princípio considerado fundamental para preservar a autonomia da vontade, o bem comum, o equilíbrio contratual, a liberdade de contratar e a segurança jurídica de que os instrumentos jurídicos do nosso ordenamento são confiáveis.

Advirta-se que o instituto respeita crenças caras ao liberalismo dos séculos XVIII e XIX, exigindo que esses valores assumam a conformação e o perfil que lhes foram dados nesse tempo histórico. Sem dúvida, ele deve ser interpretado no sentido de manter e garantir a continuidade de execução de um contrato, mas deve igualmente observar as regras da equidade, equilíbrio contratual, da boa-fé objetiva e, sobretudo, da função social do contrato.

Assim é que, não raro, essa máxima vai esbarrar em algumas exceções dentro do próprio Código Civil, que preceitua, por exemplo, a necessidade de integrar a liberdade de contratar à função social dos contratos (art. 421, CC). Nesse mesmo artigo, encontra-se o acréscimo do parágrafo único, introduzido pela Lei nº 13.874/19 (conhecida como Lei da Liberdade Econômica), que estabelece os princípios de intervenção mínima nos contratos e a sua possibilidade de revisão em casos de excepcionalidade.

Em momento de pandemia, considerando-se que um contrato foi firmado em outro momento da realidade econômica brasileira, torna-se imperiosa a revisão ou resolução contratual, o que se configura como exemplo de aplicação da teoria da imprevisão. A única previsibilidade possível nesse momento de disseminação do vírus é que, com o fechamento de boa parte do comércio, proibição de diversos eventos e outros, o cumprimento da relação contratual está prejudicado.

Sendo considerado o cenário prejudicial à execução contratual, não é possível negar que a pandemia traz à tona uma situação excepcional. Conforme destaca-se do art. 421-A do Código Civil, os contratos civis e empresariais presumem-se paritários e simétricos até que surjam elementos concretos que justifiquem o afastamento de tal presunção, sendo garantida a revisão contratual nesses casos. De acordo com o observado anteriormente, em complemento ao *pacta sunt servanda*, há a cláusula *rebus sic stantibus*, que levou à criação da teoria da imprevisão.

Diante disso, o art. 478 do Código Civil prevê a resolução do contrato quando houver onerosidade excessiva provocada pelo momento de excepcionalidade. Isso porque, considerada a função social do contrato, não se pode impor os interesses particulares dos contratantes pela simples rigidez contratual. Cabe, desse modo, a intervenção do Poder Judiciário para coibir qualquer tipo de desequilíbrio causado pelo dado acontecimento imprevisível.

De outro modo, a teoria da imprevisão não aduz apenas à resolução contratual, mas também à sua modificação equitativa para que o contrato seja cumprido de forma harmônica entre as partes. É o que prevê o art. 479 do Código Civil, impondo que a resolução poderá ser evitada caso o réu se ofereça a modificar de maneira equitativa as condições do contrato.

Há segmentos doutrinários que defendem a insegurança jurídica provocada pela revisão e resolução contratual. Todavia, a harmonização das relações jurídicas é, diversas vezes, considerada como primazia dentro do ordenamento jurídico brasileiro e, por isso mesmo, resta acima da segurança jurídica. A instabilidade gerada encontra-se no meio social, de forma a impossibilitar o cumprimento de coisa combinada anteriormente às condições caóticas. Desse modo, é assegurado que o contrato será cumprido pelas partes, sem haver qualquer prejuízo ou injustiça, oferecendo plena aplicação dos princípios da segurança jurídica e da certeza do direito.

Ora essa parece ser exatamente a intenção do legislador quando da propositura e aprovação de uma lei como a 14.010/2020. Diante dos efeitos socioeconômicos gerados pela pandemia, a revisão ou resolução contratual tornou-se o caminho possível na tentativa de garantir o pleno cumprimento do contrato. Mas por que não considerar determinados fatores - como, por exemplo, o aumento da inflação - se decorrentes da pandemia, como fatos imprevisíveis a ensejar essas possibilidades de alteração no contrato?

Vimos que mesmo com a mudança introduzida pelo Código de 2002 no sentido de recepcionar a teoria da imprevisão, os tribunais não aceitam determinadas alterações na economia como causa na revisão dos contratos. A lei da pandemia, em seu art. 7º, tratou de ratificar esse entendimento. Assim é que esses fenômenos são considerados

previsíveis, ainda que em circunstâncias absolutamente inesperadas como a de uma pandemia. Resta-nos indagar seus motivos.

Sabemos que toda vez que o capitalismo se vê vulnerável à uma eventual crise estrutural, ele reage impondo uma maior acumulação do capital. As agendas governamentais dos países capitalistas apontam para um modelo econômico centrado na austeridade, cortando gastos e racionalizando custos. Trata-se de, na base do velho ditado “farinha pouca, meu pirão primeiro”, proteger o capital e o mercado de eventuais perdas.

Esse parece ser precisamente o movimento da doutrina e da jurisprudência no campo civilista dos contratos, cartilha da qual não vai fugir a referida lei da pandemia, em seu art. 7º.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020**. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19), Brasília, DF, jun 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14010.html. Acesso em: 11 set. 2020.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil anotado**. São Paulo: Saraiva, 2018.

FERRARESI, Neibo Aparecido. Covid-19 e a aplicação das teorias da imprevisibilidade e da onerosidade excessiva nos contratos. **Âmbito jurídico: o seu portal jurídico da internet**, 2020. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-do-consumidor/covid-19-e-a-aplicacao-das-teorias-da-imprevisibilidade-e-da-onerosidade-excessiva-nos-contratos/>. Acesso em: 20 out. 2020.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 1: parte geral**. 16. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 3: contratos e atos unilaterais**. 15 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LEITE, Carlos Alberto Moura. Teoria da imprevisão - Coronavírus. **Portal Migalhas**, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/322291/teoria-da-imprevisao-coronavirus>. Acesso em: 11 set. 2020.

LEITE, Gisele. Esclarecimentos sobre a Lei 14.010/2020 (Lei da Pandemia). **Jornal JURID**, 16 jun. 2020. Disponível em: <https://www.jornaljurid.com.br/colunas/gisele-leite/esclarecimentos-sobre-a-lei-140102020-lei-da-pandemia>. Acesso em: 11 set. 2020

LUIZ, Diego Antônio Estival da Silva. A resolução contratual por onerosidade excessiva. **Âmbito Jurídico: o seu portal jurídico da internet**, 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/a-resolucao-contratual-por-onerosidade-excessiva/#:~:text=%E2%80%9CArt.,pedir%20a%20resolu%C3%A7%C3%A3o%20do%20contrato>. Acesso em: 20 out. 2020.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de Direito Civil/volume 2: teoria geral das obrigações**/Caio Mario da Silva Pereira; rev. e atual. Guilherme Calmon Nogueira da Gama - 30. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2018.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27^a ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

TUCCI, Rogério. Alterações imprevisíveis das circunstâncias: impactos contratuais. **ConJur**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-01/rogerio-tucci-alteracoes-imprevisiveis-circunstancias>. Acesso em: 20 out. 2020.