

2021



PPGD

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO • UNIRIO

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Law and Public Policy Review

ISSN 2675-1143

Volume 3, n. 2

Julho - Dezembro

Qualis B2



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

 <http://seer.unirio.br/rdpp/index>

 rdpp@unirio.br

**REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS**
LAW AND PUBLIC POLICY REVIEW

VOLUME N.º 3 – NÚMERO 2

ISSN 2675-1143

Editor-Chefe:

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vice Editor-Chefe:

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Rio de Janeiro, 2021.



Copyright Creative Commons BY-NC

SUMÁRIO – SUMMARY

EDITORIAL

Prof. Dra. Edna Raquel Hogemann 4

O DIREITO NO CAMPO DE PÚBLICAS: EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS DE ENSINO

Maria Paula Dallari Bucci, Ivan Ribeiro, Emiliano Brunet, Ester Rizzi, Carlos Toledo, Patricia Werner 6

TUTELA DOS DIREITOS HUMANOS DOS MIGRANTES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE: OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS, POLÍTICAS LOCAIS

Pedro Augusto Costa Vale, Thiago Oliveira Moreira 32

DESIGUALDADE SOCIAL, NECROPOLÍTICA E A INTERVENÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA

Renan Cajazeira Monteiro 62

ANÁLISE SOCIOJURÍDICA DO PAPEL DOS CRAMS NA PROTEÇÃO DA MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA: UMA POLÍTICA PÚBLICA NECESSÁRIA

Acácia Gardênia Santos Lelis, Maria Marli Castelo Branco de Melo 80

LANGUAGE AND CULTURE IN REAL-TIME BRAZIL AND THE UNITED STATES: ICONE PROJECT

Magda Silva, Walkyria Magno e Silva 95

A FILOSOFIA DO UBUNTU NA EDUCAÇÃO

Ngugi “Mgogi” Emmanuel Mahaye, Edna Raquel Hogemann (tradutora) 111

A INTEGRAÇÃO RACIAL: UMA URGÊNCIA NACIONAL

Irapuã Santana do Nascimento Silva 138

A PERCEPÇÃO DE REALITY SHOWS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE SUBVERSÃO MORAL DA PERSONA: UM ESTUDO SOBRE A DISTOPIA A CANTIGA DOS PÁSSAROS E DAS SERPENTES

Fillipe Azevedo Rodrigue, Oswaldo Pereira de Lima Junior, Eduardo Furtunato 152

A TEORIA DA IMPREVISÃO APLICADA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19: UM ESTUDO DE CASO

Renata Oliveira Almeida Menezes, Ana Melissa Brasil de Almeida 174



EDITORIAL

Apresentamos mais uma edição da Revista Direito das Políticas Públicas do curso de mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), concebida a partir do reconhecimento de que é uma iniciativa de extrema relevância e que reflete a crescente importância desse campo no cenário acadêmico e jurídico contemporâneo.

As políticas públicas desempenham um papel crucial na estruturação e orientação das ações do Estado para promover o bem-estar social, a justiça e a igualdade. Portanto, uma revista focada no direito das políticas públicas proporciona um espaço dedicado à análise aprofundada e crítica dessas questões, abordando não apenas os aspectos legais, mas também os aspectos sociais, econômicos e políticos relacionados.

A UNIRIO, reconhecida por sua excelência acadêmica, fortalece sua posição como um centro de pesquisa e conhecimento ao oferecer uma plataforma dedicada especificamente à análise do direito das políticas públicas. Isso contribui para a formação de profissionais mais capacitados e conscientes das complexidades e desafios envolvidos na criação, implementação e avaliação de políticas que impactam diretamente a sociedade.

Através dos artigos científicos veiculados na presente edição, os autores e pesquisadores nela participantes possuem a oportunidade de contribuir para o desenvolvimento e aprimoramento das políticas públicas no Brasil, por meio da divulgação de artigos, ensaios e estudos de casos que enriquecem o debate jurídico e fomentam a reflexão crítica. Além disso, a revista se consubstancia como fonte valiosa de conhecimento para profissionais do direito, gestores públicos e demais interessados na área.

A presente edição inicia com uma discussão a respeito das experiências e desafios enfrentados por docentes e estudantes no âmbito do ensino do Direito e Políticas Públicas em nível de graduação e pós-graduação, no artigo intitulado: O DIREITO NO CAMPO DE PÚBLICAS: EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS DE ENSINO.

O segundo artigo, sob o título de CONTROLE INTERNO DOS INCENTIVOS FISCAIS DE ICMS: ESTUDO DE CASO SOBRE O DESEMPENHO DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS NO ÂMBITO DA ATUAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E ARTICULAÇÃO, decorre da reflexão acerca dos resultados obtidos em pesquisa empírica Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE/GO) em matéria de controle de incentivos fiscais e renúncia de receitas de ICMS no período de 2011 a 2021.

Os autores do terceiro artigo, intitulado TUTELA DOS DIREITOS HUMANOS DOS MIGRANTES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE: OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS, POLÍTICAS LOCAIS, trazem aos leitores reflexões em torno de políticas públicas possíveis para a proteção dos direitos humanos dos migrantes em situação de vulnerabilidade.

DESIGUALDADE SOCIAL, NECROPOLÍTICA E A INTERVENÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA é o título do quarto artigo aqui publicado, que se destina a apresentar a relevância



da instituição Defensoria Pública, no quadro de massificação das desigualdades sociais existente em nosso país, sob uma lógica em que a necropolítica dá a tônica do atuar estatal e estabelece os limites da soberania do Estado.

O quinto artigo discorre sobre o papel desempenhado das políticas públicas de proteção à mulher desempenhado pelos Centros de Referência de Atendimento à Mulher (CRAMs) na proteção da mulher vítima de violência. Intitula-se ANÁLISE SOCIOJURÍDICA DO PAPEL DOS CRAMS NA PROTEÇÃO DA MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA: UMA POLÍTICA PÚBLICA NECESSÁRIA.

A presença de docentes de instituições estrangeiras está demarcada no sexto artigo, por esta contribuição proveniente da *Duke University*, intitulada LANGUAGE AND CULTURE IN REAL-TIME BRAZIL AND THE UNITED STATES: ICONE PROJECT, que aborda alguns dos resultados obtidos com o Projeto ICONE, voltado para a análise da aprendizagem sob os aspectos processos intra e interculturais.

Sob o título A FILOSOFIA DO UBUNTU NA EDUCAÇÃO, o sétimo artigo traz aos leitores a tradução do ensaio originalmente intitulado *The philosophy of ubuntu in education*, outra contribuição internacional para esta edição, que promove reflexões a respeito do necessário resgate da tradição filosófica Ubuntu a ser aplicação no ensino em todos os seus níveis, como política pública emancipadora dos povos para o rompimento com o colonialismo cultural.

O oitavo artigo intitula-se A INTEGRAÇÃO RACIAL: UMA URGÊNCIA NACIONAL e volta-se para estabelecer propostas para o debate racial no país, numa perspectiva multidisciplinar, sob o signo da democracia plena.

A PERCEPÇÃO DE REALITY SHOWS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE SUBVERSÃO MORAL DA PERSONA: UM ESTUDO SOBRE A DISTOPIA A CANTIGA DOS PÁSSAROS E DAS SERPENTES é o título do nono artigo aqui publicado, que se propõe a analisar como a liberdade individual pode ser subjugada por políticas públicas do Estado. Para esse propósito, os autores se valem da obra distópica de Suzanne Collins.

Por fim, o décimo artigo, intitulado A TEORIA DA IMPREVISÃO APLICADA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19: UM ESTUDO DE CASO, traz aos leitores um estudo de caso muito interessante para ilustrar como a teoria da imprevisão pode se configurar como lastro para as questões relacionadas ao fornecimento de energia elétrica, no curso do recente evento pandêmico.

Em última análise, a leitura dos artigos e ensaios aqui publicados, são a demonstração cabal de que a existência de uma revista sobre direito das políticas públicas no mestrado em Direito da UNIRIO não apenas enriquece a qualidade da pesquisa e do debate acadêmico, mas também imprime um impacto positivo no desenvolvimento das políticas públicas no Brasil, promovendo uma abordagem mais informada, justa e eficaz para lidar com as questões sociais e legais do nosso tempo.

Boa leitura!



O direito no campo de públicas: experiências e desafios de ensino

Law and public policy: teaching experiences and challenges

Maria Paula Dallari Bucci¹

Universidade de São Paulo. Professora. São Paulo (SP). Brasil

Ivan Ribeiro²

Universidade Federal de São Paulo. Professor. São Paulo (SP). Brasil

Emiliano Brunet³

Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor. Rio de Janeiro (RJ). Brasil

Ester Rizzi⁴

Universidade de São Paulo. Professora. São Paulo (SP). Brasil

Carlos Toledo⁵

Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Professor. São Paulo (SP).

Brasil

Patricia Werner⁶

Escola Superior Nacional de Advocacia Pública-ESNAP. Professora. São Paulo (SP). Brasil

RESUMO

Este artigo procura sistematizar o acúmulo da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) em experiências de ensino diversas, como cursos de graduação ou pós-graduação, oferecidos a estudantes de Direito, do Campo de Públicas e em escolas de Advocacia Pública. A adequação desses cursos aos diferentes perfis de estudantes requer a compreensão dos problemas da multidisciplinaridade, para lidar com o fechamento típico da linguagem jurídica ao mesmo tempo em que essa se abre ao diálogo mutuamente construtivo com as áreas afins do Campo de Públicas. Este artigo relata algumas experiências didáticas de DPP, procurando identificar nelas linhas comuns para o desenvolvimento teórico e empírico da abordagem. Com isso quer-se contribuir para a organização de um repertório conceitual e

ABSTRACT

This article seeks to systematize the learnings of teaching Law and Public Policy (LPP) in different training programs. Adapting these courses to different student profiles requires an understanding of multidisciplinary issues, to deal with the typical difficulties of the legal language and, at the same time, to establish a mutually constructive dialogue with the related areas of the Public Field. This article reports some didactic experiences of LPP, seeking to identify paths for the theoretical and empirical development of the LPP approach. Thereby we want to contribute to the organization of a conceptual and analytical repertoire in LPP, to expand its dissemination both in the legal area and in the interdisciplinary relations with the Public Field.

¹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2862-8986> | Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5277262878389044>

² Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4706-7408> | Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1537678142289537>

³ Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5157-8775> | Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8520406366813912>

⁴ Orcid: <http://lattes.cnpq.br/4686914890612248>

⁵ Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5859-5041> | Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0953840990585568>

⁶ Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3526-8675> | Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8450535636953934>



analítico em DPP, facilitando a sua disseminação tanto na área jurídica como nas relações interdisciplinares com o Campo de Públicas.

PALAVRAS-CHAVE:

Direito e Políticas Públicas; Campo de Públicas; Metodologia de Ensino; Interdisciplinaridade; Ensino.

KEYWORDS:

Law and Public Policy Approach; Public Administration; Teaching Methodology; Interdisciplinarity; Teaching Experiences.



1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento do Campo de Públicas no Brasil, em especial após a instituição das Diretrizes Curriculares Nacionais na área de Administração Pública, em 2014, demanda enfrentar a questão da interdisciplinaridade e os desafios que esta coloca para o ensino. Conforme aponta Farah (2016), o desenvolvimento de uma formação transversal para a análise de políticas públicas não prescinde da contribuição de diferentes disciplinas, incluindo o Direito.

Este artigo expõe experiências de ensino da disciplina DPP, em cursos de graduação do Campo de Públicas, em cursos de Direito e em cursos de especialização voltados a profissionais, no caso, integrantes da carreira Advocacia Pública. Os relatos das sessões seguintes buscam identificar e sistematizar os desafios para o ensino de DPP, sobretudo em relação à interdisciplinaridade. A análise do conjunto é útil também para evidenciar possibilidades na relação do Direito com o Campo de Públicas (FARAH, 2013, 2016). Desta análise, três desdobramentos se destacam.

O primeiro é que se acumulou um debate sobre políticas públicas em Direito, após mais de vinte anos de uma intensa produção teórica e empírica, que requer organização para servir de guia tanto a docentes, como a pesquisadores e gestores que atuam na área. Exemplos dela são coletâneas como a organizada por Bucci (2006) e dossiês de revistas acadêmicas, como o DPP, na *Revista Estudos Institucionais* (2019, v. 5, n. 3), entre outros, material de pesquisa e reflexão sobre a dimensão jurídica dos programas de ação governamental.

As iniciativas de ensino de DPP refletem, naturalmente, essa produção de pesquisa. Contudo, expressando a multidisciplinaridade inerente ao tema, e talvez por isso mesmo, essas experiências seguem padrões muito diversos. À falta de referências comuns, a elaboração jurídico-doutrinária de problemas de políticas públicas se faz de maneira isolada, *ad hoc*. Mas a evolução do conhecimento social agregado demanda uma sistematização teórico-metodológica de estratégias e instrumentos analíticos que sejam reconhecidos pela comunidade epistêmica jurídica.

Em relação ao diálogo com o Campo de Públicas, é necessária a organização dessas múltiplas contribuições, estruturando a presença do Direito nas duas linhas identificadas por Marta Farah: “o estudo de políticas públicas (*policy studies*), voltado ao conhecimento do



processo de política pública” e a “análise de políticas (*policy analysis*), orientada para a prática, para a política pública” (FARAH, 2016). Cabe lembrar a descrição americana do Direito como “a linguagem da gestão pública” (HOOD, 1995). E assim como no Campo de Públicas, nos EUA e no Brasil (FARAH, 2013 e 2016) as instituições de ensino têm um papel-chave nesse processo de estruturação do conhecimento.

Em segundo lugar, os direitos sociais e as políticas públicas adquiriram centralidade inédita na Constituição de 1988. Para efetivá-los, a ação estatal no Brasil veio se organizando profundamente nas últimas décadas, a despeito dos retrocessos no período autoritário recente. Mas se o desmantelamento de políticas públicas – tanto pela reversão do federalismo cooperativo (ABRUCIO; GRIN; FRANZESE; SEGATTO; COUTO, 2020) construído nas principais políticas setoriais (SUS, SUAS, FUNDEB e outras), como pelo que começa a se chamar de “assédio institucional” – encontrou alguma resiliência em entes governamentais, isso só foi possível devido ao avanço institucional e democrático ocorrido desde a Constituição de 1988, notável quando comparado ao período anterior. Nesse contexto, houve um adensamento conceitual e ganho de sofisticação analítica em DPP, construídos não somente pela comunidade acadêmica, mas principalmente como resultantes do processamento e ressignificação de inovações experimentadas por operadores do Direito e gestores públicos.

O terceiro desdobramento diz respeito às bases da atuação do Estado de forma geral, debate que ganhou novo fôlego neste período. Numa época em que o DPP ganhou status de *buzzword* (até decisões judiciais concedendo vagas em creches são apresentadas como implementação de uma política pública), um grupo expressivo de pesquisadores se volta aos fundamentos do Direito e da atuação do Estado, procurando com isso contribuir para a efetividade de políticas públicas e uma base consistente de sua análise.

Mas se no Campo de Públicas a estruturação estatal dos anos 2000 ensejou a nova organização epistêmica formalizada nas Diretrizes Curriculares Nacionais (Resolução CNE/CES n. 1/2014) – em um possível paralelo com a evolução do tema nos EUA (FARAH, 2013) – consistente na criação de um *campo*, na área do Direito isso ocorre de outra maneira. A estratégia epistêmica que tem prevalecido é a da *abordagem DPP* (BUCCI; COUTINHO, 2017; BUCCI, 2019). Ela rejeita a segregação da temática em uma nova disciplina jurídica de DPP (que seria análoga ao Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Educacional etc.), preferindo trabalhar o assunto dentro do guarda-chuva abrangente do Direito Público. Isso



tem a vantagem de manter a interdisciplinaridade interna ao Direito, assegurando o aprendizado que ocorre nas várias disciplinas jurídicas sobre o tema (como o Direito Processual e as inovações do controle judicial, o Direito Financeiro e as criações jurídicas em matéria de orçamento e assim por diante).

Além disso, seria difícil isolar o fenômeno das modificações institucionais profundas trazidas pela Constituição de 1988, em especial as relacionadas à efetivação dos direitos fundamentais, como o Ministério Público fortalecido e independente, o Poder Judiciário ativo, a vinculação orçamentária de recursos para saúde e educação, a cooperação federativa, o regramento da participação e do controle social, que se irradiam sobre a ordem jurídica e, portanto, sobre o conhecimento tratado nas disciplinas jurídicas tradicionais. Esses fatores se confundem com aqueles que deram origem à *abordagem DPP* nos anos recentes.

O tema das políticas públicas aparece no meio jurídico brasileiro com a discussão da reforma administrativa dos anos 1990, quando entra em crise a antiga concepção monolítica do Estado e se diversificam as formas de ação estatal fragmentada. As grandes estruturas de serviços públicos idealizadas anteriormente cedem espaço para os arranjos jurídico-institucionais setoriais das políticas públicas.

Os novos expedientes jurídicos implicados nas políticas públicas e a demanda por elaboração teórica correspondente podem ser agrupados em três vertentes principais: os direitos sociais, o controle e a renovação das disciplinas jurídicas (BUCCI, 2019). A primeira vertente centra-se na racionalidade material dos direitos à saúde, educação, habitação etc., em vista dos resultados buscados; a tônica recai sobre a dimensão organizativa e institucional necessária para a satisfação dos direitos em escala ampla. Algumas de suas questões são: a provisão de serviços públicos e sua regulação, pública e privada, a articulação federativa para o exercício de competências comuns (CF, art. 23), o estudo de redes de políticas públicas, arquitetura institucional e modelagem jurídica (BUCCI, 2019, p. 820-821). A segunda vertente, a do controle, foca na fiscalização do exercício de responsabilidades legais, e se desenvolveu muito desde a Constituição de 1988, mediante iniciativas do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Pública, além de órgãos como Tribunais de Contas e controladorias. Isso tanto no exercício de competências típicas, como na atuação formativa, no âmbito das escolas das Procuradorias de Estado, Ministério Público, magistratura e assemelhados. Um problema específico dessa vertente para uma perspectiva de políticas



públicas é a "construção de estratégias convergentes e coordenadas de controle pelos vários órgãos com competência sobre a matéria, para efeitos de escala ampla, o que é traço característico das políticas públicas." (BUCCI, 2019, p. 821). A terceira vertente refere-se às disciplinas jurídicas tradicionais (e.g., Direito Administrativo, Constitucional, Processual), que correspondem a comunidades bem estabelecidas na academia, em função do conhecimento canônico baseado na dogmática jurídica. São elas que podem internalizar no sistema conceitual do Direito as inovações trazidas pelas vertentes dos direitos sociais e do controle. A abordagem DPP tem grande potencial crítico, mas é nas disciplinas que podem se estruturar categorias inovadoras para a renovação prática do Direito (BUCCI, 2019, p. 22).

No que tange à operação do sistema jurídico – mesmo quando se trata de intervenções sobre problemas complexos de políticas públicas, inerentemente intersetoriais e multidisciplinares – esta continua presa ao seu funcionamento tradicional, bastante rígido, baseado na dogmática jurídica, isto é, o conjunto de regras e protocolos de aplicação vigentes, que operam de forma supostamente neutra depois da fase "política" de produção das leis. As inovações procedimentais e institucionais trazidas pelas políticas públicas, sua dimensão democrática, a lógica deliberativa de construção, a legitimação baseada em resultados, isso funciona geralmente em tensão com a racionalidade jurídica tradicional. O direito das políticas públicas se vê como um antagonista desse direito envelhecido, ainda que lhe faltem as ferramentas para ocupar esse posto (COUTINHO, 2013).

A despeito disso – e mesmo parecendo paradoxal – um direito das políticas públicas capaz de transformação deve deixar uma posição periférica e penetrar os domínios do direito tradicional. Conforme anotou William Clune, ele deve ser a periferia que perturba o centro, para depois se integrar a ele e modificá-lo (CLUNE, 2021; OLIVEIRA, 2020). Se nos EUA isso significava o direito da propriedade, dos contratos e da responsabilidade civil, nos países de direito continental isso significa penetrar a cidadela da dogmática jurídica e renová-la por dentro. Essa renovação, em diálogo com a interdisciplinaridade precisa ser pensada estrategicamente no processo de consolidação da abordagem DPP.

Os autores deste artigo são professores de Direito de cinco diferentes cursos e instituições, integrantes do Grupo de Pesquisa Estado, Direito e Políticas Públicas, sediado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). No âmbito do projeto *Direito e Políticas Públicas na Sala de Aula*, série de quatro webinários sobre o assunto (disponível no



canal da FD-USP no YouTube), procuraram discutir as experiências aqui relatadas, para extrair diretrizes que possam ser disseminadas para outros docentes e expandir a abordagem. Os resultados da pesquisa coletiva também se encontram em fase de publicação no “Dossiê Direito e Políticas Públicas” da Revista do Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com dez artigos examinando o tema, constituindo uma referência essencial para expandir a discussão aqui apresentada.

Este artigo está organizado em mais quatro seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o caso do curso de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a terceira, o caso do curso de Direito da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), a quarta, o caso da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP), e a quinta, o caso da Escola Nacional de Advocacia Pública-ESNAP. Os cenários apresentados são bastante diversos – os dois primeiros casos são de cursos de graduação em Direito, o primeiro já antigo e tradicional, o segundo recém-implantado. O terceiro caso é o de um curso do Campo de Públicas, também recém-implantado, e o quarto caso é de uma especialização para integrantes da Advocacia Pública. Em todos eles, examinam-se os desafios colocados pelo desenvolvimento de uma interdisciplinaridade teórica e empírica própria do DPP, capaz de renovar o Direito e seu ensino para além da dogmática mais tradicional.

A Faculdade de Direito da USP, embora tenha protagonismo neste debate, não mereceu uma seção específica, bastando registrar que lá a experiência no curso de graduação é limitada (*DPP*, disciplina optativa do 4º ano), havendo maior desenvolvimento no âmbito da pós-graduação¹.

As conclusões são apresentadas na seção final.

2. O CASO DO CURSO DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)

Os cursos de Direito têm, no Brasil, uma relação bastante forte com a própria formação estatal. Se na origem tais cursos desempenharam papel-chave na formação da elite política do

¹ Há disciplinas de pós no Departamento de Direito do Estado (*DPP: Fundamentos; DPP: Método e Aplicações; DPP: Problemas e Experiências; DPP e Estado*) e na área de Direito Financeiro (*Custos das Políticas Públicas: Quem Decide e Quem Responde; Poder Judiciário: Orçamento, Gestão e Políticas Públicas*, em pós, e *Direito Financeiro e Políticas Públicas*, optativa de graduação), além de tópicos ou partes de disciplinas em outras áreas.



Império (CARVALHO, 1980), ao longo do período republicano certamente foram elemento importante nas disputas do campo estatal e administrativo, enquanto *locus* de produção e reprodução do pensamento jurídico, vertebrando a modernização política brasileira a partir do Estado, dada a ampla mobilização do direito neste processo (VIANNA, 2018).

Com relação a este andamento histórico, o Brasil conheceu duas importantes transições nas décadas de 1980 e 1990, com ondas sucessivas, respectivamente, de reconquista da institucionalidade democrática e de reorganização do modelo econômico de desenvolvimento (SALLUM, 2003), que prepararam o terreno para a fase de expansão das políticas públicas que se seguiu. Dado o peso histórico do pensamento jurídico na nossa formação e considerando o próprio significado político da estrutura curricular dos cursos de Direito (KENNEDY, 1983), estas duas transições certamente causaram algum impacto no modo como o ensino jurídico lidou com tais transformações e lhes forneceu um discurso legitimador. Encontra-se bem estabelecido na literatura, por exemplo, o lugar das faculdades de Direito e das elites intelectuais do meio jurídico nos movimentos reformadores na América Latina ao longo dos anos 1990 (DEZALAY; GARTH, 2002).

Assim, a despeito de um impacto apenas marginal na estrutura curricular formal, em diálogo com as duas transições antes mencionadas e a subsequente expansão das políticas públicas como meio de ação estatal, observou-se no âmbito dos cursos de Direito um reposicionamento do Direito Público e das disciplinas a ele relacionadas, especialmente com a ascensão do Direito Constitucional e, em alguma medida, também do Direito Administrativo. Dos anos 1990 à primeira década deste século tem-se um período em que disciplinas tradicionais do Direito Público se revalorizaram e tomaram a dianteira na elaboração e reelaboração de categorias, conceitos e métodos interpretativos fundamentais não apenas para a compreensão da nova institucionalidade democrática, mas também para a própria materialização de suas potencialidades. Este seria um tempo de franca expansão do “constitucionalismo da efetividade”, ainda que se possa, com justiça, observar criticamente que tal movimento só pode ser inteiramente compreendido à luz de uma história constitucional brasileira (LYNCH; MENDONÇA, 2017), e não como algo que surge *ex nihilo*, como gesto intelectual heroico.

Duas das vertentes da abordagem DPP indicadas na seção introdutória deste artigo, a dos direitos sociais e a dos controles institucionais, captam bastante bem as transformações do



ensino jurídico neste período. Tanto a doutrina da efetividade da Constituição quanto, por exemplo, já no âmbito do Direito Administrativo, o esforço de reorganização do pensamento jurídico acerca do controle dos atos da Administração Pública (MELLO, 2010; MOREIRA, 2002), constituem formas de diálogo e comprometimento da doutrina jurídica com a assimilação das transformações vividas naquelas décadas, ecoando o tema da materialização dos direitos sociais inscritos na Constituição e dos controles institucionais sobre o poder.

Este processo conheceria maior enraizamento ao longo dos anos 2000, manifestando-se também no âmbito das correlações entre os cursos de Direito, o pensamento jurídico e as transformações do Estado brasileiro. A complexificação e a fragmentação da ação estatal por meio de inúmeros programas governamentais aprofundaram o desafio à publicística brasileira no sentido de prover categorias e conceitos e acabaram suscitando esforços de renovação de disciplinas como o Direito Administrativo (BUCCI, 2002). Neste período, ainda sendo preponderante no Direito a dimensão prescritiva sobre a analítico-descritiva, já aparecem, contra o pano de fundo do programa constitucional a ser materializado, preocupações com a elaboração jurídica para a produção do efeito esperado e sobre as consequências práticas da ação estatal, estando ainda no nascedouro, naquele momento, uma reflexão mais elaborada sobre os arranjos jurídico-institucionais.

É a partir desta moldura que se deve pensar uma estratégia de ensino e pesquisa da abordagem DPP em um curso de graduação em Direito. Ainda são bastante incomuns estruturas curriculares nos cursos de Direito que reservem ao ensino de políticas públicas um espaço próprio. Os programas de ação governamental, em uma estrutura curricular tradicional, acabam sendo examinados colateralmente no âmbito de cada disciplina, em função do tema a ser abordado e sobretudo na dimensão do *dever-ser*.

Assim, a criação em 2012 de uma disciplina voltada especificamente à temática das políticas públicas – denominada *Políticas Públicas e Inclusão Social* –, no âmbito da estrutura curricular obrigatória do curso de Direito da UFRJ constitui não apenas um caso a ser examinado com atenção, por seu caráter inovador, como também uma oportunidade para se testar a abordagem DPP no enfrentamento dos desafios acima mencionados. Tendo sido concebida como disciplina a ser cursada no último ano da graduação em Direito (UFRJ, 2012), ela permite que a abordagem DPP seja introduzida a discentes que já foram formados nas principais disciplinas que compõem a base dogmática e conceitual do Direito Público e que,



por isso, foram apresentados aos fundamentos jurídicos do programa constitucional e legal assecuratório dos direitos sociais e aos principais mecanismos de controle da ação estatal.

Isto permite que a abordagem DPP seja apresentada aos discentes não como um novo campo ou subcampo do Direito em concorrência com aquelas disciplinas que forneceram a formação de base, mas exatamente como o que é, ou seja, uma abordagem que, a partir do exame dos arranjos institucionais e dos processos juridicamente regulados subjacentes, desafia aquele conhecimento a buscar, a partir do Direito, uma perspectiva mais integrada e articulada visando à compreensão da ação estatal. Tal perspectiva integrada pressupõe a interdisciplinaridade (BRUNET, 2019) e deve ser pensada em várias dimensões, desde a integração entre direitos sociais e controle no contexto de um determinado arranjo institucional até a integração entre a perspectiva normativa mais usual no Direito às perspectivas analítico-descritiva e comparativa dos arranjos.

A senda dos arranjos institucionais e sua relação com as capacidades estatais (GOMIDE; PIRES, 2014) constitui aliás um meio especialmente promissor para que, sustentando o exame interdisciplinar, se procure desenvolver a capacidade de incorporar à abordagem jurídica o enfoque no modo como a linguagem, os procedimentos e instrumentos do Direito se correlacionam aos distintos níveis de capacidade técnica e política da atuação estatal em variados setores (BRUNET; BUCCI, 2020). Isto permite que a abordagem jurídica, sem perder de vista o papel instrumental do Direito, incorpore, epistemologicamente, uma visão mais abrangente do componente jurídico das políticas públicas, em diálogo com as perspectivas econômica e política, como parte do desenvolvimento histórico do Estado Social no Brasil.

Tal enfoque analítico fortemente orientado às condições socioeconômicas e às consequências e efeitos dos programas governamentais, com toda a sua heterogeneidade, não representa um risco de desintegração do núcleo dogmático do Direito, mas sim uma possibilidade de constante interpelação à tendência de fechamento do Direito sobre si mesmo. Assim, a existência de uma disciplina como a de *Políticas Públicas e Inclusão Social* em um curso regular de Direito como aquele da UFRJ propicia, a partir de fora, isto é, a partir de um curso que tem a ação estatal por meio de políticas públicas e seus efeitos como seu objeto central, a revisitação de disciplinas como o Direito Constitucional, o Direito Administrativo e o Direito Financeiro, por meio da interação sugerida na terceira vertente da abordagem DPP,



tensionando o núcleo dogmático do Direito sem com isto abrir mão da busca de uma contribuição específica do direito à temática de políticas públicas.

3. O CASO DO CURSO DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP)

A Unifesp é uma universidade pública federal, criada a partir da transformação da Escola Paulista de Medicina (EPM). Seu curso de graduação em Direito foi autorizado pelo MEC em 2020 e iniciado no primeiro semestre de 2021.

Seu projeto pedagógico apresenta três princípios orientadores: i) a orientação ao Interesse Público, traduzido como uma preocupação com o novo papel do Estado, com o planejamento, a execução e a avaliação de políticas públicas e com o empoderamento de grupos sociais excluídos; ii) a orientação às práticas democráticas e iii) a autonomia intelectual por meio da pesquisa, fugindo do entendimento de que o treinamento em pesquisa divide a carreira entre academia e exercício profissional (UNIFESP, 2021).

O projeto estabelece ainda as diretrizes estruturantes da interdisciplinaridade, da extensão como atividade formadora, da internacionalização e da capacitação em áreas correlatas, permitindo que estudantes desenvolvam habilidades para além do círculo tradicional de disciplinas em cursos de Direito.

Ainda em 2016, no início do processo de criação de sua graduação em Direito, a universidade divulgou um resumo executivo e preliminar do Projeto Pedagógico (UNIFESP, 2019), para orientar os candidatos aos concursos de docentes. O documento trazia como epígrafe, de forma bastante significativa, um excerto de Lasswell e McDougal (1943, pp. 206-214), que discute a relação entre o ensino do Direito e as políticas públicas, e onde se lê:

The proper function of our law school is, in short, to contribute to the training of policy-makers for the ever more complete achievement of the democratic values [...] the policy-maker needs to guide his judgment by what is scientifically known and knowable about the casual variables that condition democratic variables.

O desenvolvimento do documento apresenta como mote para o curso a expressão *Direito, Democracia e Interesse Público*, que seria o corolário do seu DNA. O documento definia o curso como voltado para a produção de políticas públicas, suprimindo a carência de profissionais com formação jurídica e geral capacitados para atuar no planejamento, implementação e avaliação de políticas. Os egressos atuariam em profissões tradicionais e nem



tão tradicionais, na área do Direito, como gestores públicos ou no terceiro setor, e a formação em habilidades de pesquisa estaria voltada a incrementar seu preparo para lidar com problemas novos, pouco estruturados e complexos.

Essa vocação expressa-se no longo percurso de disciplinas, clínicas e outras atividades de ensino, pesquisa e extensão voltados para a área de Direito Público, incluindo uma disciplina específica de DPP, objeto inclusive de concurso específico para a contratação do docente correspondente. Durante a construção do projeto pedagógico e em outros instantes da ainda curta vida do curso, discutiu-se a melhor colocação da disciplina e sua vocação no curso, que pode ser expressa em duas proposições distintas.

A primeira delas propugnava que *DPP* seria uma disciplina com o objetivo de concluir e consolidar o percurso formativo em Direito Público. O projeto pedagógico (Unifesp, 2021) inicia com disciplinas introdutórias, voltadas a analisar questões como as relações entre política e Direito e questões sobre a organização do Estado (*Fundamentos do Direito Público*), apresentar conceitos de Direito Público (*Direito e Administração Pública*), de Contratos, Atos Administrativos e Regulação (*Direito e Ação Administrativa*) e as formas de gestão do orçamento público e controle (*Direito e Finanças Públicas*). Ao final, *DPP* funcionaria como uma espécie de revisão geral, ou de apresentação do uso prático dos conceitos e técnicas aprendidos no percurso formativo em Direito Público. Com essa função, a disciplina estaria localizada ao final do período de cinco anos do curso.

A segunda proposta, que ao final prevaleceu, é a de que a disciplina *DPP* se apresenta como uma nova etapa – apreendidos os conceitos do Direito Público, Direito Administrativo e mesmo Direito Econômico, as alunas e alunos são apresentados a um conteúdo interdisciplinar por natureza, que explora a chamada abordagem *DPP*. Localizada no terceiro ano do curso, a disciplina desenvolve competências e habilidades, sobretudo para a produção de inovação em políticas públicas, em estreita colaboração com projetos de pesquisa e extensão, entre eles o Centro de Estudos da Ordem Econômica (CEOE/Unifesp) e seu Escritório de Projetos.

A preocupação com a interdisciplinaridade lida diretamente com o desafio do ensino de *DPP* para distintos grupos. Uma abordagem mais disciplinar proporia que um curso voltado para o Campo de Públicas se concentrasse prioritariamente em conceitos jurídicos, e que adotasse uma ênfase em conceitos de Administração Pública, ou mesmo de Ciência Política, no caso de um curso voltado ao público de graduação em Direito. Na abordagem em planejamento



na Unifesp, reconhece-se a diferença entre os públicos, mas procura-se uma construção que aproxime mais os diversos campos – em síntese, procura-se romper o insulamento de uma abordagem disciplinar, e construir uma interdisciplinaridade mais robusta.

Por fim, a disciplina se funda em uma forte base empírica, não se furtando à investigação de relações de causalidade com o emprego de técnicas quantitativas e qualitativas. O desenho de uma disciplina optativa associada, de *Introdução à Jurimetria* (UNIFESP, 2021), reforça esse caráter, mostrando a importância de abordagens contemporâneas na avaliação de políticas (ATHEY; IMBENS, 2017).

Essa avaliação empírica implica em um duplo esforço – o primeiro, de vencer certa tendência nas Ciências Sociais aplicadas, em especial no Direito, da busca de explicações por demais ambiciosas, através das chamadas “grandes teorias”. Na contramão dessa tendência, que apresenta poucas soluções práticas para o desafio do desenvolvimento de políticas públicas de forma geral, o curso se concentra nas chamadas “teorias de médio alcance” (MERTON, 1968; RIBEIRO, 2019; DUFLO; BANERJEE, 2011, pp. 3-9).

O segundo esforço é o da construção de indicadores institucionais e de sua mensuração e estabelecimento de relações causais. A disciplina os constrói, em especial, sobre a literatura de pesquisadores do Direito, fazendo a análise institucional quantitativa, por exemplo, como no caso do exame da atuação do Judiciário (RIBEIRO, 2007a, 2007b). Essas abordagens são complementadas pelos estudos de casos e, sobretudo, pelas análises sistemáticas.

O resultado esperado é de uma abordagem aplicada, mas que não se reduz apenas ao manejo de conceitos e institutos jurídicos. É, assim, um curso voltado à solução de problemas, e preocupado com a retomada do papel da universidade pública no debate sobre os rumos da sociedade e as políticas de Estado.

4. O CASO DO CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (GPP) DA EACH-USP

Data do início dos anos 1930 a constatação de que as Ciências Jurídicas já não eram suficientes para formar os servidores públicos completos que pudessem enfrentar a complexidade das tarefas a serem realizadas pelo Estado brasileiro contemporâneo. É Benedito da Silva, por ocasião da criação da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) de 1952 quem resume: “[quando se constatam] as responsabilidades esmagadoras do Estado moderno,



que a importância da formação sistemática de certos tipos de competências administrativas para o serviço público ressalta em toda a sua plenitude” (*apud* COELHO; NICOLINI, 2014, p. 368).

Os cursos do Campo de Públicas e os cursos jurídicos guardam entre si, assim, contextos de criação semelhantes: a constatação da necessidade de qualificação de profissionais para atuação junto à estrutura do Estado. A criação de um conjunto de cursos especificamente direcionados à Administração Pública, a partir da década de 1950, talvez seja reflexo do aumento de complexidade das ações e demandas do Estado, para as quais apenas uma formação em Direito já não seria suficiente. No entanto, parece interessante analisar o papel que assumem as disciplinas jurídicas na formação interdisciplinar do campo de públicas, quando comparadas a outros campos do saber.

Tomemos como exemplo o projeto político pedagógico do curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH, formulado em novembro de 2016: “Assim, nascia o curso de GPP, um curso interdisciplinar entre a Administração Pública e a Ciência Política, com contribuições complementares do Direito e da Ciência Econômica; (...)”. Direito aparece como uma “contribuição complementar”, sendo o foco principal do curso a Administração Pública e a Ciência Política. (EACH, 2017)

No curso de GPP, oferecido na EACH-USP, são atualmente cinco as disciplinas obrigatórias do direito: *Direito Constitucional* (4 créditos, 3º semestre); *Direito Administrativo* (2 créditos, 4º semestre); *Direito Financeiro* (2 créditos, 5º semestre); *Poder Legislativo e Políticas Públicas* (2 créditos, 7º semestre); *Poder Judiciário e Políticas Públicas* (2 créditos, 8º semestre). Isso soma 12 créditos, ou seja, 11,5% do total. Apenas para termos de comparação, Administração oferece 34 créditos do curso (32,7% do total) e Ciência Política, 30 créditos (28,8% do total). A “complementaridade” da formação jurídica não é apenas simbólica; ela se manifesta na quantidade diminuta de horas voltadas à formação jurídica oferecida obrigatoriamente ao longo do curso.

Esse relativo desprestígio dos conhecimentos jurídicos junto à formação interdisciplinar das graduações do Campo de Públicas talvez seja a outra face da moeda que mostra o desprestígio ou falta de horas dedicadas às políticas públicas nas graduações em Direito. As causas das desvalorizações recíprocas nas respectivas formações de áreas tão próximas ainda precisam ser analisadas. Uma hipótese, talvez, seja a de que o Campo de



Públicas se forja posteriormente como uma formação diferente daquela oferecida pelos cursos jurídicos para preparar profissionais aptos a trabalhar no Estado.

Nesse contexto, em 2018 os professores responsáveis pelas disciplinas do direito no curso de GPP propuseram uma nova disciplina optativa, essa sim complementar às quatro obrigatórias: ACH 3857-*Direito e Políticas Públicas* (USP, 2018). A disciplina é oferecida para estudantes em fim de curso (7º ou 8º semestre) e possui 4 créditos. Apesar de muito possivelmente já terem cursado outras disciplinas do Direito, o fato de não haver uma disciplina introdutória – a primeira obrigatória do curso é Direito Constitucional, com uma ementa bastante extensa, relacionada a temas de dogmática constitucional – parece faltar uma formação básica sobre o que é o Direito, quais são suas dinâmicas de funcionamento prático nas realidades das instituições estatais.

Diferentemente de disciplinas de DPP em cursos jurídicos, que precisam apresentar para os estudantes a bibliografia básica e conceitual do que são as políticas públicas, opta-se na disciplina DPP no curso de GPP por oferecer uma visão mais aprofundada do que seja o Direito.

Assim, apresentar as regras de validade das normas jurídicas, orientar sobre como identificar o que é direito válido, fornecer instrumentos para que os estudantes consigam transitar com segurança na hierarquia normativa do ordenamento jurídico, apresentar outras funções desempenhadas pelas normas jurídicas, tais como criar e organizar instituições, atribuir competências, realizar desenhos de cooperação institucional, organizar formas de participação democrática, além de estabelecer direitos e objetivos fim da atuação estatal são objetivos iniciais do curso.

Para além da apresentação do objeto Direito em suas múltiplas expressões e funções, suas formas de validação, parece importante aprofundar junto aos estudantes de GPP as dinâmicas jurídicas. A noção clara de que o Direito não é um objeto estático, mas uma prática dinâmica na sociedade. De que os processos de mudança normativa fazem parte da atuação constante do Estado – junto ao Legislativo, mas também realizado pelos outros poderes. Além das mudanças textuais, há o contínuo processo de interpretação e aplicação das normas já existentes, que também pode trazer alterações e mudanças sobre o que é considerado Direito.

A disciplina *DPP* tal como vem sendo oferecida parte da hipótese, que vem se mostrando verdadeira, que o objeto Direito é visto pelos estudantes de políticas públicas muito mais como um objeto estático a ser estudado e conhecido (e mesmo com esse há certa



dificuldade) do que uma prática dinâmica de regulação da sociedade. E nessa prática dinâmica o Estado como um todo, em todos os três poderes, tem uma responsabilidade fundamental nas mudanças constantes de normas e sua interpretação. Apresentar exemplos e teorias que enfatizem esse caráter dinâmico do Direito, em seu constante processo de interpretação e aplicação, são partes fundamentais do curso.

Munidos de um conhecimento mais aprofundado sobre o que pode ser considerado Direito, quais são os mecanismos de identificação, as hierarquias internas, os instrumentos normativos à disposição do Poder Público, bem como suas dinâmicas de interação com a sociedade e com as práticas estatais, pode-se passar à análise de casos concretos de interpretação e aplicação normativa, de arranjos jurídico-institucionais visando à realização de políticas públicas e garantia de direitos, de arcabouços normativos concretos que ilustrem, na prática, o que a teoria havia afirmado.

A estrutura da disciplina optativa *DPP* para os semestres finais do curso de GPP da EACH-USP foi pensada, assim, de forma a começar com uma apresentação de teoria do Direito, do ordenamento jurídico e dinâmica jurídica e se complementa com o estudo de casos práticos que tornem presente a ideia do Direito como caixa de ferramentas (COUTINHO, 2013), do Direito em permanente processo de elaboração e interpretação tendo como objetivo final a realização do Estado social de direito, dos direitos sociais e para a realização das políticas públicas responsáveis por implementá-los.

Uma das conclusões possíveis desta disciplina optativa, ao final do curso de GPP é que, talvez, o curso como um todo merecesse ter uma carga e uma atenção às disciplinas do Direito um pouco maiores do que os atuais 12 créditos obrigatórios. Uma demanda imediata de disciplina obrigatória seria algo como uma *Introdução ao Estudo do Direito*, logo no início do curso, que prepararia os estudantes para o conteúdo de Direito Constitucional.

Além disso, as primeiras experiências de oferta desta disciplina indicam que esse aprofundamento na teoria do Direito, na compreensão de sua dinâmica social, contribui para um diálogo mais horizontal entre os profissionais formados em GPP e os profissionais do Direito nas instâncias estatais. A convivência entre profissionais dessas duas formações tem sido cada vez mais frequente, uma vez que representantes das Procuradorias Jurídicas estão presentes na maioria das repartições do Poder Executivo, além de muito nos outros poderes, e o diálogo se faz necessário. Espera-se, assim, que um conhecimento mais crítico em relação à



forma de funcionamento do Direito por parte dos formados em GPP os torne, quiçá, mais capazes para sua atuação no Estado brasileiro, também contribuindo para a garantia dos direitos sociais e promoção das políticas públicas, todos eles tão permeados e estruturados pelo mundo jurídico.

5. O CASO DAS ESCOLAS DE ADVOCACIA PÚBLICA

As três vertentes principais de imbricação entre o Direito e as Políticas Públicas identificadas na Introdução encontram nas instituições de Advocacia Pública um *locus* especialmente importante.

A primeira vertente – a dos direitos sociais – diz respeito à dimensão organizativa e institucional necessária para a satisfação dos direitos em escala ampla. Tal esforço organizativo tem nos órgãos de Advocacia Pública atores especialmente relevantes, visto que, desacompanhada de um arcabouço jurídico coerente e bem-estruturado, nenhuma política pública é capaz de atingir seus objetivos de forma consistente e sustentável.

Nesse sentido, a função de consultoria e assessoramento das autoridades estatais (artigos 131 e 132 da Constituição de 1988) propicia ao advogado público um inegável poder – acompanhado de uma inafastável responsabilidade – na conformação das soluções jurídicas mais adequadas para que a política pública alcance um grau de institucionalização necessário para que alcance relevância e permanência (BUCCI, 2013, p. 236).

Revela-se, aqui, uma peculiaridade da pesquisa de políticas públicas em Direito: o enfoque prescritivo, pois, para além de um mero esforço analítico, de controle de juridicidade dos arranjos institucionais, impõe-se um outro papel, qual seja, o do direito como “caixa de ferramentas,” dotando o estudioso/operador de instrumentos adequados para avaliar a consistência de arranjos jurídicos e modelá-los tendo em vista o “regime de efeitos” desejado (BUCCI, 2013, p. 257; RIBEIRO, 2017, p. 25; TOLEDO, 2019, p. 979).

Esse papel é reforçado por recentes alterações do texto constitucional ao estabelecer centralidade estatal no planejamento das políticas sociais e a participação social nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas (art. 193, parágrafo único, introduzido pela Emenda Constitucional nº 108/2020) e a importância da avaliação das políticas públicas e a consideração de seus resultados no processo legislativo-



orçamentário (artigo 37, § 16 e artigo 165, § 16, ambos introduzidos pela Emenda Constitucional nº 109/2021).

Além da função de consultoria e assessoramento, vale lembrar que a atuação contenciosa da Advocacia Pública também se mostra estratégica, em face do notório fenômeno de judicialização das políticas públicas e dos chamados “litígios estruturais”. Nesse sentido, a compreensão da complexidade do processo de formação da agenda, de tomada de decisão e de implementação da política, é essencial para que o advogado público perceba quais são os “pontos fracos” que merecem mais atenção na defesa da atuação estatal e quais os atores e interesses mobilizados em torno da política pública. Vale lembrar que a atuação contenciosa não afasta a possibilidade de soluções mediadas, negociadas ou consensuais, desde que mantido o desiderato essencial da ação estatal em curso e preservado o interesse público preponderante.

Também na vertente de controle se observa a necessidade de atuação dos advogados públicos, tanto na área consultiva – ao nortear o processo de escolha de alternativas, evitando os caminhos juridicamente inseguros ou claramente vedados – quanto na área contenciosa – por meio do ajuizamento de ações que garantam a observância das competências e processos decisórios, em caso de eventual conflito entre atores institucionais.

No que tange à renovação de institutos nas disciplinas jurídicas, as escolas de Advocacia Pública têm funcionado como um verdadeiro laboratório de ensino de políticas públicas, ao incorporar aportes da abordagem de DPP em sua vivência didática e, ao mesmo tempo, num processo de fertilização cruzada, testar sua utilidade na prática dos profissionais do Direito e apontar caminhos para o enriquecimento da relação dialética teoria-práxis.

Nesse cenário, é possível compreender a abordagem DPP como um instrumento metodológico de ensino-aprendizagem desenvolvido para estimular a compreensão crítica da política pública, tendo por diferencial permitir entrecruzar pontos de vista de diversos atores, instituições e ideias (WERNER, 2019). A experiência vem demonstrando que a conjugação do modelo do ciclo das políticas públicas, em harmonia com o protótipo estabelecido pelo Quadro de Referência de Políticas Públicas (BUCCI, 2015), possibilita a organização de dados teóricos, técnicos e estatísticos de forma objetiva, devidamente dimensionados em escala, com o fim de estabelecer conclusões seguras e levantar propostas para o aperfeiçoamento do modelo analisado.



A ferramenta vem sendo utilizada em experiências exitosas em cursos de especialização dirigidos à Advocacia Pública, como os promovidos pela Escola Nacional de Advocacia Pública (ESNAP), em convênio com a USP, e a Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado (ESPG/SP). A grade curricular inova ao extrair das vivências institucionais um núcleo essencial, obtido pela desconstrução dos principais problemas enfrentados pelo Poder Público. Como exemplo, no Curso de Especialização em Direito Público da ESNAP/USP foram abarcadas as áreas de Teoria Geral do Estado, Filosofia do Direito, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Orçamentário e Financeiro, Advocacia 4.0: Ciência, Tecnologia e Informação, e Teoria Jurídica das Políticas Públicas, com o fim de produzir resultados com impacto direto e forte na reorganização e melhoria da atuação institucional.

A matriz foi também utilizada no âmbito dos grupos de estudo temáticos envolvendo a integração interna das áreas consultiva, judicial e fiscal, de modo a criar uma linguagem comum e a compreensão integral da política pública. Isso gera um ambiente propício para criação de ideias inovadoras, que resulta em propostas de aperfeiçoamento dos modelos de instrumento jurídico que desenham as políticas públicas, na melhoria da coleta e análise dos dados apresentados na defesa do Estado em juízo e, conseqüentemente, no aprimoramento dos serviços públicos ofertados para concretizar direitos fundamentais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As experiências aqui relatadas indicam o potencial para a interdisciplinaridade mais intensa entre o Direito e o Campo de Públicas.

A análise do conjunto de casos apresentados permite concluir que a criação de disciplinas de DPP não se limita preencher uma lacuna na formação do público-alvo: ensinar Direito aos estudantes do Campo de Públicas ou ensinar Gestão ou aspectos de Ciência Política aos alunos de Direito. Trata-se de entender o Direito como um componente estruturante das políticas públicas, seu léxico por assim dizer, um instrumental que dialoga com perspectivas econômicas, políticas e de gestão. Sem desprezar o conhecimento do conteúdo de leis e diplomas normativos, importa compreender a relevância do Direito na afirmação do Estado social no Brasil, em especial seu desenvolvimento no período democrático pós-constitucional.



O Direito é estruturante de dimensões como a participação social e a *accountability* e conforma atuações do Estado na regulação e no fomento, entre outras.

Procurando convergência entre várias perspectivas, sintetizamos alguns pontos: a) no desenho de programas de ensino, buscar fundamentos colhidos na produção em DPP, na forma de uma síntese útil, pode contribuir para a consolidação e ampliação dessa abordagem, valorizando o repertório conceitual comum já construído e o acervo de análises jurídicas em DPP, mesmo levando em conta que o Direito e suas expressões técnicas não se esgotam no domínio acadêmico, sendo criação viva que conta também com uma comunidade de profissionais, entre eles gestores e operadores do Direito; b) desenvolver a vocação interdisciplinar das políticas públicas; c) levar em conta os distintos públicos que visa atingir, seja em disciplinas de graduação ou de pós-graduação, em cursos do Campo de Públicas, de Direito ou outros.

7. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54(4), p. 663–677, 2020.

ATHEY, S.; IMBENS, G. W. The state of applied econometrics: Causality and policy evaluation. *Journal of Economic Perspectives*, 31(2), p. 3-32, 2017

BUCCI, M. P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, M. P. D. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, M. P. D. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, M. P. D. Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In Gianpaolo, G. P., Bertolin, P. T., Brasil, P. C. (Org.), *O direito na fronteira das políticas públicas*. (p. 7-11). São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015.



BUCCI, M. P. D. Método e aplicações da abordagem DPP. *Revista Estudos Institucionais*, 5(3), p.791-832, 2019.

BUCCI, M.P.D.; COUTINHO, D. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de Direito e Políticas Públicas. In *Inovação no Brasil. Avanços e desafios jurídicos e institucionais*. Coutinho, Foss e Moualem (organizadores). São Paulo: Blucher, p. 313-339, 2017.

BRUNET, E. Sobre a abordagem DPP (DPP) em um curso de graduação em direito: contribuição crítica para a construção de um programa. *Revista Estudos Institucionais*, 5(3), 2019.

BRUNET, E.; BUCCI, M. P. D. Os desafios para a reconstrução do Estado social no Brasil pós pandemia: aprendizados a partir das políticas públicas e capacidades estatais. *Revista Direito Público*, 18(98), p. 515-542, 2021.

CARVALHO, J. M. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

CLUNE, W. Desintegração jurídica e uma teoria do estado. *Revista de Investigações Constitucionais*, 8(1), p. 107-133, 2021.

COUTINHO, D. R. O direito nas políticas públicas. In Marques, E., Faria, C. A. P. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar* (p. 181- 200). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. *La mondialisation des Guerres de Palais: la restructuration du pouvoir d'État en Amerique Latine, entre notables du droit et "Chicago Boys"*. Paris: Seuil, 2002.

DOSSIÊ Direito e Políticas Públicas, Revista do Direito (Universidade de Santa Cruz do Sul), no prelo.

DUFLO, E.; BANERJEE, A. Poor economics. PublicAffairs, 2011.

FARAH, M. F. S. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In Marques, E., Faria, C. A. P. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar* (p. 91-126). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.



FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. *Revista de Administração Pública*. 50(6), p. 959-979, 2016.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. Capacidades estatais e democracia: abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: Gomide, A. A., Pires, R. R. (Org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014

HOOD, C. Emerging issues in public administration, *Public administration*, 73(1), p.165-183, 1995.

KENNEDY, D. The political significance of the structure of the law school curriculum. *Seton Hall Law Review*, 14(1), p.1-16, 1983.

LASSWELL, H. D.; MCDOUGAL, M. S. Legal education and public policy: professional training in the public interest, *Yale Law Journal*, 52(2), p. 203-295, 1943.

LYNCH, C. E. C.; MENDONÇA, J. V. S. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade, *Revista Direito e Práxis*, 8(2), p. 974-1007, 2017.

MELLO, C. A. B. *Discrecionabilidade e controle judicial*. São Paulo: Malheiros, p.1992.

MERTON, R. K. On sociological theories of the middle range. In: Merton, R. K., *Social theory and social structure* (Vol. 2, p. 39-72), Nova Iorque: Free Press, 1968.

MOREIRA NETO, D. F. *Legitimidade e discrecionabilidade*. novas reflexões sobre o limite do controle da discrecionabilidade. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

OLIVEIRA, T. P. Dogmática jurídica das políticas públicas: aspectos jus-epistemológicos e político-ideológicos na execução do planejamento estatal, *Revista de Estudos Jurídicos do Superior Tribunal de Justiça*, 1(1), p.567-591, 2020.

RIBEIRO, I. CVM e judiciário: o efeito da incerteza jurídica nos investimentos em ações e a justiça especializada, *Revista Direito GV*, Vol. 5, p. 35-56, 2007a.

RIBEIRO, I. Robin Hood vs. King John: como os juízes locais decidem casos no Brasil? In *IPEA, Prêmio IPEA-CAIXA 2006: monografias premiadas*, p. 23-61, 2017b.



RIBEIRO, I. Arbitragem, risco legal e o Novo Mercado da Bovespa, *Revista de Arbitragem e Mediação*, vol.10, p.110-142, 2008.

RIBEIRO, I. Políticas Públicas e teorias do Estado: o papel das teorias de médio alcance. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 856-877, 2019.

RIBEIRO, L. C. *O direito administrativo como "caixa de ferramentas": uma nova abordagem da ação pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

SALLUM, B., Jr. Metamorfoses do estado brasileiro no final do Século XX, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(52), p. 35-54, 2003.

TOLEDO, C. J. T. O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: o estudo da trajetória da política de carreira docente. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 977-1002, 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO, *Projeto Pedagógico do Curso de Direito*, 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO, *Pré-PPC do Curso de Direito e o Relatório de Indicação da Sede do Curso de Direito*, 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - Faculdade Nacional de Direito. Projeto Pedagógico de Curso, 2012.

VICK, F. S. S. A dogmática em debate: Franz Neumann e as possibilidades emancipatórias no método jurídico. *Revista Estudos Institucionais*, 7(3), p. 1014-1032, 2021.

VIANNA, L. J. W. O terceiro poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: Brandão, G. M., Ridenti, M., Oliven, R., (Org.), *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec-Anpocs, 2018.

WERNER, P. U. P. A abordagem DPP como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais, *Revista Estudos Institucionais*, 5(3), 926-941, 2019.



Sobre os autores:**Maria Paula Dallari Bucci** | E-mail: mariapaula@usp.br

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Departamento de Direito do Estado. Livre Docente em Direito do Estado pela USP (2012), com Doutorado (2000) e Mestrado (1994) pela mesma instituição. Coordenadora da ESNAP- Escola Superior Nacional de Advocacia Pública, curso de especialização em Direito Público promovido em convênio pela FD-USP e a ANAPE- Associação Nacional de Procuradores dos Estados e Distrito Federal, desde 2021. Foi Presidente da Comissão de Graduação da Faculdade de Direito da USP (2018-2021), tendo presidido a Subcomissão para o novo Projeto Pedagógico daquela Faculdade (2014-16). Foi Secretária de Educação Superior do Ministério da Educação (2008-2010), Consultora Jurídica do MEC (2005-2008) e Procuradora Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) (2003-2005). Foi Superintendente Jurídica da USP (2014-2017), onde exerceu a função de Procuradora Geral (2014-2015). Autora de *Judicialização da Saúde: a Visão do Poder Executivo* (Saraiva, 2017), e *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas* (Saraiva, 2013), obra que conquistou o Prêmio Jabuti 2014 (categoria Direito, 3o lugar); além de *Direito Administrativo e Políticas Públicas* (Saraiva, 2000) e *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico* (Saraiva, 2006), entre outros. Foi Procuradora da USP (1992-2018), onde atuou na Assessoria Jurídica da Agência USP de Inovação (2011-2013). Tem larga experiência profissional em Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: Políticas Públicas e Direito Público, Teoria do Estado, Direito Administrativo, Inovação, Direito Educacional.

Ivan César Ribeiro | E-mail: iribeiro@unifesp.br

Professor concursado de Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de São Paulo, Professor Colaborador e Orientador de Pós-graduação stricto sensu da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio), Senior Research Scholar da Universidade de Yale (EUA) trabalhando no Yale Law School Center for the Study of Corporate Law, Coordenador e Pesquisador-chefe do Centro de Estudos da Ordem Econômica (CEOE/Unifesp). Conselheiro do Conselho Universitário (Unifesp) e ex-Diretor Financeiro e de Captação (Fundação de Apoio/Unifesp). Pesquisador (Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada - FGV/SP, John M. Olin Center for Law, Economics and Public Policy da Universidade de Yale, Universidade de Columbia, esta última em pesquisa realizada do Brasil para o Professor Albert Fishlow) com experiência nas áreas de Políticas Públicas, Direito (especialmente Direito Público, Direito Econômico, Direito Empresarial e Societário), Finanças e Economia, com ênfase em formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, metodologia de pesquisa, métodos quantitativos e qualitativos, regulação bancária e financeira, análise de investimentos. Professor de Direito Econômico e de Direito Empresarial e Societário em diversas instituições (Fundação Getúlio Vargas e Fundação Instituto de Administração, como professor eventual, Universidade Católica de Santos e Universidade São Judas, como celetista). Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo, com mestrado em Administração, área de Economia de Empresas (2005) e graduações em Direito (2006) e Administração de Empresas (1993) pela mesma universidade, Master of Laws (LL.M) pela Universidade de Yale (2009), e formação complementar pela Ordem dos Economistas (253 horas), Harvard Law School (Summer Course, IGLP), Chicago University (Summer Course, Ronald Coase Institute) e Northwestern/Duke University (Causal Inference). Presidente da



Tndnet.org - Rede de Pesquisadores em Direito e Políticas Públicas (em reorganização), filiando membros em mais de 30 países, organizando duas conferências mundiais (Boulder, 2006, Reykjavik, 2007), atualmente preparando o terceiro encontro mundial tendo organizado reuniões preparatórias em Berkeley/CA (2014), Cambridge/MA (2015) e New Haven (2020, como Professor-pesquisador Sênior). Pesquisador, desenvolvendo pesquisas em reforma institucional, subversão da justiça, direito ambiental, serviços públicos, desigualdade, direito comercial, econômico e penal. Consultor, desenvolvendo projetos em Direito Concorrencial (incluindo pareceres jurídicos, análises econométricas e jurimétricas), formatação de concessões (incluindo PPPs), Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira (EVTEs) em saneamento, resíduos sólidos, serviços públicos e obras de alto impacto ambiental, cálculo de equilíbrio econômico e estudos econométricos e jurimétricos associados ou não à produção de EVTEs. Distinguido com o Prêmio IPEA 2006 (primeiro lugar na categoria profissional) e com a admissão nos programas de Master of Laws das universidades de Harvard, Stanford e Columbia (declinados). Experiência com pacotes estatísticos (Stata, R, EViews), programador e analista de TI.

Emiliano Brunet | E-mail: brunet.emiliano@gmail.com

Doutor em Ciência Política - IESP/UERJ (jan. 2017). Mestre em Ciência Política - IESP/UERJ (dez. 2011). Graduado em Direito pela UERJ (1999). Professor Adjunto de Direito Administrativo e Políticas Públicas da Faculdade Nacional de Direito/UFRJ, lecionando regularmente a disciplina "Políticas Públicas e Inclusão Social" e desenvolvendo pesquisa nesta seara. Pesquisador do Grupo Estado, Direito e Políticas Públicas - USP (2019-atual). Membro da Rede Direito e Políticas Públicas (Rede DPP), que congrega pesquisadores de diversas universidades brasileiras. Coordenador do GIDESPP - Grupo de Estudos das Instituições Democráticas, Sociedade e Políticas Públicas da FND-UFRJ. Membro do Ministério Público (MPRJ) desde 2000. Detém experiência na área de políticas públicas, em especial na seara da educação. Atualmente desenvolve as seguintes pesquisas: (i) Direito e políticas públicas: método e aplicações; (ii) O Estado social em (re)construção: Direito, política e políticas públicas; (iii) Capacidades Estatais e Políticas Públicas; (iv) estratégias de ensino da abordagem Direito e Políticas (pesquisa DPP na Sala de Aula). Tais pesquisas têm em comum a busca de abertura do direito a uma abordagem interdisciplinar - em diálogo, especialmente, com a economia e a ciência política - focada no Estado Social, nas instituições e capacidades estatais e nas políticas públicas orientadas ao desenvolvimento e à erradicação da desigualdade.

Ester Gammardella Rizzi | E-mail: ester.rizzi@usp.br

Professora do curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Doutora (2016), Mestre (2011) e Bacharel (2007) pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Foi professora dos cursos de Jornalismo e Rádio, TV e Internet da Faculdade Cásper Líbero (2012-2018) e professora da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (2015-2018). Trabalhou com advocacia de interesse público na Ação Educativa (2008-2014). Fez parte do Programa de Educação Tutorial em Sociologia Jurídica - PET (2003-2005), realizou pesquisa de iniciação científica (2005-2006) e intercâmbio acadêmico com bolsa do DAAD na Universidade Alemã Ludwig-Maximilians-Universität-München (2006-2007). História do constitucionalismo é tema transversal em suas pesquisas. No mestrado, se dedicou à República de Weimar e no doutorado à Revolução Mexicana e suas consequências jurídicas.



Em outras pesquisas também se dedica aos temas: direito à educação; proteção constitucional e judicialização de direitos sociais; direito à comunicação e liberdade de expressão; transparência, controle social e democratização do Poder Judiciário e outras instituições do Sistema de Justiça.

Carlos José Teixeira de Toledo | E-mail: cjttoledo@gmail.com

Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (1991), Mestre (1997) e Doutor (2019) em Direito pela Universidade de São Paulo (1997). Procurador do Estado desde 1993, tendo exercido atribuições de Conselheiro Eleito do Conselho Superior da PGE/SP, Procurador Chefe da Procuradoria Judicial e Procurador Chefe do Centro de Estudos da PGE/SP. Atualmente, atua na Assessoria Técnico-Legislativa da PGE/SP. Professor universitário, lecionando na Universidade São Judas Tadeu, desde 2013. Atua como Coordenador do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Advocacia Pública na Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo e como Professor Assistente do Curso de Pós-Graduação em Direito Público da Escola Nacional de Advocacia Pública (ANAPE/USP). Atuou como Presidente do Conselho Curador da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado (2009-2010) e Presidente do Conselho de Administração da SPPREV - São Paulo Previdência (2009-2011) Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional e Direito Administrativo, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, administração pública, direito constitucional, direito administrativo, patrimônio cultural, servidores públicos, direito à informação.

Patricia Ulson Pizarro Werner | E-mail: patriciapwerner@gmail.com

Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1991), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2001) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2008). Atualmente é procurador do estado - Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional, atuando principalmente nos seguintes temas: direito constitucional, direitos fundamentais sociais, direito à saúde, políticas públicas e direito administrativo.



Tutela dos direitos humanos dos migrantes em situação de vulnerabilidade: obrigações internacionais, políticas locais

Protecting the human rights of migrants in vulnerable situations: international obligations, local policies

Pedro Augusto Costa Vale¹

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Bacharel. Natal (RN). Brasil

Thiago Oliveira Moreira²

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor e Coordenador do Mestrado em Direito. Natal (RN). Brasil

RESUMO

O artigo objetiva aprofundar o conhecimento sobre as políticas públicas necessárias para garantir a devida proteção dos direitos dos migrantes, conforme preconizado pelo Direito Internacional. Para alcançar esse objetivo, foram delineados objetivos específicos, incluindo a análise das relações entre o Direito Internacional e as políticas públicas para migrantes, o exame de normativas internacionais relevantes que regem a proteção dos direitos humanos dos migrantes e a compreensão do padrão de proteção buscado pelo Direito Internacional para migrantes vulneráveis. A metodologia do artigo inclui pesquisa documental, baseada no estudo de legislações internacionais, bem como pesquisa bibliográfica. O artigo apresenta uma análise abrangente e fundamentada, respaldada por embasamento teórico e jurídico, sobre as políticas públicas necessárias para garantir a proteção dos direitos humanos dos migrantes em situação de vulnerabilidade. Por fim, conclui que, apesar de ser necessário implementar políticas públicas específicas para a população migrante em situação de vulnerabilidade, e que essas políticas são previstas no Direito Internacional, a ação mais importante é garantir para esse grupo o acesso às políticas públicas de um modo geral.

ABSTRACT

The article aims to deepen the understanding of the necessary public policies to ensure the proper protection of migrants' rights, as advocated by International Law. To achieve this objective, specific goals were outlined, including the analysis of the relationship between International Law and public policies for migrants, the examination of relevant international norms governing the protection of migrants' human rights, and the understanding of the standard of protection sought by International Law for vulnerable migrants. The article's methodology includes documentary research based on the study of international legislations, as well as bibliographic research. It presents a comprehensive and well-founded analysis, supported by theoretical and legal foundations, on the necessary public policies to ensure the protection of vulnerable migrants' human rights. Finally, it concludes that while specific public policies for vulnerable migrant populations are essential and envisaged by International Law, the most critical action is to ensure access to general public policies for this group.

¹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7422-2285>

² Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6010-976X>



PALAVRAS-CHAVE:

Migrantes em situação de vulnerabilidade;
Políticas Públicas; Obrigações
internacionais; Direito Internacional dos
Migrantes.

KEYWORDS:

Migrants in vulnerable situations; Public
Policies; International obligations;
International Law of Migrants.



1. INTRODUÇÃO

As crescentes migrações internacionais tem sido um fenômeno que impulsiona a interconexão global, promovendo enriquecimento cultural e econômico em diferentes partes do mundo. No entanto, juntamente com os benefícios, surgem desafios significativos, especialmente quando se trata da proteção dos direitos humanos dos migrantes, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade. Neste contexto, o presente artigo busca compreender a relação entre as políticas públicas estabelecidas pelos Estados e o estandar de proteção almejado pelo Direito Internacional dos Migrantes.

A pergunta-problema central que norteia este estudo é: "Quais políticas públicas devem ser estabelecidas para a concretização dos direitos dos migrantes?". Com base nesse questionamento, o objetivo geral desta pesquisa é aprofundar o conhecimento acerca das políticas públicas necessárias para assegurar o adequado amparo aos direitos dos migrantes, conforme preconizado pelo Direito Internacional.

Para atingir esse objetivo, os objetivos específicos serão delineados, a saber: em primeiro lugar, buscar entender as aproximações entre o Direito Internacional e as políticas públicas relacionadas aos migrantes; em segundo lugar, examinar as normativas internacionais que versam sobre o assunto, destacando os princípios e diretrizes fundamentais que regem a proteção dos direitos humanos dos migrantes; em terceiro lugar, analisar qual é o padrão de proteção almejado pelo Direito Internacional em relação aos migrantes em situação de vulnerabilidade; e, por fim, compreender quais são as obrigações dos Estados no que tange às políticas públicas direcionadas a esse grupo específico de migrantes.

No aspecto metodológico, será realizada pesquisa documental por meio do estudo sobre legislações internacionais, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, entre outras. Da mesma forma, serão analisadas legislações regionais, incluindo a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e o Pacto de San José da Costa Rica.

Como embasamento teórico, serão consultadas fontes bibliográficas especializadas sobre o tema, incluindo autores como Antônio Augusto Cançado Trindade, Donatella Di Cesare, João Carlos Jarochinski Silva, Marcelo Lamy, Maria Paula Dallari Bucci e Thiago Oliveira Moreira.



Dessa forma, o artigo apresentará uma análise abrangente e fundamentada, com embasamento teórico e jurídico, sobre as políticas públicas necessárias para garantir a tutela dos direitos humanos dos migrantes em situação de vulnerabilidade. A compreensão das responsabilidades dos Estados e o estudo das normativas internacionais relevantes permitirão a identificação de lacunas e desafios, bem como a proposição de recomendações que possam contribuir para a efetiva implementação das políticas públicas direcionadas à proteção dos migrantes mais vulneráveis.

2. CONVERGÊNCIAS ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL, AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

No livro "Estrangeiros Residentes: Uma filosofia da migração", Donatella Di Cesare (2020, p. 14) sustenta a ideia de que a reflexão sobre migração implica em uma reavaliação do próprio Estado. Di Cesare utiliza o termo "filhos da nação" para se referir aos indivíduos não-migrantes, os quais possuem uma visão dominante "estadocêntrica". Nesta perspectiva, o Estado é visto quase como uma entidade mítica, enquanto a migração é considerada um desvio ou anomalia a ser combatida por eles.

A crescente mobilidade das pessoas em nível internacional pode enfraquecer os laços entre nação, território e o poder centralizado do Estado, fundamentais para a atual ordem global. Esse fenômeno desafia um princípio essencial na construção do Estado: a soberania. O migrante, por sua vez, torna-se um agente que nos faz reconhecer a viabilidade de um mundo com uma outra estrutura, caracterizada pela permeabilidade das fronteiras territoriais, pela fluidez de identidades e pela potencial subversão da noção tradicional de soberania estatal, conforme preconizado pelo liberalismo (DI CESARE, p. 26).

No passado, sob uma perspectiva centrada no Estado, conforme explicado por João Carlos Jarochinski Silva (2021), acreditava-se que a integração de imigrantes e refugiados deveria ser alcançada por meio da assimilação. Esse método exigia que os recém-chegados abandonassem sua cultura original para adotar a cultura da nova sociedade. No entanto, com o tempo, emergiu uma abordagem multicultural e humanista que questionou o modelo de integração anteriormente adotado. Essa nova abordagem valoriza a diversidade cultural e reconhece a importância de respeitar e preservar a identidade dos indivíduos que chegam a um novo país.



A abordagem atual coloca em destaque o respeito pela jornada do imigrante, assegurando não apenas sua integração na comunidade, mas também valorizando sua cultura e experiências. Esse modelo de integração não só protege os direitos culturais do indivíduo em mobilidade, mas também enriquece a comunidade receptora, permitindo que ela se beneficie da diversidade e do conhecimento trazidos pelos novos membros (MIRANDA, 2020).

Dessa forma, de maneira irônica, o migrante, esse sujeito considerado "anômalo", acaba gerando obrigações que flexibilizam o conceito sagrado de soberania estatal. O Direito Internacional dos Direitos Humanos, desenvolvido principalmente na segunda metade do Século XX e fortalecido pelo processo globalizatório de "desterritorialização do Direito"¹⁰, estabeleceu em diversos documentos normas que garantem uma integração mais acolhedora dos imigrantes, especialmente através de políticas públicas. Essa abordagem reconhece o valor da diversidade cultural trazida pelos migrantes e busca criar um ambiente mais hospitaleiro para sua inserção na sociedade.

De acordo com Marcelo Lamy (2015, p. 34), nos últimos anos do desenvolvimento do Direito Internacional, ficou estabelecido que os direitos ao desenvolvimento, à paz e à democracia desempenham um papel fundamental na garantia dos demais direitos humanos. Esses três direitos formam um tripé interdependente e indivisível que possibilita o desenvolvimento de todos os outros direitos. Em consonância com essa ideia, os instrumentos do Direito Internacional passaram a impor obrigações positivas aos Estados, exigindo que estabeleçam políticas públicas para a realização gradual desses direitos.

Desde 1948, com o desenvolvimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), tornou-se claro que esses direitos são inseparáveis, ou seja, devem ser alcançados em conjunto e não de forma isolada (CANÇADO TRINDADE, 1996). Além disso, para garantir sua efetivação, é essencial o engajamento de todos os atores envolvidos no processo¹¹.

No contexto do Direito Internacional, especialmente enfatizando o Direito Internacional dos Direitos Humanos, a igualdade jurídica dos indivíduos é uma norma amplamente estabelecida, evidenciada em quase todos os instrumentos analisados nesta pesquisa.

¹⁰ “observa-se que ocorre, atualmente, uma verdadeira quebra da noção de território, de base física, sede, fronteiras e localidades. A desterritorialização, aliada a interdependência das nações, povos, classes, grupos, empresas e indivíduos, na medida em que são características marcantes da sociedade global, rompem a distância e o isolamento em praticamente todos os lugares do planeta.” (MOREIRA, 2019, p. 49).

¹¹ Marcelo Lamy (2015, p. 34) cita os seguintes autores: Estados, organizações públicas e privadas, coletividades e indivíduos.



Assim, é incumbência do Estado não apenas resguardar esses direitos, mas também assegurar sua promoção, garantindo que sejam efetivados de maneira equitativa entre os cidadãos. Em consequência, a sociedade passa a demandar dos governos não apenas ações isoladas, mas também políticas públicas contínuas e consistentes (LAMY, 2015).

Segundo Maria Paula Dallari Bucci (2001, p. 7), a importância crescente das políticas públicas para a efetivação de direitos torna seu estudo cada vez mais relevante. A autora destaca que, diferentemente das leis, que são gerais e abstratas, as políticas públicas são criadas com objetivos específicos e claros. Nesse contexto, Ronald Dworkin (1997, p. 90) explica que os princípios e leis estabelecem direitos, enquanto as políticas públicas estão relacionadas a metas e objetivos específicos.

Ao contrário dos autores supracitados, William H. Clune (1993) acredita que não há diferença entre o Direito e as políticas públicas, já que ambos surgem a partir da vontade da sociedade expressa em normas obrigatórias e dependem do processo legislativo para existirem. Além disso, os estudos migratórios, foco deste estudo, sempre estiveram estreitamente vinculados ao desenvolvimento de políticas públicas (BLACK, 2001, p. 58). Nessa mesma perspectiva, Flávia Piovesan (2012, p. 243) defende que as políticas públicas são elaboradas para assegurar a implementação progressiva dos direitos sociais e econômicos, os quais requerem ações afirmativas do Estado, em vez de soluções pontuais.

Apesar de sua importância, é preciso ter em mente que as políticas públicas surgem como resultado de conflitos entre diversos atores e são respostas a circunstâncias históricas e conjunturas específicas, não se limitando a serem meros instrumentos do Estado (BRAND, 2016, pp. 126-129). Nesse sentido, embora sejam fundamentais para impulsionar mudanças, as políticas públicas não têm o poder de modificar as estruturas sociais, uma vez que são reflexo das mesmas.

O Brasil implementou diversas políticas públicas em cumprimento a acordos internacionais e determinações de tribunais internacionais. Duas medidas de destaque foram a adoção do conceito amplo de saúde na formulação e avaliação das políticas públicas de saúde (SILVA e KHAMIS, 2018, p. 126), e a criação do sistema de seguridade social e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (MARTINS e SIQUEIRA, 2017). Adicionalmente, em resposta à sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no caso Ximenes Lopes, o país expandiu os serviços públicos de atendimento à saúde mental e promoveu a substituição de hospitais psiquiátricos (LIMA e GORCZEVCKI, 2015).



Ao examinar as salvaguardas relacionadas aos direitos humanos dos migrantes em escala global, é essencial lembrar que tais direitos não são resguardados apenas por normas específicas destinadas a eles, mas também por todas as normas de direitos humanos que se aplicam a qualquer indivíduo simplesmente por ser uma pessoa (HUSEK, 2017, p. 406).

Portanto, embora alguns aspectos da migração sejam abordados por meio de instrumentos de Direito Internacional já existentes, ainda não há um quadro internacional abrangente que trate da migração em sua totalidade (MATHEW, 2021). De acordo com Thiago Oliveira Moreira (2019, p. 175), a ausência desse instrumento específico de regulação das questões relacionadas à migração faz com que as pessoas em situação de mobilidade internacional, especialmente as vulneráveis, dependam da proteção geral fornecida pelos tratados do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), como será explorado nas próximas análises.

3. A SALVAGUARDA DOS DIREITOS DOS MIGRANTES EM CONDIÇÕES VULNERÁVEIS NO CONTEXTO DO SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS

A Declaração Universal dos Direitos Humanos¹², de 10 de dezembro de 1948, estabelece o direito à livre movimentação dentro de um país e o direito de emigrar¹³. No entanto, não inclui em seu texto uma garantia explícita do direito à imigração. Alguns autores, no entanto, defendem a criação de um conceito de *jus migrandi*, argumentando que a migração é um “ato essencial e político” (DI CESARE, 2020, p. 14)¹⁴, além de ser uma condição para alcançar a paz perpétua, como proposto por Kant (DI CESARE, 2020, p. 135).

De toda forma, na atual configuração do Direito Internacional não se pode dizer que esse argumento está refletido em direito em qualquer documento de matriz vinculante

¹² Segundo Valério Mazzuoli (2014, p. 61), a Declaração não é considerada um tratado internacional, pois sua aprovação ocorreu através de uma resolução da Assembleia-Geral da ONU. No entanto, muitos autores reconhecem que, em termos substanciais, sua importância jurídica é maior do que a de outros tratados, chegando até mesmo a ser considerada por alguns como uma norma de *jus cogens*.

¹³ “Art. 13. 1. Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado. 2. Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

¹⁴ De acordo com Donatella Di Cesare (2020, pp. 26-27), “Os direitos do migrante, a começar pela sua liberdade de ir e vir, se chocam com a soberania nacional e o domínio territorial. É o conflito entre os direitos humanos universais e a divisão do mundo em Estados-nação. (...) Nos nós dessa restrição mútua debate-se a democracia cujas raízes estão nos limites do Estado-nação. A impermeabilidade entre direitos humanos e soberania estatal aflora paradoxalmente também as convenções universais e nos documentos jurídicos internacionais. Vem daí, infelizmente, sua impotência”.



(MOREIRA, 2019, pp. 175-176). Apesar da ausência de uma garantia específica do direito à imigração na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o documento de fato reconhece, ainda que de forma abstrata, o direito ao asilo¹⁵.

A Declaração, sendo um pilar essencial do Direito Internacional dos Direitos Humanos, ainda oferece orientações, mesmo sem ser vinculativa, para as ações dos estados no âmbito das políticas públicas. Essas políticas devem ser direcionadas também às pessoas em mobilidade internacional, uma vez que o artigo 2º do documento afirma que os direitos e liberdades consagrados no texto podem ser invocados por qualquer indivíduo¹⁶.

Não obstante, o artigo 22 da Declaração assegura o direito à segurança social, bem como a direitos econômicos, sociais e culturais considerados indispensáveis. Além disso, o artigo 23 define padrões mínimos referentes ao direito ao trabalho, como remuneração equitativa e satisfatória, bem como a filiação sindical. Os direitos à saúde, moradia e alimentação, entre outros direitos correlatos, estão contidos no artigo 25 da DUDH. No artigo 26, a Declaração estabelece que a educação deve ser gratuita e universal, pelo menos no ensino fundamental, mas de preferência em todos os níveis. Além disso, a educação deve promover a "compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos". Adicionalmente, os direitos culturais também são objeto de proteção da Declaração, conforme previsto em seu artigo 27.

No contexto das Nações Unidas, é importante mencionar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável¹⁷. Aprovada em 2015, essa Agenda é composta por 17 objetivos e 169 metas "projetados para orientar as ações nos próximos 15 anos, com o propósito de realizar os direitos humanos de todos e alcançar um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, social e ambiental"

¹⁵ "Art. 14. 1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países. 2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948)

¹⁶ "Art. 2º. Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autônomo ou sujeito a alguma limitação de soberania" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

¹⁷ As ODS têm especial importância para esse estudo, uma vez que consistem em objetivos, que para serem concretizados, necessitam de políticas públicas.



(SOLOMON e SHELDON, 2018, p. 584)¹⁸. É relevante ressaltar que foi a primeira vez que uma agenda global de desenvolvimento abordou e se comprometeu com a questão migratória¹⁹.

A meta 10.7 do Objetivo 10, que aborda a redução das desigualdades dentro dos países e entre países, estabelece que os Estados devem "Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas". Esse dispositivo específico é o cerne do componente migratório da Agenda 2030, e deu origem ao desenvolvimento do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, que adota, inclusive, a mesma linguagem utilizada na Agenda (SOLOMON e SHELDON, 2018).

A garantia dos direitos trabalhistas dos migrantes é abordada na ODS 8 (Trabalho Decente), na meta 8.8, que estabelece a obrigação dos Estados em proteger os direitos trabalhistas e fomentar ambientes laborais seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os migrantes, especialmente mulheres migrantes e aqueles que possuem empregos precários. Portanto, ao se comprometer com a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o Brasil assume a responsabilidade de assegurar o direito ao pleno emprego a todos os trabalhadores migrantes (FÉLIX e AMORIM, 2019).

Além das metas e propósitos anteriormente mencionados, é essencial ressaltar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1 – Eliminação da pobreza; 3 – Promoção da saúde e bem-estar; 4 – Garantia de educação de qualidade; e 16 – Fomento à paz, justiça e instituições eficientes. Estas metas são de extrema importância, uma vez que constituem alicerces fundamentais para a elaboração de políticas públicas que abordem a situação dos migrantes em condição de vulnerabilidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Além das referências mencionadas anteriormente, os Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos (BRASIL, 1992b) e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (BRASIL, 1992a), aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, forneceram diretrizes cruciais para assegurar o acesso a direitos, incluindo aqueles relacionados à proteção de pessoas em mobilidade internacional.

¹⁸ “*designed to shape action over the next 15 years to realize the human rights of all and to balance economic, social, and environmental development*” (SOLOMON e SHELDON, 2018, p. 584). Tradução aos nossos cuidados.

¹⁹ Na declaração que acompanhava a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os Estados conhecem as contribuições positivas dos migrantes para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável. (SOLOMON e SHELDON, 2018).



O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), em seus artigos 12 e 13, estabelece salvaguardas para os direitos à livre circulação e proteção contra expulsão arbitrária. Contudo, é importante notar que o referido pacto não abrange explicitamente o direito de buscar asilo. Além disso, ao analisar os direitos mencionados anteriormente, observa-se que eles se aplicam apenas aos estrangeiros que estejam em situação migratória regular (MOREIRA, 2019, pp. 176-177).

Entretanto, o Comentário Geral nº 15, emitido pelo Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, responsável por monitorar a implementação dos tratados, reforça a ideia de que "a regra geral é que cada um dos direitos do Pacto tem de ser garantido sem discriminação entre os nacionais e os estrangeiros", embora existam algumas exceções. Além disso, destaca-se que "Os Estados Partes devem assegurar que as disposições do Pacto e os direitos ao abrigo do mesmo são dados a conhecer aos estrangeiros na sua jurisdição".

Ademais, o Comentário reafirma a importância do devido processo legal no contexto dos processos migratórios e ressalta que existem circunstâncias que demandam a proteção do migrante, mesmo quando em situação migratória irregular²⁰. Mais recentemente, o Comentário nº 31 foi emitido, abordando a natureza das obrigações legais gerais impostas aos Estados pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

Em consonância com o artigo 2º do PIDCP, o Comitê esclarece que os Estados têm a responsabilidade de respeitar e garantir os direitos previstos a todas as pessoas em seu território ou sob sua jurisdição. Isso inclui a obrigação de não extraditar, deportar, expulsar ou tomar outras medidas que possam resultar no afastamento de um indivíduo de seu território, quando existirem fundamentos sólidos para crer que tal ação acarretaria riscos de danos irreparáveis, seja no país de destino da pessoa ou em qualquer outra nação subsequente (MOREIRA, 2019, p. 184).

Cabe destacar que, além dos direitos mencionados, o PIDCP não estabelece normativas que, por si só, geram a obrigação dos Estados de criar políticas públicas direcionadas aos migrantes.

Por outro lado, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) apresenta diversas disposições relacionadas à formulação de políticas públicas. No

²⁰ Não só o Comentário em questão, mas diversos documentos internacionais, bem como a jurisprudência dos tribunais internacionais e a literatura especializada confirma que o princípio do *non-refoulement*, ou seja, a proibição da expulsão de pessoas migrantes sem o devido processo migratório consiste em uma norma jurídica com natureza *jus cogens* (VALE e MOREIRA, 2021).



que tange ao artigo 13º dessa legislação, é reconhecido o direito de todas as pessoas à educação, que deve ser orientada para promover o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Além disso, o documento destaca como objetivo da educação a garantia de que todos os indivíduos tenham a capacidade de participar plenamente da sociedade, bem como fomentar a amizade entre todas as nações e diferentes grupos raciais, étnicos ou religiosos.

No contexto das políticas públicas, o pacto estabelece que, nos países que o ratificaram, a educação primária deve ser compulsória e gratuita para todos os indivíduos. Além disso, o acesso à educação secundária, incluindo opções técnicas e profissionalizantes, bem como o ensino superior, deve ser garantido a todos, com a progressiva implementação de ensino gratuito. Adicionalmente, devem ser adotadas medidas para promover a educação básica de pessoas que não tiveram acesso ou não concluíram a educação primária.

Além disso, o PIDESC foi um dos primeiros tratados internacionais a abordar a responsabilidade do Estado na formulação de políticas públicas relacionadas ao trabalho, com determinações que incluem a orientação e a formação técnica e profissional, bem como o desenvolvimento de programas, normas e técnicas destinadas a assegurar o desenvolvimento econômico, social e cultural, e, não obstante, o pleno emprego. No entanto, o pacto não estabelece metas específicas, mas sim determina que é incumbência do Estado garantir os recursos necessários para que o direito ao trabalho seja exercido de forma efetiva (BRASIL, 1992a).

O Brasil ratificou o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais por meio do Decreto n. 591, de 1992, reconhecendo, assim, o direito ao trabalho como um direito humano, alinhando-se aos princípios estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. O artigo 6º, item II do PIDESC estipula que os Estados Partes devem implementar políticas públicas que abranjam orientação e formação técnica e profissional, bem como regulamentações que assegurem o desenvolvimento e o pleno emprego, protegendo, assim, o exercício das liberdades políticas e econômicas. Além disso, o instrumento garante direitos nas áreas da saúde, previdência social, proteção das famílias, mães e crianças, e alimentação, moradia e vestimenta.

Sob a égide do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), foi estabelecido o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido como Comitê DESC, que tem como uma de suas atribuições emitir Comentários Gerais (CG) sobre o



PIDESC²¹. Em 1999, o Comitê DESC emitiu o Comentário Geral n.º 13, no qual enfatiza que o direito à educação é de suma importância para a realização de outros direitos e que a educação representa o principal meio de integração de indivíduos marginalizados, como migrantes e refugiados, em suas comunidades (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999).

No mesmo pronunciamento, o Comitê estabelece quatro categorias fundamentais que os Estados devem observar para garantir de forma adequada os direitos à educação. São elas: a) Disponibilidade, o que significa que deve haver um número suficiente de instituições educacionais com recursos materiais adequados para oferecer educação de qualidade; b) Acessibilidade, a qual é dividida em três dimensões: i) não discriminação, garantindo que todos tenham acesso à educação sem qualquer tipo de discriminação; ii) acessibilidade física, assegurando que as instalações educacionais sejam acessíveis a todos, incluindo pessoas com deficiência; e iii) acessibilidade financeira, garantindo que a educação seja acessível financeiramente para todos os indivíduos; c) Aceitabilidade, o que implica que os programas e métodos pedagógicos devem ser adequados e de alta qualidade, levando em conta a diversidade cultural e social; e d) Adaptabilidade, que se refere à necessidade de a educação ser adaptada às necessidades específicas da comunidade, levando em consideração as peculiaridades locais e regionais, (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999).

Um outro Comentário Geral que merece destaque emitido pelo Comitê DESC é o de número 10, o qual reconhece o “papel crucial [das instituições nacionais de direitos humanos] em promover e assegurar a indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos”. Esse documento assume uma importância singular, considerando que se reconhece a indispensabilidade das Organizações Sociais na concretização de direitos por meio de políticas públicas. Além dos Comentários mencionados, dois outros merecem menção: o CG n.º 12, que estabelece o dever dos Estados em garantir o direito a uma alimentação adequada; e o n.º 14, que aborda o acesso à saúde.

Sem embargo, a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados é o principal instrumento do direito internacional que visa proteger os direitos dos refugiados²². Em seu

²¹ “Os comitês de direitos humanos da ONU foram criados para monitorar a implementação das terminações contidas nos tratados internacionais de direitos humanos por seus Estados-parte. São formados por experts independentes, eleitos em plenária pelos membros dos tratados” (GREGORUT e PIMENTEL, 2017, p. 75).

²² Considera-se a Convenção como o marco principal do Direito Internacional dos Refugiados, uma vez que ela foi o primeiro documento universal (ainda que, no início tenha sido regional, pois fazia referência somente àquelas pessoas cujo motivo da aquisição do status de refugiado tenha acontecido no território europeu) que almejou definir critérios formais e objetivos para a definição de refugiado, além de definir as responsabilidades dos Estados em sua proteção (MOREIRA, 2019, p. 202).



artigo 22, a convenção estipula que os Estados-membros têm a responsabilidade de garantir aos refugiados o mesmo tratamento que é oferecido aos nacionais no âmbito do ensino primário. Além disso, nos níveis subsequentes de educação, os Estados devem assegurar que os refugiados recebam o tratamento mais favorável possível, nunca inferior ao concedido a outros estrangeiros (BRASIL, 1961).

Além disso, a Convenção de 1951 também estabelece a não discriminação e a igualdade de tratamento para os trabalhadores refugiados. Portanto, o Estado deve assegurar o tratamento mais favorável possível (no caso das profissões assalariadas), ou no mínimo igual ao concedido aos imigrantes que não são refugiados (no caso de profissões não assalariadas ou liberais). Além disso, a Convenção garante o direito ao alojamento, assistência pública, proteção no mercado de trabalho e previdência social aos refugiados.

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, embora ainda não tenha sido ratificada pelo Estado brasileiro, é considerada por Maurício Godinho Delgado (2017) como uma "norma mandamental de otimização", destacando a relevância da proteção e garantia do direito humano ao trabalho pelos Estados. No entanto, como não é uma norma vinculante para o Estado, ou seja, que não impõe obrigações juridicamente vinculantes, não será objeto de um estudo mais aprofundado neste trabalho.

Ao abordar a proteção dos direitos trabalhistas dos migrantes, é incontestável a relevância de estudar as normas estabelecidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Nesse contexto, a OIT estipula que os trabalhadores migrantes devem receber tratamento igualitário ao concedido aos trabalhadores nacionais. Portanto, três convenções merecem destaque por tratarem do direito ao trabalho das pessoas migrantes: a Convenção nº 97, a Convenção nº 111 e a Convenção nº 143.

Por meio do Decreto nº 58.819, de 14 de julho de 1966, o Brasil efetuou a ratificação da Convenção nº 97 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Essa convenção estabelece que os Estados signatários devem implementar políticas públicas para prestar assistência aos trabalhadores migrantes e proibir tratamento discriminatório ou diferenciado aos imigrantes no acesso a serviços estatais e nas relações de trabalho. Em um momento posterior, a Convenção nº 111 da OIT (BRASIL, 1968) reforça esse objetivo inicial ao vedar qualquer forma de distinção ou discriminação em relação ao emprego ou à ocupação.



Além das Convenções já mencionadas, a Convenção nº 143 da Organização Internacional do Trabalho (1978), embora não tenha sido ratificada pelo Estado Brasileiro, aborda especificamente a questão dos trabalhadores migrantes em situação irregular. Além de proibir a discriminação no tratamento desses indivíduos, a Convenção também estabelece que os Estados signatários devem desenvolver políticas de regularização desses imigrantes, além de propor sanções para traficantes de mão-de-obra e empregadores que se aproveitam da situação de vulnerabilidade dos migrantes irregulares para submetê-los a condições ilegais (VILAS BOAS e DANIELE, 2018, p. 231). No entanto, como mencionado anteriormente, uma vez que o Brasil não é parte dessa convenção, ela não vincula o país.

Quando se analisa a importância de garantir o direito ao trabalho como uma ferramenta de inclusão, torna-se evidente que, apesar da existência de programas e conferências internacionais que buscam promover políticas públicas, o assunto das políticas laborais ainda é pouco explorado. Mesmo diante da vulnerabilidade enfrentada pela população migrante e refugiada, ainda não foram amplamente estabelecidas políticas públicas internacionais com o objetivo de integrar esse grupo no mercado de trabalho.

Diversos estudos enfatizam a importância das políticas laborais para a permanência e integração dos imigrantes no país de acolhimento (MARTINS e XAVIER, 2021, p. 326), abrangendo não apenas o aspecto econômico, mas também questões psicossociais. Essas políticas desempenham um papel fundamental na promoção da aprendizagem do idioma local, na ampliação da rede de contatos e no aumento da autoestima dos imigrantes (TOMLINSON e EGAN, 2002).

As políticas públicas voltadas para a promoção da educação inclusiva têm sido objeto de discussões relevantes no contexto internacional. Sua origem remonta à Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em 1990, na Tailândia, e organizada pela ONU (Organização das Nações Unidas) e pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). O evento reuniu aproximadamente 150 Estados com o propósito de estabelecer metas educacionais para a promoção da justiça social, reconhecendo a diversidade como um tema crucial na agenda global de educação (OLIVEIRA, 2020, p. 9).

Essa conferência teve um impacto significativo na educação brasileira, uma vez que o país aderiu ao *Education For All*, movimento internacional surgido durante os anos 1990 e liderado pela UNESCO que buscava melhorar as condições de aprendizagem de crianças, jovens e adultos, principalmente de países em desenvolvimento, até 2015. Isso possibilitou a



implementação de políticas públicas educacionais direcionadas à inclusão das populações mais vulneráveis, algo que não existia previamente (OLIVEIRA, 2020).

Após analisarmos os principais instrumentos de proteção do Sistema ONU, é imprescindível dedicar uma breve análise ao Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, uma vez que, sendo regional, pode contar com normativas específicas voltadas para a realidade dos países americanos.

4. INSTRUMENTOS DO SISTEMA INTERAMERICANO PARA A PROTEÇÃO DOS MIGRANTES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

No âmbito regional, os Estados americanos assumiram compromissos para garantir a efetivação dos direitos sociais das pessoas migrantes. A Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em abril de 1948, possui características fundamentais que incluem o compromisso com a democracia, a preservação da paz e da segurança no continente, bem como a promoção dos direitos humanos (GUERRA, 2013).

Existem dois pontos fundamentais relacionados ao papel da OEA na proteção dos direitos humanos dos migrantes: a compreensão de que a proteção desses direitos não está condicionada à nacionalidade; e a implementação do Plano Interamericano para a Promoção dos Direitos dos Migrantes. No entanto, é importante destacar que a grande maioria dos instrumentos que abordam esse tema possui um caráter declaratório, o que torna desafiante a efetivação concreta desses direitos (MOREIRA, 2019, p. 112).

A Organização dos Estados Americanos (OEA) possui entre suas atribuições a organização da Cúpula das Américas, uma reunião que reúne Chefes de Estado e de Governo dos países americanos. Embora o tema migratório sempre esteja presente na pauta de discussões, foi na III Cúpula que ele recebeu maior destaque: a partir desse encontro, foi sugerida a criação de um Programa Interamericano para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos dos Migrantes, que efetivamente foi estabelecido em 2005 (MOREIRA, 2019, p. 110). Além disso, desde 2006, a Assembleia Geral da OEA publica resoluções anuais relacionadas a questões migratórias e aos direitos dos migrantes (CASTRO FRANCO, 2016, p. 220).

Dentro da OEA, é relevante mencionar a Comissão de Assuntos Migratórios, que está vinculada ao Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral (CIDI). Essa comissão tem como objetivo ser o foro regional de discussões sobre as questões migratórias. Além disso,



destaca-se o Sistema Contínuo de Relatórios sobre a Migração Internacional nas Américas (SICREMI), bem como a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM). Embora a CIM não seja um órgão especificamente direcionado aos migrantes, busca garantir a proteção dos direitos humanos das trabalhadoras migrantes por meio de sua atuação dentro da Organização (MOREIRA, 2019, p. 112).

A partir da segunda metade da década de 1990, ocorreram diversas iniciativas internacionais, como os Processos Consultivos Regionais de Migração²³. No contexto da participação do Brasil, destaca-se a Conferência Sul-Americana de Migrações (CSM), que foi inaugurada em 1999, em Lima, Peru. A CSM tem como propósito orientar a formulação de políticas relacionadas às migrações na América do Sul e sua integração com o desenvolvimento regional (CASTRO FRANCO, 2016, pp 235-236).

A Conferência Sul-Americana de Migrações, levando em consideração: a) a importância do fluxo migratório entre os países sul-americanos; b) o reconhecimento da pessoa migrante como sujeito de direitos; c) a necessidade de avançar em direção a uma integração regional baseada na livre circulação de pessoas e na cidadania sul-americana; d) a contribuição dos migrantes para o desenvolvimento social, econômico, cultural e educativo nos países de acolhida; e) a importância da comunidade de acolhida na integração dos migrantes; f) a promoção e o aprofundamento dos direitos humanos, especialmente dos refugiados, previstos em tratados internacionais; g) a necessidade de esforços para construir uma política migratória regional; e, finalmente, h) a importância de implementar políticas públicas que garantam que a decisão de migrar, não migrar e retornar seja realmente voluntária, informada e livre, emitiu a Declaração de Princípios Migratórios e Lineamentos Gerais da Conferência Sul-Americana de Migrações (2010).

A Declaração reconhece o direito à migração e enfatiza que os migrantes em situação migratória irregular não devem ser referidos como "migrantes ilegais". Além disso, assegura o respeito aos direitos humanos das pessoas migrantes e seus familiares. Outro importante avanço presente na Declaração é o reconhecimento dos direitos de participação político-eleitorais dos

²³ “Diante da ausência de um instrumento internacional vinculante e que trate de forma ampla de todo o processo migratório, a sociedade internacional buscou opções políticas para debater o presente tema. Uma dessas iniciativas foi a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, que foi realizada na cidade do Cairo, em 1994. Dita Conferência abordou, principalmente, a relação entre migração internacional e desenvolvimento, bem como estabeleceu metas, orientações e recomendações a mais de 80 Estados participantes. Com efeito, uma dessas recomendações foi justamente a de que fossem promovidos espaços multilaterais regionais em todo o mundo para tratar dos assuntos migratórios. Foi dessa recomendação que surgiram os Processos Consultivos Regionais de Migração” (MOREIRA, 2019, p. 113).



migrantes, além da garantia de seus direitos sociais, econômicos e culturais em igualdade de condições com os nacionais.

Essa Declaração impulsionou o desenvolvimento do Plano Sul-Americano de Desenvolvimento Humano das Migrações (PSDHM), um "documento programático que tem como objetivo a formulação de temas, objetivos e ações de interesse para a região" (ALFARO e RAMÍREZ, 2010, p. 6)²⁴. No entanto, tanto a Declaração quanto o Plano são instrumentos de *soft law*, ou seja, não possuem força vinculante, o que pode distanciar o que foi declarado e planejado da prática dos países (CASTRO FRANCO, 2016, pp. 239-240). Contudo, não se pode subestimar a importância desses documentos fundamentais, pois além de contribuírem para a mudança da política migratória sul-americana, também auxiliam na formação de um costume regional (MOREIRA, 2019, p. 117).

Os países latino-americanos e caribenhos, além de serem signatários da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e seu Protocolo Adicional de 1967, também adotaram, no âmbito regional, a Declaração de Cartagena, de 1984, bem como as Declarações decenais de São José sobre Refugiados e Deslocados, de 1994; da Cidade do México para o Fortalecimento da Proteção dos Refugiados, de 2004; e de Brasília para o Fortalecimento da Proteção dos Refugiados, de 2014 (CANÇADO TRINDADE, 2017, pp. 418-419).

O maior mérito da Declaração de Cartagena foi a ampliação do conceito de refugiado, abrangendo a possibilidade de reconhecimento da condição de refugiado às pessoas que tiveram que deixar seus países de origem devido à ameaça à sua vida, segurança ou liberdade provocada por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violações maciças dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública (CARVALHO RAMOS, 2011, p. 26).

Embora não possua força normativa, o conceito ampliado da Declaração de Cartagena foi adotado no âmbito interno por diversos países, incluindo o Brasil (MOREIRA, 2019, p. 122). Além de ampliar a definição de refugiado, a Declaração reconheceu o caráter *jus cogens* do princípio do *non-refoulement* (VALE e MOREIRA, 2021), defendeu a importância da garantia dos direitos econômicos e sociais, o direito à reunificação familiar e o caráter voluntário da repatriação (MOREIRA, 2019, p. 124).

²⁴ "documento programático que tiene como propósito la formulación de temas, objetivos y acciones de interés para la región". (ALFARO e RAMÍREZ, 2010, p. 6). Tradução aos nossos cuidados.



Prossegue, portanto, a análise dos direitos efetivamente protegidos pelo Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIPDH). Desde sua criação, os Estados membros adotaram diversas medidas de proteção para garantir e promover os direitos humanos no continente. Além das garantias estendidas a todos os americanos, essas medidas também incluem normas específicas destinadas a grupos sociais vulneráveis que necessitam de proteção especial (CORTEZ e MOREIRA, 2017, p. 441). Segundo Thiago Oliveira Moreira, os dois principais instrumentos na proteção dos direitos das pessoas migrantes são a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH) e o Pacto de San José da Costa Rica (MOREIRA, 2019, p. 267-268).

Dessa forma, para os objetivos deste trabalho, é relevante enfatizar o artigo 26 do Pacto de San José da Costa Rica, o qual aborda a necessidade de os Estados tomarem providências para garantir os direitos econômicos e sociais. Além disso, o Pacto prevê a proteção de diversos direitos civis e políticos que, em geral, não requerem a criação de políticas públicas específicas. Ademais, o documento descreve os órgãos que compõem o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIPDH).

A DADDH, por outro lado, aborda diversos direitos que exigem ações positivas do Estado para serem efetivados. Entre eles, destacam-se o direito à saúde, ao trabalho e à educação, conforme estabelecido no artigo XII, que o assegura a todos com base nos princípios da liberdade, moralidade e solidariedade. Adicionalmente, o direito à educação deve garantir "igualdade de oportunidades em todos os casos" e a gratuidade, pelo menos na educação primária. É fundamental ressaltar que o texto legal não faz distinção entre grupos que têm direito à educação; portanto, ela deve ser assegurada a todos, independentemente de sua origem ou situação migratória.

O Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (também conhecido como Protocolo de São Salvador) estabeleceu critérios de direitos humanos para a realização de diversos direitos, o que implica na necessidade de elaboração de políticas públicas. Dado que o tratado se compromete com a universalidade dos Direitos Humanos, é evidente que todos os direitos garantidos de maneira geral também se aplicam aos migrantes, a não ser que haja estabelecimento em contrário.

A título exemplificativo, pode-se mencionar o direito ao trabalho, que no documento estabelece a obrigação dos Estados signatários de adotarem medidas para efetivar esse direito,



com ênfase na garantia do pleno emprego, bem como programas de orientação vocacional, ensino técnico e atenção às pessoas com deficiência. Além disso, o Protocolo de São Salvador enfatiza que toda pessoa deve usufruir do direito ao trabalho em condições justas, equitativas e satisfatórias.

Embora o Protocolo de São Salvador não mencione explicitamente os trabalhadores migrantes, sua inclusão está implícita, uma vez que o artigo se refere a "Toda pessoa". Além disso, o protocolo assegura o direito à saúde de forma ampla, exigindo a adoção de medidas para esse fim, bem como o direito à educação, garantindo que todas as pessoas tenham esse direito concretizado.

A Declaração de Cartagena, um documento regional voltado diretamente à população em situação de refúgio, estipula que os Estados devem estabelecer mecanismos de cooperação com o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) para garantir proteção a essas pessoas. Além disso, a Declaração demanda a criação e o fortalecimento de políticas de assistência com foco especial na saúde, educação, trabalho e segurança dos refugiados, bem como a implementação de programas voltados para a autonomia dos mesmos. Para alcançar esses objetivos, o documento também prevê que os Estados capacitem seus funcionários envolvidos nas políticas de proteção e assistência aos refugiados.

Ademais, um Parecer Consultivo relevante sobre o direito à educação das pessoas migrantes foi emitido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. O Parecer Consultivo OC-18/03 (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2003), publicado em 17 de setembro de 2003, decorreu de uma consulta feita pelo Estado do México sobre a condição jurídica e os direitos dos migrantes indocumentados. A Corte reiterou que, apesar de sua situação irregular, o princípio da não discriminação deve ter prioridade e que negar o acesso à educação a esse grupo configura uma violação desse princípio.

Outro Parecer Consultivo relacionado aos direitos dos migrantes foi solicitado à Corte em 2014 pelos países Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai. O Parecer Consultivo OC-21/14 (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014) teve como objetivo estabelecer direitos e garantias para crianças em situação de migração ou necessidade de proteção internacional, com especial ênfase no devido processo legal, na não privação da liberdade de menores e no princípio do não retorno (*non-refoulement*). Esses princípios foram incorporados pela nova legislação migratória em sua regulamentação (COELHO, 2020).



A proteção dos direitos dos migrantes em situação de vulnerabilidade é um assunto de extrema relevância no cenário internacional, e os instrumentos de tutela específicos para os migrantes nessa condição têm sido de grande importância para salvaguardar seus direitos. Contudo, é essencial ressaltar que a eficácia desses instrumentos não depende apenas de sua existência, mas também da atuação das organizações internacionais, dos Estados e da sociedade civil como um todo na efetivação desses direitos. Nesse contexto, compreender o papel das organizações internacionais na proteção dos direitos humanos dos migrantes no âmbito brasileiro e como elas têm trabalhado para garantir a concretização desses direitos na prática é de suma importância.

5. O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS MIGRANTES NO CONTEXTO BRASILEIRO

As organizações internacionais desempenham um papel crucial na garantia dos direitos humanos dos migrantes no Brasil e em todo o mundo. B. S. Chimni (2001) propõe um modelo institucionalizado de diálogo que promova a interação entre atores estatais e não estatais envolvidos na questão dos refugiados. Esse modelo exige um diálogo contínuo e construtivo entre Estados, organizações não governamentais (ONGs), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a comunidade acadêmica, visando garantir a efetivação dos direitos humanos dos migrantes.

Conforme mencionado pelo autor, a colaboração da academia e das ONGs com o ACNUR pode abranger atividades como análises independentes das operações da organização e sugestões de mudanças institucionais (CHIMNI, 2001). Nesse contexto, será abordado o papel das Organizações Internacionais em geral, como a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), na promoção dos direitos humanos dos migrantes no Brasil, e como elas atuam no desenvolvimento de políticas públicas.

Inicialmente, é importante ressaltar que as primeiras iniciativas em prol dos refugiados no Brasil foram conduzidas pelo ACNUR. A partir de 1977, em um contexto de instabilidade política e regimes ditatoriais em toda a América Latina, a organização estabeleceu um escritório ad hoc no país com o propósito de reassentar os refugiados provenientes desses regimes autoritários (JUBILUT, 2007).



Essa abordagem ocorre porque, embora o Brasil tenha aderido ao Protocolo de 1967, optou por manter a restrição geográfica da Convenção de 1951. Isso significa que o país não tinha a intenção de acolher pessoas que se opunham a regimes políticos próximos, mas permitia que essas pessoas atravessassem seu território para serem reassentadas em outros Estados (JUBILUT, 2007).

Conforme já mencionado anteriormente, nos seus primeiros anos de atuação no país, o ACNUR dependia de parcerias com organizações da sociedade civil, especialmente ligadas à Igreja, para realizar ações de proteção e garantia de direitos dos indivíduos refugiados. Dentre essas organizações, citam-se as Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, bem como a Comissão Pontifícia Justiça e Paz (JUBILUT, 2007, p. 173). Antes da criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) em 1997, o ACNUR era responsável por conduzir as primeiras entrevistas direcionadas à concessão do refúgio.

Após essa breve explanação sobre o papel histórico do ACNUR na proteção de refugiados no Brasil, agora vamos abordar suas iniciativas contemporâneas. No âmbito do Direito Internacional dos Migrantes, não existe uma organização similar ao Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), que possui um programa abrangente dedicado ao ensino e à promoção do Direito Internacional Humanitário, facilitado pela sua presença global. Portanto, as universidades desempenham um papel importante e colaboram com o ACNUR nesse aspecto.

Com efeito, ao longo das últimas décadas, o ACNUR tem estabelecido acordos de parceria com diversas universidades, especialmente na América Latina. As representações regionais em Buenos Aires, para a América do Sul, e em San Jose, para a América Central (RODRIGUES, 2014, pp. 14-15), têm sido proativas nessa iniciativa. No Brasil, destaca-se a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), estabelecida como parte dessa colaboração.

Desde sua fundação em 2003, a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) desempenhou um papel relevante tanto no cenário brasileiro quanto no americano. A CSVM contribuiu significativamente para a formulação do Plano de Ação do México de 2004, com foco especial nas questões relacionadas à integração de refugiados em três áreas fundamentais: cidades solidárias, fronteiras solidárias e reassentamento solidário (RODRIGUES, 2014, pp. 21-22).

No ano de 2010, as Cátedras tiveram participação destacada em dois eventos relevantes relacionados à política regional dos refugiados, a convite do ACNUR. Em novembro, representantes das Cátedras participaram da Conferência Regional Humanitária sobre a



Proteção de Pessoas Deslocadas e Refugiados - Seguimento ao Plano de Ação de México, realizada em Quito, Equador. O encontro reuniu representantes de governos, do Alto-Comissariado e de várias organizações da sociedade civil da região. No mês seguinte, em dezembro, o governo brasileiro sediou uma cúpula governamental no Ministério da Justiça para discutir a proteção de refugiados e apátridas nas Américas. Esse evento marcou o início das celebrações regionais dos 60 anos da organização (RODRIGUES, 2014, p. 22).

Enquanto essas atividades estavam ocorrendo, diversas iniciativas de integração local foram conduzidas. Essas iniciativas incluíram a realização de vestibulares especiais para refugiados, debates sobre o reconhecimento de diplomas e títulos para refugiados, bem como cursos de português direcionados a eles. A Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) se destacou como um modelo de inclusão universitária para refugiados, incorporando o tema dos refugiados como parte das ações afirmativas da instituição e estabelecendo procedimentos específicos para o ingresso e apoio contínuo aos refugiados. A abordagem da UFSCAR, com a criação de um edital exclusivo para o vestibular de refugiados, serviu de inspiração para outras universidades, como a UFMG, a UFJF e a UniSantos, que adotaram procedimentos similares (RODRIGUES, 2014, pp. 23-24).

Além das atividades ligadas às Cátedras Sérgio Vieira de Mello, o ACNUR realiza outras ações de extrema relevância para a política de refúgio no Brasil. Recentemente, é notável o suporte técnico fornecido para a Operação Acolhida, que envolve a criação de abrigos destinados aos migrantes provenientes da Venezuela, bem como a mediação no processo de reassentamento desses indivíduos (SIMÕES e FRANCHI, 2020). Além disso, o ACNUR colabora com o Estado em diferentes níveis - federal, estadual e municipal - na elaboração de políticas públicas abrangentes para a proteção de refugiados (ACNUR, 2019).

Uma outra instituição internacional atuante na preservação dos direitos humanos dos migrantes no Brasil é a Organização Internacional para as Migrações (OIM). Em colaboração com o governo brasileiro e outras entidades, a OIM tem se dedicado a assegurar a proteção dos direitos dos migrantes e refugiados presentes no país. Essa organização oferece auxílio no processo de obtenção de documentos e regularização migratória, além de prestar apoio na integração socioeconômica e cultural, bem como auxiliar na reunificação familiar.



No site da OIM, na seção intitulada "Assistência a migrantes em situação de vulnerabilidade", são apresentadas diversas iniciativas promovidas pela Organização²⁵. Por meio dessa página, é possível acessar o conteúdo da seção "Direitos e Serviços", que reúne informações relevantes em português e espanhol destinadas a pessoas migrantes. Entre os temas abordados estão a regularização migratória, formas de acesso a oportunidades de emprego e educação. Além disso, são disponibilizadas cartilhas com orientações sobre como acessar o Auxílio Brasil em diferentes línguas, bem como cartilhas específicas direcionadas a grupos de migrantes particulares, como afegãos e ucranianos²⁶.

Adicionalmente, a OIM conta com um Protocolo de apoio a migrantes em situação de vulnerabilidade, inserido no contexto da Ação Global para Prevenir e Combater o Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes (GLO.ACT). Essa iniciativa é financiada pela União Europeia e executada em colaboração com a Secretaria de Assistência Social de Foz do Iguaçu, tendo o potencial de ser reproduzida em outras regiões (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2018).

Por último, possivelmente a iniciativa mais significativa da OIM no âmbito das políticas públicas para migrantes em situação de vulnerabilidade no Brasil é a plataforma "MigraCidades: Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil". Essa plataforma é resultado de uma parceria entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), a OIM e a Escola Nacional de Administração Pública, e tem como principal objetivo capacitar os atores locais, promover o diálogo sobre questões migratórias, incentivar os governos a melhorar a governança migratória e também destacar as boas práticas identificadas em diferentes estados e municípios brasileiros²⁷.

A Plataforma oferece processos de certificação, cursos virtuais e um repositório de boas práticas, também estabelece as 10 dimensões essenciais de governança migratória, fundamentais para a formulação de políticas locais. Adicionalmente, ela divulga regularmente relatórios diagnósticos sobre a governança migratória em nível estadual e municipal (MIGRACIDADES, 2021).

De forma resumida, as instituições internacionais têm exercido um papel significativo na efetivação dos direitos humanos dos migrantes no Brasil. Por meio de suas atividades, essas

²⁵ Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/assistencia-migrantes-em-situacao-de-vulnerabilidade>.

²⁶ Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/direitos-e-servicos>.

²⁷ Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/>.



organizações têm prestado apoio tanto ao governo brasileiro quanto a outras entidades no que diz respeito à proteção dos direitos dos migrantes, refugiados e apátridas, garantindo-lhes acesso a serviços essenciais e ao sistema judiciário.

O Estado Brasileiro tem firmado diversos acordos internacionais voltados para a proteção dos migrantes em situação de vulnerabilidade, o que estabelece sua responsabilidade perante a comunidade global em garantir uma série de direitos a essa população. No entanto, apesar desses compromissos, têm sido observadas certa lentidão e desafios na efetivação de políticas públicas adequadas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pesquisa minuciosa sobre a tutela dos direitos humanos dos migrantes em situação de vulnerabilidade, tornou-se evidente a presença de um extenso arcabouço normativo internacional voltado à proteção desses indivíduos. Essas normas são fundamentais para estabelecer parâmetros claros e compromissos sólidos por parte dos estados em relação aos direitos humanos dos migrantes.

As normas internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e outras convenções específicas sobre direitos humanos dos migrantes, estabelecem obrigações que os estados signatários devem cumprir. Essas obrigações visam garantir que os migrantes em situação de vulnerabilidade sejam tratados com dignidade, respeito e igualdade de direitos, independentemente de sua origem ou status migratório.

Ao reconhecerem tais normas, os estados assumem a responsabilidade de proteger os direitos dos migrantes e criar condições adequadas para que possam viver com segurança e bem-estar em seus territórios. Essas obrigações vão além de uma mera formalidade e requerem a implementação efetiva de políticas públicas e práticas concretas para garantir a proteção dos direitos humanos dos migrantes em todas as esferas da sociedade.

Sem embargo, verificou-se que a imensa maioria dos direitos encontrados nas legislações analisadas são universais, ou seja, devem ser usufruídos por todos os seres humanos, independentemente de sua condição migratória. Essa constatação ressalta a necessidade de uma abordagem mais abrangente e inclusiva no tratamento dos migrantes. Para além de criar



políticas exclusivas e segregadas para esse grupo específico, é fundamental garantir que os migrantes tenham acesso pleno às políticas públicas gerais existentes.

A atenção específica aos migrantes em situação de vulnerabilidade é, sem dúvida, crucial para identificar suas necessidades particulares e fornecer o apoio necessário. No entanto, essa atenção não deve levar à criação de políticas isoladas que os segreguem ainda mais. Pelo contrário, a abordagem mais eficaz é aquela que incorpora os migrantes nas políticas gerais, reconhecendo sua condição de seres humanos com os mesmos direitos e dignidade que todos os outros.

Ao promover a inclusão dos migrantes nas políticas gerais, a sociedade pode avançar rumo a uma abordagem mais humanitária e solidária em relação aos direitos humanos. Essa integração contribui para que os migrantes tenham a oportunidade de contribuir positivamente para a sociedade que os acolhe, enriquecendo a diversidade cultural e fortalecendo os laços de respeito e compreensão entre todos os membros da comunidade.

Em síntese, o artigo conclui que a proteção dos direitos humanos dos migrantes em situação de vulnerabilidade requer ações integradas e inclusivas, com base em normas internacionais que são universais em sua essência. A inclusão desses migrantes nas políticas públicas gerais é essencial para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, que respeite a dignidade e os direitos de todas as pessoas, independentemente de sua origem ou status migratório.

Portanto, é imperativo que os estados assumam suas responsabilidades e tomem medidas efetivas para concretizar os direitos dos migrantes por meio de políticas públicas abrangentes e inclusivas. Somente dessa forma será possível assegurar uma proteção adequada e eficaz aos direitos humanos dos migrantes em situação de vulnerabilidade, contribuindo para um mundo mais humano, solidário e respeitoso com a dignidade de todas as pessoas.

7. REFERÊNCIAS

ACNUR. *Relatório de Atividades Brasil 2019*. Brasília: ACNUR, 2019. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/12/RelatorioDeAtividades_2019.pdf.

ALFARO, Yolanda, RAMÍREZ, Jacques. Espacios Multilaterales de Diálogo Migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migraciones. In.: *Andina Migrante*, FLACSO-Ecuador, núm. 9, 2010.



BLACK, Richard. Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy. *International Migration Review*, v. 35, n. 1, Nova Iorque, 2001.

BRAND, Ulrich. Estado e políticas públicas: sobre os processos de transformação. In DILGER, Gerhard et al (org.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo/Autonomia Literária/Editora Elefante, 2016.

BRASIL. *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. Brasília, 1961.

BRASIL. *Decreto nº 58.819, de 14 de julho de 1966*. Atos Internacionais. Promulga a Convenção nº 97 sobre os Trabalhadores Migrantes. Brasília, 1966.

BRASIL. *Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968*. Atos Internacionais. Promulga a Convenção nº 111 da OIT sobre discriminação em matéria de emprego e profissão. Brasília, 1968.

BRASIL. *Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, 1992a.

BRASIL. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, 1992b.

BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, 1992c.

BRASIL. *Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999*. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Brasília, 1999.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos. *Cadernos Pólis*, v. 2, 2001.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. As aproximações ou convergências entre o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. *Arquivos do Ministério da Justiça*, ano 49, n.º 187, p. 59-90, jan./jul. 1996.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Princípios do direito internacional contemporâneo*. 2. ed. rev. atual. Brasília: FUNAG, 2017.

CARVALHO RAMOS, André de. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In.: ALMEIDA, Guilherme Assis de; CARVALHO RAMOS, André de; RODRIGUES, Gilberto (Orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.



CASTRO FRANCO, Alexandra. *La Gobernanza Internacional de las Migraciones: de la gestión migratória a la protección de los migrantes*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.

CHIMNI, B. S.. Reforming the International Refugee Regime: a dialogic model. *Journal Of Refugee Studies*, [S.L.], v. 14, n. 2, p. 151-168, 1 jun. 2001. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/jrs/14.2.151>.

CLUNE, William H. Law and Public Policy: Map of an Area. *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, Los Angeles, v. 2, 1993, pp. 1-30.

COELHO, Pablo Martins Bernardi. Análise dos Pareceres Consultivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre migração. *Quaestio Iuris*, vol.13, nº 02, Rio de Janeiro, 2020. pp. 652-675.

CONFERÊNCIA SUL-AMERICANA DE MIGRAÇÕES. *Declaração de Princípios Migratórios e Lineamentos Gerais da Conferência Sul-Americana de Migrações*. Cochabamba, 2010.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Parecer Consultivo OC-18/03*, 2003. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_por.pdf.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Parecer Consultivo OC-21/14*, 2014. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf.

CORTEZ, Laura Maria Silva; MOREIRA, Thiago Oliveira. A tutela dos direitos humanos dos migrantes pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In.: *Cadernos de Direito Actual*, nº 8, 2017, p. 441.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 16. ed. São Paulo: LTr, 2017.

DI CESARE, Donatella. *Estrangeiros Residentes: uma filosofia da migração*, trad. pt. de César Tridapalli. Belo Horizonte: Âyiné, 2020.

DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 16ª edição, 1997.

FÉLIX. Ynes da Silva. AMORIM. Antônio Leonardo. Trabalho seguro e protegido do migrante em conformidade com a meta 8 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU. *Revista Argumentum*. Marília/SP, V. 20, N. 1, pp. 147-163, 2019.

GREGORUT, Adriana; PIMENTEL, Silvia. Humanização do Direito Internacional: as Recomendações Gerais dos Comitês de Direitos Humanos da ONU e seu papel crucial na interpretação autorizada das normas de direito internacional. In.: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho. BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marcos Antonio Marques da; CICCIO, Maria Cristina de (Coords.). *Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos Povos*. São Paulo: Quartier Latin, 2017.



GUERRA, Sidney. *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Controle de Convencionalidade*. São Paulo: Atlas, 2013.

HUSEK, Carlos Roberto. Reflexões sobre Alguns Aspectos da Globalização e do Sistema de Proteção do Ser Humano Migrante. In.: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho. BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marcos Antonio Marques da; CICCIO, Maria Cristina de (Coords.). *Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos Povos*. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplicação-no-Ordenamento-Jurídico-Brasileiro.pdf>.

LAMY, Marcelo. Obrigação Estatal de instituir políticas públicas: novas virtualidades para o Direito Internacional. *Caderno de Relações Internacionais*, vol. 6, nº 10, 2015.

LIMA, Wedner Costodio; GORCZEVCKI, Clóvis. Análise das políticas públicas decorrentes da condenação do Brasil na Corte Interamericana nos casos Garibaldi e Ximenes Lopes. *XI Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*, 2015.

MARTINS, Andreia de Fátima Hoelzle; XAVIER, Wescley Silva. O direito ao trabalho para refugiados: características das políticas migratórias brasileiras do pós-guerra até 2019. In *Cad. EBAPE.BR*, v. 19, nº 2, Rio de Janeiro, 2021.

MARTINS, Paulo Henrique; SIQUEIRA, Dirceu Pereira. Desenvolvimento Humano, Convenções Internacionais e a Concretização de Direitos: O Impacto dos Compromissos Internacionais na Instituição das Políticas Públicas Brasileiras. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, nº 10, 2017.

MATHEW, Penelope. Killing asylum softly or leaving no one behind? The New York declaration and global compacts in a divided world. *Globalizations*, [S.L.], p. 1-15, 16 set. 2021. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/14747731.2021.1974207>.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Direito dos tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 61.

MIGRACIDADES. Relatórios de diagnóstico (2021). Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/relatorios-2021-3/>.

MIRANDA, Uiara Lopes. *A Condição de Refúgio: reflexões analíticas a partir da experiência brasileira*. 2020. Dissertação (mestrado em administração pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2020.

MOREIRA, Thiago Oliveira. *A Concretização dos Direitos Humanos dos Migrantes pela Jurisdição Brasileira*. Curitiba: Instituto Memória, 2019.



OLIVEIRA, Dalila Andrade. O imigrante na política educacional brasileira: um sujeito ausente. *Praxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 15, p. 9, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias*, 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones generales 13 (21º período de sesiones, 1999): *El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, 1999.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, de 2 de maio de 1948*. Bogotá, 1948

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração de Cartagena*. Cartagena das Índias, 1984.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção nº 143 relativo às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes*, 1978.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. *Protocolo de assistência a migrantes em situação de vulnerabilidade*. Brasília: OIM, 2018. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/GLO-ACT/OIM_Protocolo_1.pdf.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 13. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

RODRIGUES, Gilberto M. A. ACNUR e Universidades: a Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVM) no Brasil. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v.9, n.9. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2014.

SILVA, João Carlos Jarochinski. Pequenas vidas migrantes: a educação como fator de integração. *Zero-A-Seis*, Florianópolis, v. 23, n. 43, p. 967-982, 12 mar. 2021. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/1980-4512.2021.e73456>.

SILVA, Lissa Caron Sarraf e; KHAMIS, Renato Braz Mehanna. Compromissos internacionais com base para o desenvolvimento de indicadores de saúde no Brasil. *Unisantia Law and Social Science*, vol. 7, nº 3, 2018, p. 126.



SIMÕES, Luciano Correia; FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida: um balanço do executado até 2019. *Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada*. Rio de Janeiro: Observatório Militar da Praia Vermelha, 2020.

SOLOMON, Michele Klein; SHELDON, Suzanne. The Global Compact for Migration: from the sustainable development goals to a comprehensive agreement on safe, orderly and regular migration. *International Journal Of Refugee Law*, [S.L.], v. 30, n. 4, p. 584-590, dez. 2018. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/ijrl/eeey065>.

TOMLINSON, F.; EGAN, S. From marginalization to (dis)empowerment: organizing training and employment services for refugees. In *Human Relations*, 55(8), 2002, pp. 1019-1043.

VALE, Pedro Augusto Costa; MOREIRA, Thiago Oliveira. Concretização do non refoulement pelos tribunais internacionais: perspectiva europeia e interamericana. In: MENEZES, Wagner (Org.). *Direito Internacional em Expansão*. Vol. XX. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.

VILAS BOAS, Marina Silva; DANIELE, Anna Luisa Walter de Santana; PAMPLONA, Danielle Anne. *Direito humano ao trabalho: políticas públicas para a inserção dos imigrantes, refugiados e apátridas no mercado de trabalho na região sul do país*. In: ANNONI, Danielle (coord.). *Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil*. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018.

Sobre os autores:

Pedro Augusto Costa Vale | E-mail: pedro.vale.058@ufrn.edu.br

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com período de mobilidade acadêmica na Universidade de Coimbra. Pesquisador no Observatório de Direito Internacional do Rio Grande do Norte (OBDI). Pesquisador voluntário do Comitê Nacional para os Refugiados, do Ministério da Justiça e Segurança Pública (CONARE/MJSP).

Thiago Oliveira Moreira | E-mail: thiago.moreira@ufrn.br

Professor da UFRN. Doutor e Mestre em Direito pela Universidade do País Basco (UPV/EHU). Mestre em Direito pela UFRN. Doutorando em Direito pela FDUC. Coordenador do PPGD/UFRN. Líder do Grupo de Pesquisa DIDH e as Pessoas em Situação de Vulnerabilidade. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8030681636075210>.



Desigualdade social, necropolítica e a intervenção da defensoria pública

Social inequality, necropolitics and intervention by the public defender

Renan Cajazeira Monteiro¹

Universidade de Fortaleza. Professor. Defensor Público do Estado do Ceará (CE). Brasil

RESUMO

O presente artigo trata de uma análise sobre a capacidade de intervenção da Defensoria Pública frente a realidade marcante de desigualdade social no Brasil nos marcos do que se reconhece como necropolítica e essa assumida como política de Estado. Parte-se, primeiramente, da demonstração do quadro de desigualdade social que ainda persiste no Brasil e de suas consequências para o exercício da cidadania e da democracia. Nesse diapasão, incorpora-se, o conceito de necropolítica de Achille Mbembe quando desenvolve uma discussão sobre os limites da soberania do Estado quando a partir de suas ações e /ou omissões escolhe quem deve viver e quem deve morrer, configurando tal processo decisório como uma política de Estado. Dentro desse cenário sociopolítico, tem-se a existência da Defensoria Pública que surge como um mecanismo de contrapor-se, dentro dos seus limites, a tal cenário de massificação das desigualdades sociais com todas as suas consequências sociais, políticas, econômicas e culturais. Assim sendo, reconhece-se que a intervenção da Defensoria Pública pode contribuir no fortalecimento da cidadania e da democracia, colaborando na construção de uma via incluyente, de reconhecimento de direitos, de respeito ao diferente, de rejeição a uma sociedade discriminatória, a partir de dois eixos de ação: denúncia das “zonas de morte” e educação em direitos.

PALAVRAS-CHAVE:

Defensoria pública; Desigualdade social; Necropolítica; Democracia; Cidadania.

ABSTRACT

This article analyzes the possible intervention of the Public Defender's Office in the context of social inequality in Brazil and its impacts on society, while analyzing the Necropolitics as a State policy. It starts with the scenario of profound social inequality that still resists in Brazil, and its consequences for citizenship and democracy. For that, we take the concept of necropolitics developed by the black philosopher, historian, political theorist and university professor from Cameroon Achille Mbembe who, elaborated a study questioning the limits of sovereignty when the State chooses who should live and who should die. One possible way that the Public Defender's Office can intervene in this scenario is to strengthen citizenship and democracy, and collaborate in the construction of an inclusive way, of recognition of rights, of respect for the different, of rejection of a society that discriminates, that only recognizes some and disregards others. All of this can be mitigated, and in some cases even modified, through two axes, that of denouncing “death zones”, and of education in rights.

KEYWORDS:

Public defense; Social inequality; Necropolitics; Democracy; Citizenship.

¹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3614-2209>



1. INTRODUÇÃO

A desigualdade social é um dos problemas que mais prejudica o mundo, afetando principalmente os países que se encontram em vias de desenvolvimento. Essa desproporção pode ser dimensionada por recortes de renda, onde são analisadas as médias dos mais ricos em relação às dos mais pobres. Utilizam-se, como parâmetros para avaliar a desigualdade, variáveis do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), concentração de renda, escolarização, acesso à cultura e o acesso a serviços básicos, como saúde, segurança, saneamento etc.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) revelou por meio do Relatório de Desenvolvimento Humano 2019, que o Brasil possui em 1% da sociedade, uma concentração de renda de 28,3%, perdendo somente para o Qatar, que possui 29%. E tem nos 10% da classe mais rica do país um acúmulo de riqueza perto de 41,9% da totalidade da renda dos brasileiros (PNUD BRASIL, 2019)

A pesquisa examinou ainda, as discrepâncias no Índice de Desenvolvimento Humano para mulheres e para homens. Em 2018, os números do IDH em relação aos homens foi de 0,761, ao passo que em relação as mulheres foi de 0,757. De acordo com a Organização das Nações Unidas, embora as mulheres tenham índices superiores de educação e longevidade, seus salários são proporcionalmente 41,5% inferiores aos dos homens no Brasil.

O documento considera ainda os indicadores de desigualdade de gênero, que contabiliza também informações de mortalidade de mulheres, gestação juvenil, taxa de vagas conquistadas por mulheres no legislativo e atuação no campo do trabalho.

O Brasil no ano de 2018, atingiu o percentual de desigualdade de gênero (0,386) o maior em termos proporcionais da América Latina (0,383). O país se encontra em 89^a no ranking 162 países em matéria de desproporção de gênero. A presença de mulheres no poder legislativo brasileiro é abaixo dos países com o menor IDH do planeta, como o Níger que possui 17%, enquanto o Brasil tem somente 15% (PNUD BRASIL, 2019). A desigualdade social quanto mais severa mais prejudicial à legitimidade dos regimes políticos baseados na igualdade de direitos; limitando o republicanismo e tornando-se um desafio à democracia.

A igualdade dos cidadãos perante a lei passou a ser confrontada com a desigualdade da lei perante os cidadãos, uma confrontação que em breve se transformou em um vasto campo de análise sociológica e inovação social centrado na questão do acesso diferencial ao direito e à justiça por parte das diferentes classes e estratos sociais (SANTOS, 1999, p. 165).

Para atingir o proposto nesse artigo apresentar-se-á os traços da desigualdade no Brasil, seguida de uma introdução ao tema da necropolítica como política de Estado, para depois abrir a discussão sobre o papel da Defensoria Pública como um agente público cuja missão

institucional, com seus limites e possibilidades, é garantir o acesso à justiça aos mais vulneráveis, os destituídos pela sociedade, os que estão na “zona da morte” e assim, enfrentar a necropolítica instalada no Estado brasileiro. Finalmente, após toda essa exposição, chegar-se-á às considerações finais. respeito e igualdade.

2. TRAÇOS DA DESIGUALDADE NO BRASIL

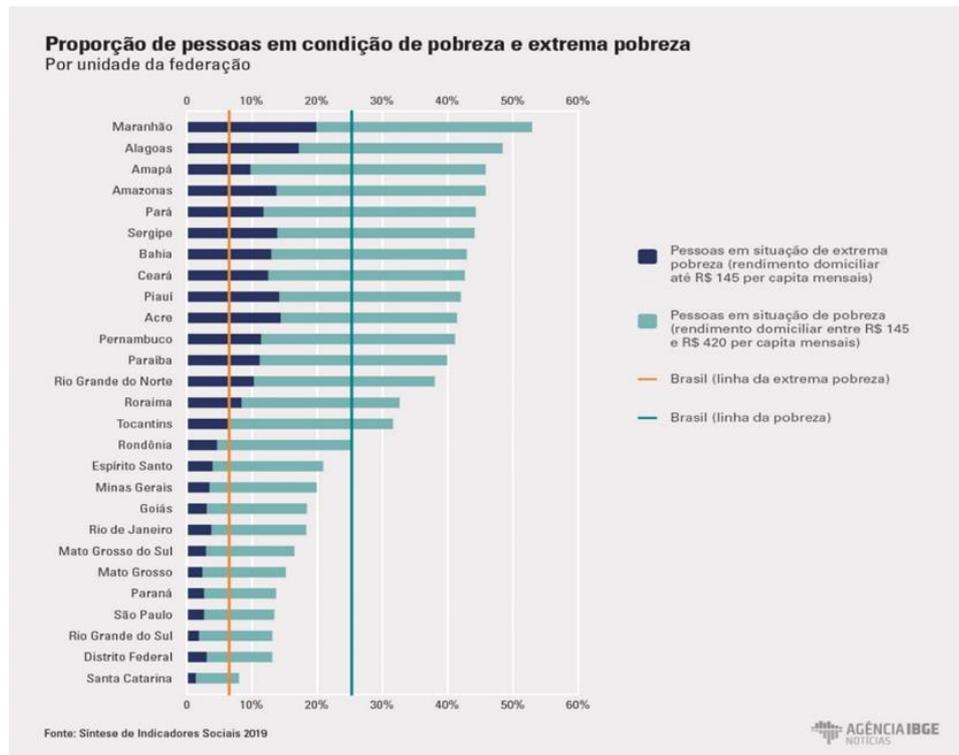
O rosto da desigualdade social aparece não apenas na violência, mas em momentos críticos de mendicância; de surgimento incessante de favelas; de desrespeito aos direitos básicos da pessoa humana; de prisões ilegais por conta da cor e da condição social; de ausência de assistência à saúde e educação; de falta de trabalho digno para conseguir sanar as necessidades básicas.

O Brasil possuía, em 2018, aproximadamente, 13,5 milhões de cidadãos com ganho médio mensal per capita menor que R\$ 145,00 (cento e quarenta e cinco reais), ou seja, 1,9 dólares por dia, quantidade adotada pelo Banco Mundial para reconhecer a situação de extrema pobreza. Essa cifra corresponde as populações de Bolívia, Bélgica, Cuba, Grécia e Portugal. Ainda que o percentual tenha ficado estável em relação a 2017, subiu de 5,8%, em 2012, para 6,5% em 2018, um recorde em sete anos. (IBGE, 2019).

Esses dados constam do documento: Síntese de Indicadores Sociais (SIS) divulgados em novembro de 2019 pelo IBGE, e apontam para a necessidade de se elaborar políticas públicas para enfrentar a extrema pobreza, pois essa situação maltrata principalmente o grupo dos mais vulneráveis e com menos condições de ingressar no mercado de trabalho.

O mesmo documento apontou ainda que, não obstante, aproximadamente, um milhão de indivíduos tenham abandonado a faixa indicativa de pobreza – ganho por dia menor que US\$ 5,5, indicador de referência do Banco Mundial para revelar a pobreza em países em nível de desenvolvimento – 1/4 do povo brasileiro, ou seja 52,5 milhões de cidadãos, sobreviviam com renda inferior a R\$ 420,00 (quatrocentos e vinte reais) por mês. O percentual recuou de 26,5%, no ano 2017, para 25,3% no ano 2018, no entanto, o índice está distante do atingido em 2014, o mais favorável da sequência, que catalogou 22,8% (IBGE, 2019).

Gráfico 1 – Proporção de pessoas em condição de pobreza e extrema pobreza



Fonte: IBGE, 2019.

A pobreza alcança especialmente as pessoas pretas ou pardas, que significa 72,7% dos desfavorecidos, em índices globais 38,1 milhões de pessoas. E as mulheres pardas ou negras constitui o maior contingente, 27,2 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza.

A diminuição da indigência no Brasil em 2018, ocorreu principalmente na região Sudeste, que apontou números inferiores a 714 mil indivíduos nessa situação, nomeadamente São Paulo se destacou dos demais (abaixo de 623 mil). Bem próximo da metade (47%) dos brasileiros que estão aquém do limite da pobreza em 2018 pertenciam ao Nordeste. O estado do Maranhão concentrou a maior taxa de indivíduos com renda inferior ao limite do índice de pobreza, (53,0%). Enquanto o estado de Santa Catarina, se apresentou com o menor índice de desigualdade. É importante destacar que os estados das áreas do Norte e Nordeste tiveram índices de pobreza maiores do que a média nacional (IBGE, 2019).

Os cidadãos de raça ou cor parda e preta ganharam em 2018 salário familiar per capita de R\$ 934,00 (novecentos e trinta e quatro reais), perto de 50% da renda de R\$ 1.846,00 (mil oitocentos e quarenta e seis reais) dos indivíduos de raça ou cor branca. De 2012 a 2018, existiu fraca diminuição dessa discrepância, baseado em uma elevação de 9,5% no ganho médio percentual de pardos e pretos, diante de um acréscimo de 8,2% do salário dos brancos. Contudo,

essa diminuição é insuficiente para alterar a consagrada desigualdade de renda, onde brancos superam os pardos e pretos em quase o dobro.

Mas o quesito que mais impacta na cidadania e na democracia é a desigualdade na educação. Segundo o IBGE (2019), o analfabetismo atinge ainda 10,3% dos anciões brancos, enquanto em relação aos anciões pardos e pretos atingem a cifra de 27,5%. No ano de 2018, existia mais de 11,3 milhões de indivíduos com idade de 15 anos analfabetos, o que representa um índice de 6,8%. Quanto ao ano de 2017, ocorreu uma diminuição, que foi equivalente a diminuição de 121 mil pessoas não alfabetizadas em quase dois anos. Ressalte-se que, conforme o grupo populacional vai ficando mais idoso, mais elevado é o número de analfabetos. No ano de 2018, o número de analfabetos chegava perto de seis milhões de pessoas sexagenárias, correspondendo a um percentual 18,6% de analfabetos para essa população de idosos.

Na análise que leva em consideração a cor ou a raça, no ano de 2018, somente 3,9% dos indivíduos com 15 anos idade pertencentes a cor branca não eram alfabetizados, proporção que aumenta para 9,1% quando se compara com os cidadãos de cor parda ou preta. Quanto as pessoas com 60 anos ou mais, o percentual de analfabetos de cor branca alcança 10,3% e, nos referindo as pessoas pardas ou pretas, o percentual atinge 27,5%. Embora mais elevado, o índice de pessoas não alfabetizadas que têm de 60 anos ou mais de cor parda ou preta registrou um decréscimo entre os anos de 2016 e 2018.

A taxa de pessoas que terminaram, pelo menos, o ensino médio aumentou de 46,2% para 47,4%. Portanto, a parcela de indivíduos com 25 anos de idade ou mais que concluíram o ensino fundamental obrigatório, estipulado pela Carta Constitucional de 1988, as taxas mais elevadas estão entre as pessoas brancas (55,8%) que superam os pardos e pretos (40,3%), e as mulheres (49,5%) e no que se refere aos homens (45,0%).

A partir dessa realidade, constatou-se que o brasileiro registra em média 9,3 anos de estudo. Entre as mulheres ficou em 9,5, e entre os homens 9 anos. A oscilação entre pessoas brancas, pretas e pardas é notória. As brancas registram 10,3 anos, enquanto as pretas e pardas despenca para 8,4 anos, uma diferença significativa de 2 anos (IBGE, 2019).

Ao relacionar os dados acima com a raça, o analfabetismo entre negros no Brasil é duas vezes maior do que entre brancos, diz IBGE (2019). Os negros possuem uma taxa de 9,1% de analfabetos, enquanto os brancos de 3,9%. As pessoas de cor branca, historicamente, tiveram mais acesso à escola que pessoas de cor negra, e isso se revela nos números.

A deficiência no processo de educação impacta diretamente no déficit de cidadania que possuímos atualmente. Como afirma Freire (2005), a educação é um processo de

transformação humana e de autonomia do sujeito, e por meio dela as pessoas se conscientizam de suas condições sociais, culturais, econômicas e políticas. Por essa razão, quando esse processo de educação está debilitado, comprometida também está a cidadania. Sobretudo entendendo que a educação não apenas integra o indivíduo ao meio social, mas também lhe possibilita uma maior capacidade de autonomia e, por isso mesmo, de interferência no meio social. A educação tem um vigoroso valor na emancipação do cidadão.

Enquanto esse processo não se efetiva, o oprimido carrega o opressor dentro de si, sem perceber que essa presença o torna cada vez mais cativa. Por isso, o processo de afirmação da cidadania não passa somente pela reforma das relações jurídicas, econômicas e sociais, é preciso um trabalho de consciência de direitos e deveres, para permitir que todos pensem com suas próprias cabeças. (FREIRE, 2013).

A desigualdade no campo da educação compromete significativamente o processo de conhecimentos dos direitos, da autonomia social, dificultando o entendimento de como se dá a participação na sociedade e do funcionamento de toda complexa engrenagem que a move. Para Costa e Godoy (2014, p. 43-44):

[...] o Direito materializa uma linguagem pela qual se comunicam dirigentes e dirigidos, os valores daqueles predominando sobre os destes (heteronomia) ao regerem as instâncias de decisão. Embora se possa imaginar que a articulação desses mecanismos de dominação seja intuída pelas massas dirigidas, certo é que, para transformarem essa dinâmica, se faz necessário que tomem consciência de sua situação e realidade políticas, o que pressupõe conhecê-las objetivamente, compreendendo-as em termos históricos. Trata-se, aqui, do processo de conscientização, findo o qual os sujeitos podem afirmar-se cidadãos, apropriando-se do instrumental jurídico – e político – disponível para se autorregere (autonomia) e transformarem sua realidade subjetiva e social. Tem-se, portanto, que o conhecimento e a compreensão objetiva por parte das massas dirigidas no que diz de sua realidade histórica, situação, possibilidades e papéis nas relações de poder, ou seja, sua conscientização política, são pressupostos de conquista de uma condição autônoma, cidadã.

Diante desse quadro conjuntural, a realidade se choca com a Constituição de 1988, a Constituição cidadã, como chamou Ulisses Guimarães ao promulgá-la. A Constituição assumiu como objetivos fundamentais: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

A partir do exposto acima, quais mecanismo se pode acionar para enfrentar tal realidade de desigualdade social nos marcos da necropolítica? Diante dessa reflexão, reconhece-se na ação Defensoria Pública, com seus limites e possibilidades, um mecanismo de intervenção no contexto da desigualdade social no Brasil nos marcos da necropolítica.

3. A NECROPOLÍTICA COMO POLÍTICA DE ESTADO

Necropolítica é uma teoria elaborada pelo professor Achille Mbembe (2018) que, concebeu um estudo investigando até onde pode ir os limites da soberania quando o Estado escolhe quem deve viver e quem deve morrer. Esse estudo transformou-se em livro e chegou ao Brasil no ano de 2018. Para Mbembe, no momento que se nega o reconhecimento da humanidade do outro, qualquer violência passa a ser possível: sonegação de direitos, violações físicas e até a morte.

Mesmo sabendo que Achille Mbembe (2018) examina a necropolítica em um contexto mundial (descolonialismo, escravidão, imperialismo, holocausto e, mais modernamente, o colonialismo de Israel), podemos utilizar fundamentos importante de suas ideias para analisar, dentro do âmbito da democracia. Uma característica que lhe é bastante peculiar é a ideia de uma sociedade de inimigos constituída pelo desejo de se rotular e segregar o outro, o diferente, aquele apartado da comunidade de semelhantes.

Essa compreensão do outro como o inimigo é peculiar aos devaneios da soberania. Eis que ao perceber o outro como uma ameaça contra a sua própria vida, ou perigo iminente, teria amparo do potencial de vida e segurança dos congêneres, tendo como consequência, a conveniência de se subdividir a “espécie humana em grupos, a subdivisão da população em subgrupos e o estabelecimento de uma censura biológica entre uns e outros”. (MBEMBE, 2018, p. 128).

Esses mesmos fundamentos também são utilizados em diversas decisões para a elaboração de políticas públicas. No campo do acesso à justiça, existe uma divisão da sociedade em dois âmbitos, os que podem usufruir do sistema de justiça, pois podem pagar honorários de advogados e custas judiciais, para dispor da força da lei e defender seus direitos; e os que carecem do sistema de justiça, que não possuem condições financeiras para defesa de seus direitos.

A estratégia do poder dominante de dividir a sociedade e fragmentá-la em classes, serve para arguir impossibilidades estruturais e financeiras para mitigar o acesso à justiça. E por meio dessa política redirecionar aqueles que precisam urgentemente da efetividade de seus direitos (liberdade, um leito em UTI, remédios, moradia...), para uma sombria “zona de morte”.

É pela interação das ideias de necropolítica e biopoder que Berenice Bento (2018) reconhece o necrobiopoder para estabelecer ações de governabilidade. Afirma que o Estado que deveria cuidar da promoção da vida, acaba por elaborar as chamadas “zonas de morte”.

O necrobiopoder associa os ramos de estudos que tem reunido às práticas que o Estado utiliza frequentemente para determinar as populações que irão morrer e, simultaneamente, e contraditoriamente, ações de cuidado e promoção da vida. Desse modo, se denominou de necrobiopoder um conjunto de ações políticas de promoção da vida e da morte com base nas características que distinguem e classificam os corpos em uma estratificação que lhes rouba condição de ser humano, gerando a possibilidade de serem exterminados, sem nenhum peso de consciência, abrindo a possibilidade para outros privilegiados poderem viver.

No contexto brasileiro, podemos identificar várias evidências da aplicação do necrobiopoder, principalmente por meio de ações e omissões frente aos direitos fundamentais dos cidadãos, acentuadamente entre os pobres e negros, seja na área da saúde, da moradia, das liberdades individuais, e das garantias dos direitos fundamentais. Deixa transparecer a técnica de subalternização da comunidade de baixa renda, aqui caracterizada como o inimigo, que, portanto, pode sofrer, pode ser violada e até exterminada, por atos e omissões estatais.

Pode-se constatar essa política perversa, através do que ocorre com os jovens da periferia dos estados brasileiros, que são alijados do mercado de trabalho, e sem nenhuma perspectiva de crescimento pessoal e ascensão social, tornam-se presas fáceis para serem recrutados por facções criminosas que lhes oferecem um efêmero e perigoso padrão de vida, à custa de suas vidas ou liberdades.

Esse método de morte é percebido, também, pela repressão seletiva exercida pelo Estado brasileiro. Os dados mostram que as pessoas negras têm 2,7 mais possibilidades de serem assassinadas do que os indivíduos brancos. Entre os jovens pretos e pardos, a média de assassinatos é de 98,5 por cada 100 mil habitantes, enquanto para os de pele clara de 15 a 29 anos, a proporção é de 34 mortes para o grupo de cada 100 mil pessoas. Para o público de mulheres mais jovens, o índice é de 5,2 entre as de pele branca e 10,1 para as de pele parda e preta (IBGE, 2019).

Esta ação de extermínio pode ser constatada igualmente na política de moradia. A população brasileira negra é aproximadamente o triplo da população de pele clara, mas mesmo sendo maior, é a que mais sofre com a falta de saneamento básico. As pessoas que moravam em casas com algum tipo de escassez de saneamento em 2018, 69,404 milhões eram pardos ou pretos, os demais 25,015 milhões eram de cor branca (IBGE, 2019).

Ainda nesse mesmo período, grande parte das pessoas pardas ou pretas residiam em casas sem recolhimento de lixo doméstico (12,5%) enquanto a parcela da branca era de somente

de 6%, sem fornecimento de água tratada, 17,9%, enquanto 11,5% das pessoas brancas, e sem saneamento básico 42,8%, contra 26,5% das pessoas claras (IBGE, 2019).

Esses números revelam que os pretos e pardos estão em maior condição de vulnerabilidade e exposição a vetores de doenças, por uma vontade deliberada do poder público que resulta numa alta taxa de mortalidade.

O Estado utiliza o monopólio da violência para manter e reforçar a ordem material vigente, omitindo-se de realizar investimentos nas parcelas mais humildes da população, homens e mulheres que sem educação formal e com baixa qualificação profissional, não conseguem obter o mínimo de dignidade para suas famílias.

A Constituição Federal, a priori, rejeita esses procedimentos de ordem de governabilidade, que não se coadunam com os fins que estão elencados logo em seu preâmbulo. Portanto, sua compreensão em nenhum momento levaria a equivocada interpretação de alguma conivência com a aplicação de uma necropolítica interna.

4. A INTERVENÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA

E qual o papel da Defensoria Pública neste contexto de morte, onde quase todos os seus assistidos enquadram-se no perfil de inimigos, e estão destinados a morrer?

É neste ambiente de desigualdade, que se insere seu papel institucional, pois na forma do art. 134 da Constituição Federal, é o ente público designado a prestar assistência jurídica integral e gratuita aos pobres. A Defensoria Pública, portanto, se apresenta como uma política pública de Estado no sentido de garantir o acesso à justiça, segundo o texto constitucional, com duas relevantes missões: a primeira, garantir a efetivação dos direitos fundamentais das pessoas em situação de vulnerabilidade, que não têm o mínimo existencial, e precisam ser reconhecidas como cidadãos frente ao Estado e a sociedade, e, portanto, devem ser respeitados. E a segunda, é pugnar pela realização dos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, considerando que por definição a Defensoria Pública é um órgão de Estado e não de governo, e por isso foi lhe conferido o status de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente: a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados (BRASIL, 1988).

Muito mais do que ser um mero serviço legal de assistência jurídica para defender direitos individuais nos tribunais ou assegurar as demandas judiciais com o fim de garantir uma

vitória pessoal específica ou afastar uma derrota individual, a Defensoria Pública traduz um esforço do Estado de firmar uma política pública de acesso à justiça.

De acordo com a tipologia de Lowi²⁹ (1972), essa política pode ser denominada de constitutiva ou estruturadora, pois desempenha um papel político fundamental de afirmação da cidadania, colocando os mais pobres em situação de igualdade nas disputas judiciais e ampliando a democracia, pois consolida a participação de todos nas instâncias de poder. Nessa perspectiva, a via de acesso a democracia consiste segundo Poulantzas (1985, p. 295): “Em um longo processo, no qual a luta das massas populares não visa a criação de um duplo poder efetivo, paralelo e exterior ao Estado, mas aplica-se às contradições internas do Estado”.

Nessa concepção, o papel da Defensoria se destaca, como instituição absolutamente primordial. Não se alude somente a uma instituição encarregada de defender aqueles que não têm meios materiais de se fazer representar junto à justiça estatal, mas se constitui muito mais em uma ação política com potencial de atuar em todo o processo de construção da cidadania: da conscientização de direitos até a busca de soluções, quer sejam judiciais ou extrajudiciais.

A Constituição brasileira traz em seu bojo uma série de direitos e garantias que expressam a cidadania, porém, nem todos esses direitos e garantias foram efetivados, muitos ainda padecem de regulamentação.

Por conta disso, percebemos que a estruturação de uma política pública sólida de acesso à justiça é hoje uma possibilidade de aperfeiçoamento institucional da democracia, não só no Brasil, mas também em várias sociedades contemporâneas. Podemos observar isso principalmente nos movimentos democráticos de vários países da América Latina, que lutam pela estruturação de serviços judiciais que ajudem as camadas mais necessitadas da população a terem acesso aos seus direitos básicos garantidos pela lei.

O acesso à justiça, em sua essência, não se resume somente às decisões do Poder Judiciário. A justiça e a política se aproximam de forma muito intensa podendo inclusive estabelecer uma interação democrática para favorecer a igualdade entre todos os cidadãos.

A igualdade estabelecida no texto constitucional é entendida como igualdade de oportunidades, de possibilidades de todos terem as condições mínimas de vida digna, e

²⁹ Theodore Lowi desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre políticas públicas, elaborada através da máxima: "*Polities determine politics*" (a política pública determina o jogo político). Cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição dentro do sistema político. Segundo Lowi (1972), as políticas públicas podem assumir quatro formas: Políticas Regulatórias, Políticas Distributivas, Políticas Redistributivas e Políticas Constitutivas ou Estruturadoras.

possibilidades de desenvolverem talentos. É um sentimento republicano que se alia ao de liberdade.

O desafio maior para que isso ocorra é sair da barbárie, consolidar a civilidade e construir uma sociedade onde a cidadania não esteja dividida em categorias. De acordo com Carvalho (2003), no Brasil existem algumas pessoas capazes de fazerem valer seus direitos frente ao Estado ou ao particular, e os que não dispõem de meio nenhum para efetivar e defender o que a lei lhes confere como direito. Existe somente uma parcela pequena da população que pode dispor da proteção da lei.

A Defensoria Pública deve, pois, evitar essa aberração política e social de termos pessoas que disponham somente de direitos e outras sujeitas unicamente a deveres. A justiça social se estabelece quando todos têm oportunidades iguais e o necessário para sua sobrevivência.

A ideia intuitiva é que, o bem-estar depende de um sistema de cooperação, sem o qual ninguém teria uma vida satisfatória, a divisão de direitos e deveres e de justiça social alcance a todos, incluindo-se os que estão em situação menos favorável (RAWLS, 2016).

A cidadania é, na verdade, um espaço político social mínimo em que devem ser respeitados a vida, a integridade física, a liberdade, a participação social, o trabalho digno, a igualdade, o direito, a saúde e a educação de qualidade, direitos fundamentais pelos quais experimentamos a dignidade de ser humano.

Só alcançaremos um Estado democrático por consequência, quando a cidadania e democracia estiverem em uma relação de simbiose, um alimentando a outra. É o foco que orienta a Defensoria Pública, e que o defensor público como agente político deve estar cioso desse papel político e social.

A função da Defensoria Pública é mais ampla que atuar somente em processos judiciais e mediações de conflitos realizados pelas técnicas legais, sobretudo quando analisamos na perspectiva social e política, pois ela deve, além disso, impulsionar os valores da cidadania e da democracia para a comunidade assistida, e principalmente validar e efetivar os objetivos constitucionais.

A possibilidade daqueles, com escassos recursos financeiros, acessarem aos tribunais, tem sido utilizada como parâmetro para medir o nível de solidez de uma democracia que se submete ao controle dos cidadãos (*accountable*). Para Garro (2000, p.307), o significado do “acesso à justiça” necessita ser aclarado à luz do fenômeno da globalização e estruturação do

Estado na América Latina, não pode ser tratado como um favor que o governante oferta ao cidadão.

O aumento de modelos tradicionais de sociedades desiguais, em renda, escolaridade, saúde, moradia e outros é agora agravada pelo choque recente das políticas neoliberais, implantadas ou em fase de implantação em muitos países do mundo. Isso é mais um motivo para se preocupar e se discutir o acesso à justiça.

Nos sistemas judiciais democráticos, parte-se da premissa que o acesso à justiça constitui um direito inalienável dos cidadãos, o Estado deve garantir a todos a possibilidade de reivindicar seus direitos, a qualquer momento, seja contra outro cidadão, contra uma empresa, ou mesmo contra o próprio Estado.

Porém, os tribunais e as instâncias legais em tese são acessíveis a todos, só que para ingressar é preciso dinheiro para pagar custas judiciais, honorários advocatícios, perícias e outros emolumentos. A grande verdade é que a justiça é um produto caro, mesmo em países desenvolvidos e com uma democracia consolidada, para se obter justiça precisa-se dispensar muito dinheiro.

Portanto, sem um órgão que possibilite ao cidadão pobre, que não dispõe de dinheiro para pagar honorários advocatícios, custas judiciais, perícias, e outros emolumentos, acessar à justiça é uma utopia, pois jamais poderá reivindicar direitos, ou defendê-los. Sem uma Defensoria Pública estruturada estamos a validar um embuste social, que disponibiliza direitos, mas não confere meios, instrumentos para efetivá-los.

Pois, a justiça é um pilar fundamental do regime democrático. Quanto maior o resguardo dos direitos dos cidadãos e a possibilidade de efetivá-los a qualquer instante, mais qualificado se torna o sistema democrático. Só se constrói uma democracia de alta intensidade com pleno, aberto e irrestrita proteção aos direitos de cada um, e de todos. A construção de uma democracia de alta intensidade, sedimentada em uma ativa participação política por parte dos cidadãos, só é possível quando existe uma retaguarda de defesa dos direitos, contra toda e qualquer represália do poder. Só se garante o pleno acesso a cidadania com a garantia e realização dos direitos fundamentais (SANTOS; AVRITZER, 2003).

É importante deixar claro que não é somente uma política de acesso à justiça estruturada e uma Defensoria Pública forte e atuante, que irão aplacar as desigualdades sociais, e combater a necropolítica. Esse messianismo é um devaneio. É preciso entender a natureza, e as limitações do órgão e seu papel dentro do contexto estatal. Portanto, esse estratégia pode

nos levar a uma supervalorização do aparelho de justiça, como portador da liberdade e saneador das desigualdades, além de não ser verdade, pode ser um grande engano.

O combate a uma situação tão grave e perigosa deve ser feita por um conjunto de órgãos e entidades sociais que devem agir em rede com o mesmo fim de se opor a manutenção desse sistema político econômico perverso e injusto que condena pessoas a morte, por sua condição humana miserável. E cada um dos membros dessa rede deve desempenhar seu papel para fortalecer cada vez mais a cidadania e a democracia, que são os caminhos de autonomia da pessoa. Como diz Santos (2014, p. 124):

Não é tanto ao modelo econômico que devemos o extremo grau de pobreza de uma enorme parcela da população, o nível de desemprego, as migrações maciças em todas as direções e a urbanização concentrada gerando metrópoles insanas. Sustentamos que tudo isso se deve, em vantajada proporção, ao modelo de cidadania que adotamos. O hábito de tudo pensar em termos econômicos impede que o jogo de outras causas seja levado em conta [...] Direitos inalienáveis do homem são, também, entre outros, a educação, a saúde, a moradia, o lazer. Prover o indivíduo dessas condições indispensáveis a uma vida sadia é um dever da sociedade e um direito do indivíduo. Esses bens, públicos por definição, em nosso caso, não o são realmente. Para a maioria da população são bens públicos, mas a se obterem privadamente; não são um dever social, mas um vem do mercado.

Essa percepção nos leva a pensar que somente a modificação do modelo econômico é insuficiente para transformar a sociedade. É preciso mudar os conceitos, aprofundar mais as causas da desigualdade. É necessário a mudança das relações de respeito, de solidariedade, de reconhecimento do outro como pessoa e sujeito de direitos e deveres, numa percepção de igualdade de oportunidades, para se compreender que direitos não são privilégios, ou produto que se adquire por quem tem dinheiro, pois: “a capacidade de uma classe em realizar seus interesses está em oposição à capacidade (e interesses) de outras classes: o campo de poder é, portanto, estritamente relacional”. (POULANTZAS, 1985, p. 168).

Assim, corrobora-se com o pensamento de Rawls (2016) segundo o qual a produção de justiça social envolve questões políticas, sociais, culturais e econômicas e enquanto não rompermos com a ideia de que a justiça é monopólio do Poder Judiciário e do direito, não conseguiremos avançar para uma sociedade mais justa e igualitária. Precisamos caminhar no sentido de orientar a produção de justiça levando em conta sempre o interesse público. É possível se fazer uma relação de simbiose entre a cidadania e a democracia, pois uma se alimenta da outra, e uma é expressão da outra.

Ser cidadão é ter direito à vida, ao reconhecimento dos direitos fundamentais, à integridade física, à liberdade, à igualdade, à expressão livre de ideias, tudo garantido por lei, é o que Marshall (1967) chama de direitos civis. Junte-se a isso os direitos de escolher os seus representantes, de votar e ser votado, e de participar das decisões políticas da sociedade.

Quando se leva alguém para a “zona da morte” é porque se nega a ele todos esses direitos. Não se reconhece mais nenhum resquício de humanidade, e muito menos de cidadania, é o que observamos em relação a população negra, aos presos, aos moradores de rua, as crianças e adolescentes em conflito com a lei, as mulheres, ao público LGBT, aos povos indígenas, moradores de favelas e morros, dentre tantos outros.

O esquecimento e a morte transformaram-se em fundamentos políticos presentes no estado brasileiro. A falta de leitos nos hospitais, de remédios, de segurança pública, de saneamento básico, de moradia digna, de renda mínima, a desigualdade, o desemprego, são expressões de uma vontade deliberada de “deixar morrer”. A ausência de políticas públicas de proteção a esses grupos vulneráveis se assemelha a uma sentença de morte.

É a partir dessa mácula social que conseguimos compreender por que direitos são considerados privilégios. A compreensão destas diferenças que atravessam a sociedade fragmentada em classes sociais, se apresentam como desafio de transformar uma democracia de baixa intensidade para uma de alta intensidade, e nesse sentido, reconsiderar as estruturas de poder ainda bastante autoritárias, e que persistem ainda hoje na nossa sociedade.

Um caminho possível para fortalecer a cidadania e a democracia, e combater a desigualdade no Brasil, é a construção de uma via incluyente, de reconhecimento de direitos, de respeito ao diferente, de rejeição a uma sociedade que discrimina, que só reconhece alguns e desconsidera outros. Tudo isso pode ser amenizado, e em alguns casos até modificado, por meio de dois eixos, o da denúncia das “zonas de morte”, e da educação em direitos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Defensoria Pública exerce o papel de *custus vulnerabilis*, isto é, guardiã dos vulneráveis, não só no âmbito judicial, mas também fora do processo judicial, e deve colaborar com uma nova perspectiva de governabilidade do Estado, denunciando as “zonas de morte” e sendo intransigente com a negação de direitos aos mais pobres e vulneráveis, atuando em todas as instâncias judiciais e extrajudiciais possíveis, se necessário denunciar e constranger o Estado brasileiro a cumprir a Constituição, e os acordos internacionais de proteção aos Direitos Humanos. E quando necessário se valer dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos: Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Organização das nações Unidas – ONU.

Outra via não menos importante que a Defensoria Pública deve fortalecer, porque faz parte de suas funções institucionais é promover uma ampla política de educação em direitos, que possibilita a construção de um caminho de emancipação duradoura e consistente.

Esse debate sobre cidadania e efetivação de direitos, é ineficaz, enquanto constatarmos que a maioria das pessoas sequer tem noção sobre o patrimônio jurídico que pode ser reivindicado. Mesmo depois de mais de trinta anos de promulgação da constituição brasileira, muitos direitos seguem desconhecidos ou incompreendidos, e sem regulamentação.

Por isso, a ação do Estado não pode se resumir a simples políticas de transferência de renda aos mais pobres e miseráveis. Os investimentos públicos devem contemplar essa conjuntura de morte e aplicar mais em infraestrutura social de educação, saneamento básico, saúde, política de habitação digna, são ações fundamentais e necessárias para desconstruir a questão da desigualdade social e apontar para uma sociedade mais justa e equilibrada socialmente.

As políticas públicas devem voltar-se para a universalização dos direitos sociais e da pessoa, para tentar provocar um impacto na diminuição das desigualdades e oferecer um ganho para a cidadania e democracia.

Um fator importante para se ressaltar nesta conjuntura, é o fenômeno do crescimento da judicialização da política e das relações sociais, impactando no alargamento do papel político da Defensoria Pública, que acaba sendo um caminho viável para as pessoas pobres reivindicarem, por via judicial, um leito de UTI, a concessão de um medicamento, a vaga na escola, a regularização fundiária, sem falar nas ações civis públicas, que tratam de ações coletivas.

Portanto, isso quer dizer que é possível conquistar o Estado por suas entranhas, já que o Poder não é considerado como um objeto, que se apreende com os sentidos, e que pode ser controlado unicamente pelo Estado (*Stricto Sensu*), mas é uma soma de relações que estampa as contradições que se movem pelas classes sociais.

Assim, a Defensoria Pública foi resultado dessa disputa relacional pela liberdade e pela justiça, e esse processo foi fruto de uma grande mobilização popular na constituinte de 88. O acesso à justiça como direito inalienável do cidadão só se concretiza se a cidadania existir, como foi o caso da mobilização para a elaboração da Constituição. Esse processo, está ligado à performance democrática da sociedade, quase sempre vinculada aos desafios à adequação à ordem econômica nacional, que tem outras prioridades, mas por exigências de camadas sociais

articuladas, outrora, sempre excluídas das barganhas do contrato social, conseguiram reafirmar sua vontade no texto constitucional.

O Brasil precisa fomentar políticas de promoção e resgate da vida, olhar para as pessoas não como empecilho ao desenvolvimento, mas como possibilidade de construção de potencialidades. A necropolítica não pode nos arrastar para a vala comum de acharmos que as coisas são irremediáveis, mas deve nos alertar que devemos entender as bases desta ação para construirmos um novo paradigma de nação, pautado em oportunidades, em equilíbrio social, e que o poder deve ser exercido no nível da vida.

À Defensoria Pública, na Constituição de 1988, foi lhe conferido a possibilidade de atuação, tanto no âmbito individual quanto no âmbito coletivo e difuso, e na instância judicial e extrajudicial. Portanto, ela se une a outros atores sociais, para em uma ação colaborativa, dar seguimento a construção de um Estado inclusivo que se sustente em uma democracia de alta intensidade, e se insira no processo de garantir a vida, e uma vida digna, para milhões de brasileiros que anseiam um tratamento decente.

6. REFERÊNCIAS

BENTO, Berenice. Necrobiopoder: Quem pode habitar o Estado-nação? *Cad. Pagu*, Campinas, n. 53, e185305, 2018. Epub 11 jun. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/18094449201800530005>.

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

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COSTA, Domingos B.; GODOY, Arion E. *Educação em direitos e Defensoria Pública: cidadania, democracia e a atuação nos processos de transformação política, social e subjetiva*. Curitiba: Juruá, 2014.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 46. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da tolerância*. Organização, apresentação e notas Ana Maria Araújo Freire. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

GARRO, Alejandro M. Acesso à justiça para os pobres na América Latina. In: MENDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guilherme; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A democracia, violência e injustiça o não Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio Contínua. Brasília, DF, 2019.

LOWI, T. J. American business, public policy, case studies, and political theory. *Word Politics*, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1972.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. São Paulo: N1-edições, 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. Ranking IDH-M 2019 - Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil. *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)*, 2019. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/ranking-idhm-2019.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2019.

POULANTZAS, Nicos. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Tradução de Antônio Roberto Neiva Blundi. Rio de Janeiro: Zahar Editores 1975.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1999.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

Sobre o autor:

Renan Cajazeira Monteiro | E-mail: renancajazeiras@yahoo.com.br

Doutor em Políticas Públicas e Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual do Ceará (2006), Especialista em Direito Penal pela Universidade de Fortaleza (1995), e graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (1989). Atualmente é professor da Universidade de Fortaleza onde leciona na graduação e na pós-graduação, é Professor convidado da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará, é Defensor Público de Segundo Grau de Jurisdição, atuando junto ao Órgão Especial, e auxiliando na 3ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Tem experiência na área de Direitos Humanos tendo sido conselheiro do MNDH (Movimento Nacional dos Direitos Humanos), e advogado do CDPDH (Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos) da Arquidiocese de Fortaleza, atualmente se dedica aos seguintes temas: justiça penal, justiça restaurativa e justiça participativa, cidadania, conflitualidade, defensoria pública, direitos humanos, acesso à justiça.

Análise sociojurídica do papel dos CRAMs na proteção da mulher vítima de violência: uma política pública necessária

Socio-juridical analysis of the role of CRAMs in the protection of women victims of violence: a necessary public policy

Acácia Gardênia Santos Lelis¹

Universidade Tiradentes. Professora. Aracaju (SE). Brasil

Maria Marli Castelo Branco de Melo²

Tribunal de Justiça da Paraíba. João Pessoa. Campina Grande (PB). Brasil

RESUMO

O presente ensaio tem por objeto uma análise sociojurídica a respeito do papel dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher (CRAMs) na proteção da mulher vítima de violência. Para tal, serve-se da experiência da segunda autora junto à Rede de Atendimento e Enfrentamento às Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar, em Campina Grande. Propõe um olhar sobre a questão histórica da violência de gênero buscando seu reconhecimento enquanto chaga social que carece ser enfrentada na busca da salvaguarda de direitos das mulheres. Para tal, as autoras buscaram, além da pesquisa bibliográfica em relação à questão da violência contra mulheres, discorrer analiticamente acerca das experiências coletadas junto ao CRAM de Campina Grande, à luz da evidente necessidade de conferir eficácia aos preceitos legais envolvidos, bem como do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, para mulheres.

PALAVRAS-CHAVE:

Violência; mulheres; políticas públicas; Centros de Referência de Atendimento à Mulher; Direitos humanos.

ABSTRACT

The purpose of this essay is a socio-legal analysis of the role of the Reference Centers for Women's Care (CRAMs) in protecting women who are victims of violence. To this end, it uses the experience of the second author with the Network for Assistance and Confrontation with Women in Situations of Domestic and Family Violence, in Campina Grande. It proposes a look at the historical issue of gender violence, seeking its recognition as a social wound that needs to be faced in the search to safeguard women's rights. To this end, the authors sought, in addition to bibliographical research in relation to the issue of violence against women, to analytically discuss the experiences collected at the CRAM in Campina Grande, in light of the evident need to give effectiveness to the legal precepts involved, as well as the principle constitutional principle of the dignity of the human person, for women.

KEYWORDS:

Violence; women; public policy; Reference Centers for Assistance to Women; Human rights.

¹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4064-341X>

² Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2321155597745033>



1. INTRODUÇÃO

Os instrumentos de proteção destinados às mulheres vítimas de violência têm um papel fundamental na garantia de seus direitos. Nesse contexto, os Centros de Referência de Atendimento à Mulher (CRAMs) desempenham um papel relevante na busca por soluções e suporte às mulheres em situação de violência.

No presente ensaio as autoras buscam apresentar os CRAMs como espaços essenciais que fornecem assistência multidisciplinar, incluindo atendimento psicológico, orientação jurídica e acolhimento social. Ao oferecerem um ambiente seguro e acolhedor, esses centros se tornam um ponto de apoio para mulheres que precisam de ajuda para lidar com a violência que estão sofrendo. O ensaio culmina por apontar como uma das principais contribuições dos CRAMs a conscientização e a informação. Por meio de campanhas de conscientização, workshops e palestras, eles promovem a disseminação de informações sobre os direitos das mulheres, as formas de violência e as medidas legais disponíveis para proteção. Essa abordagem educacional é fundamental para empoderar as mulheres e incentivá-las a buscar ajuda.

Além disso, os CRAMs desempenham um papel crucial na articulação com outros órgãos e instituições que compõem a rede de proteção à mulher. Ao estabelecer parcerias com a polícia, o Ministério Público, os serviços de saúde e outras entidades, eles facilitam o acesso das mulheres a serviços especializados, como delegacias especializadas e casas-abrigo.

No âmbito jurídico, os CRAMs oferecem orientação legal, auxiliando as mulheres na compreensão dos procedimentos legais e na busca por medidas protetivas, como a solicitação de medidas cautelares, ações de divórcio ou a requisição de pensão alimentícia. Dessa forma, eles ajudam as mulheres a exercerem seus direitos e a enfrentarem o ciclo de violência.

Além disso, as autoras apresentam o trabalho realizado no CRAM de Campina Grande e o quanto desempenha um papel essencial na proteção das mulheres vítimas de violência, oferecendo suporte emocional, informacional e jurídico. Por meio de sua atuação, os CRAMs contribuem para a conscientização da sociedade sobre a violência de gênero e a promoção de uma cultura de respeito e igualdade.

2. A QUESTÃO HISTÓRICA DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO BRASIL

A condição da mulher estabelecida pela redação original do Código Civil de 1916 foi alterada posteriormente pelo Estatuto da Mulher casada, Lei 4.121, de 27 de agosto de 1962. Várias outras



normas foram editadas em nível internacional e nacional, com o propósito de instituir a igualdade de direitos entre homens e mulheres, como, por exemplo, a Declaração Sobre Eliminação da Discriminação contra a Mulher³⁷ aprovada pela Organização das Nações Unidas e a Constituição Federal de 1988 a qual estabelece em seu artigo 5º a igualdade de todos perante a lei (LELIS e HOGEMANN, 2019, p.19).

A história da violência contra a mulher em nosso país é um tema complexo e que remonta a períodos antigos da sociedade brasileira. Desde a colonização, as mulheres têm sido alvo de diversas formas de violência, perpetuadas por estruturas sociais, culturais e institucionais que desvalorizam e subjagam a figura feminina. Para compreender melhor essa problemática, é necessário examinar os aspectos históricos e culturais que contribuíram para a violência contra a mulher ao longo dos séculos.

Durante o período colonial, as mulheres indígenas foram as primeiras a sofrer com a violência perpetrada pelos colonizadores portugueses. Essas mulheres eram frequentemente estupradas, escravizadas e exploradas sexualmente pelos conquistadores, que viam nelas objetos de dominação e poder. Esse padrão de violência sexual e de gênero foi estendido às mulheres negras trazidas como escravas para o Brasil, que também eram submetidas a abusos físicos e sexuais pelos seus senhores.

Com o advento da independência e a formação da República, a situação das mulheres pouco mudou. O acesso limitado à educação, a ausência de direitos civis e políticos e a manutenção de estruturas patriarcais na sociedade contribuíram para a perpetuação da violência contra as mulheres. A violência doméstica, em particular, tornou-se uma questão comum e aceita socialmente, com a figura masculina sendo autorizada a exercer controle e poder sobre suas esposas e filhas.

Somente no século XX, com o surgimento de movimentos feministas e a luta das mulheres por igualdade de direitos, é que a questão da violência contra a mulher começou a ser discutida de forma mais ampla. A criação da Delegacia da Mulher em São Paulo, em 1985, foi um marco importante nesse processo, pois representou o reconhecimento oficial da violência de gênero como um problema social que exigia atenção especializada.

No entanto, apesar dos avanços conquistados nas últimas décadas, a violência contra a mulher ainda persiste no Brasil. Dados estatísticos alarmantes revelam que milhares de mulheres são vítimas de agressões físicas, sexuais e psicológicas todos os anos. A cultura do machismo, a desigualdade de gênero e a impunidade dos agressores são fatores que contribuem para a continuidade desse problema.



Além disso, é importante ressaltar que a violência contra a mulher não se limita apenas à esfera doméstica. Mulheres também sofrem violência nas ruas, nos ambientes de trabalho, nas instituições de saúde e em outros espaços sociais. O feminicídio, assassinato de mulheres em razão do gênero, é uma das formas mais extremas dessa violência e uma triste realidade no país.

O combate à violência contra a mulher exige ações em diversas frentes. É necessário investir em políticas públicas que garantam a proteção das mulheres, como a criação de delegacias especializadas, centros de acolhimento e abrigos para vítimas. Além disso, é fundamental promover a conscientização e a educação para o respeito à dignidade da mulher.

Importante situar que toda essa discussão que envolve a violência contra a mulher envolve uma sequência histórica de violações a seus mais basilares direitos humanos, tendo em conta que

Os direitos humanos são considerados, ora como um reflexo coerente com o pensamento liberal, ora como consequência objetiva das lutas políticas travadas no cenário europeu da modernidade, tendo como elemento detonador o liberalismo clássico e suas ideias de liberdade individual e igualdade formal (BARRETTO e HOGEMANN, 2017, p. 111).

De todo modo, a própria construção histórica dos direitos humanos se deu num cenário demarcado pelo patriarcalismo e o machismo. De modo há que se repensar permanentemente os direitos humanos tendo em conta a ideia de direitos humanos como produto de um desenvolvimento inclusivo e global, que leve em conta a existência e o protagonismo de mais de um ator social habilitado e uma sociedade, cujo signo nesse processo seja o da solidariedade e da aceitação do outro. Uma tal elaboração abrange, necessariamente, uma multiplicidade de atores cuja contribuição tanto cultural quanto socialmente, será de fundamental importância para a mudança da concepção, dos rumos e os objetivos dos direitos humanos e possa servir de lastro para o fim da violência contra mulheres.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E O DEVER DE PROTEÇÃO ESTATAL À VIOLÊNCIA DE GÊNERO

Verifica-se que o princípio da dignidade da pessoa humana está intrínseco com o direito a igualdade, pois não há que se falar em dignidade da pessoa humana havendo desigualdades, desta forma observa-se que quando as mulheres sofrem com agressões, apenas por serem mulheres há uma desigualdade gerada pela violência sofrida por estas (HOGEMANN e BOLDT, p. 126, 2021).

As políticas públicas e o dever estatal de proteção são elementos essenciais no combate à violência contra a mulher e o resgate de sua dignidade como ser humano. A fim de promover a igualdade de gênero e garantir o pleno exercício dos direitos das mulheres, é fundamental que



o Estado assumira a responsabilidade de implementar medidas efetivas para prevenir e combater essa forma de violência.

As políticas públicas surgiram no contexto social e legislativo brasileiro, tendo como escopo a necessidade de interação e diálogo entre a sociedade civil e o Poder Público, com vistas à garantia do bem-estar social de maneira eficiente.

Com o incremento das tarefas do Estado ao longo dos anos, que agregou uma nova gama de direitos, e apesar da consolidação do Estado Social, [...] esse excesso de tarefas para o atendimento dos direitos sociais, além de causar um inchaço nas contas públicas, fez com que o Estado se tornasse grande e burocrático [...] exigindo do Estado a adoção de formas mais flexíveis de planejamento e administração (COSTA, 2015, p.27).

Analisando o contexto evolutivo das políticas públicas, verifica-se que estas surgiram nos meios governamentais como uma ferramenta capaz de facilitar a atividade estatal, através de ações fomentadas pela atuação social, juntamente com o Governo. Sendo assim, verifica-se que as políticas públicas podem ser entendidas como um instrumento de gestão capaz de facilitar a atividade estatal, vez que valoriza a atuação da sociedade civil para a sua perfeita execução, tendo como resultado esperado a solução eficaz de uma necessidade social latente.

Conceituando o instituto das políticas públicas, tem-se que estas

[...] políticas se constituem em distintas [...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento), orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Assim, é possível depreender que políticas públicas são instrumentos governamentais que visam atender às demandas sociais e promover o bem-estar da população. No caso da violência contra a mulher, essas políticas são fundamentais para criar condições de segurança e oferecer suporte às vítimas. Elas devem abranger desde a conscientização e prevenção, até o atendimento especializado e o acesso à justiça.

Assim, tem-se em conta que o dever estatal de proteção decorre da obrigação do Estado de garantir a segurança e o bem-estar de seus cidadãos. No contexto da violência contra a mulher, o Estado deve adotar medidas concretas para evitar a ocorrência desse tipo de violência, bem como para responsabilizar os agressores e oferecer apoio às vítimas.

Para cumprir esse dever, é necessário investir na criação e fortalecimento de instituições e serviços especializados, como delegacias de polícia especializadas no atendimento à mulher, centros de referência, abrigos e casas de acolhimento. Além disso, é



essencial promover a capacitação de profissionais que atuam nesses espaços, como policiais, assistentes sociais, psicólogos e advogados, a fim de que possam oferecer um atendimento adequado e sensível às necessidades das mulheres em situação de violência.

Outro aspecto importante é a implementação de políticas educacionais e de conscientização, que visem desconstruir estereótipos de gênero, promover a igualdade de direitos e prevenir a violência contra a mulher desde a infância. Essas políticas devem abranger tanto o âmbito escolar, por meio da inclusão de temas relacionados à igualdade de gênero e ao respeito mútuo nos currículos escolares, quanto ações de conscientização na sociedade em geral, por meio de campanhas e programas de sensibilização.

Importante aqui demarcar que a eficiência da aplicabilidade do direito, como um dever de Estado, especialmente na efetividade das políticas públicas, carece estar embasada na garantia e efetividade dos direitos fundamentais que estejam sob ameaça, tendo em vista que a inversão desses valores ocasiona, necessariamente, a nulidade de um direito fundamental para sobrepor um formalismo processual. (COSTA, 2015).

[...] não é mais possível a defesa de uma visão puramente ativista da Magistratura, pois se mostra absolutamente romântica a visão de que o juiz solitariamente poderia, sem a *expertise* e sem a infraestrutura de planejamento e gestão, viabilizar, com precisão, políticas públicas e antever os impactos decisórios (COSTA 2015, p.91).

Razão pela qual é fundamental que o sistema de justiça seja eficiente e acessível, de forma a garantir a punição dos agressores e o acesso à justiça por parte das vítimas. Isso envolve a agilidade nos processos judiciais, o fortalecimento da rede de apoio jurídico às vítimas e a sensibilização dos profissionais da área jurídica para a complexidade e gravidade da violência contra a mulher.

Em se tratando de políticas públicas de gênero, vocacionadas para a proteção das mulheres, é de se perceber que o Poder Público, de um modo geral, vem trabalhando mais para a implementação de ações que garantam os direitos das mulheres, especialmente aquelas que são vítimas de violência doméstica e familiar, tendo em vista que na grande maioria dos casos, a vítima continua ligada ao agressor por conta principalmente de dependência financeira, além da dependência emocional.

No entanto, a despeito das iniciativas estatais, o Brasil ainda figura no ranking dos países que mais atentam contra os direitos das mulheres seja em termos de assédios das mais variadas formas, da violência doméstica e dos casos de feminicídio. Não por acaso as políticas públicas voltadas para as mulheres buscam, essencialmente, reverter as desigualdades histórico-



sociais e culturais advindas de uma sociedade machista, buscando fundamentalmente a inserção da mulher no meio social de maneira efetiva e integral, garantindo a estas a dignidade humana de que são detentoras.

4. UMA POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA AO APOIO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE RISCO: A EXPERIÊNCIA DE CAMPINA GRANDE/PB

(...)o caminho para a efetividade das normativas que buscam inibir a violência doméstica carece estar lastreado por uma política pública voltada para a transformação de uma cultura que legitima a violência de gênero. Razão pela qual é no processo educacional voltado para a consagração dos Direitos Humanos que se vislumbra uma das possíveis saídas para essa questão de profunda gravidade em termos mundiais e em especial, no Brasil (HOGEMANN e BOLDT, p. 118, 2021).

Com o intuito de atender aos princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988 e às disposições do ordenamento jurídico, a inauguração do Centro de Referência representa um avanço significativo no apoio às mulheres em situação de risco. O Centro oferece assistência social, jurídica e psicológica, além de garantir a segurança das mulheres e de seus filhos menores que necessitam de auxílio. O trabalho de combate à violência apresenta resultados positivos, embora ainda enfrente diversos desafios.

No Brasil, apenas 9,7% dos municípios oferecem serviços especializados de atendimento à violência sexual, mesmo diante do expressivo número de casos de estupro que atingiram 66.041 pessoas em 2018, conforme dados do Fórum Nacional de Segurança Pública. Além disso, uma parcela reduzida de municípios brasileiros (8,3%) possui Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAM). Segundo o IBGE, esses serviços estão concentrados nos municípios mais populosos, como é o caso de Campina Grande, na Paraíba, que conta com cerca de 450.000 habitantes³².

Nessa cidade localizada no agreste paraibano, foram institucionalizados de forma abrangente os serviços especializados de atendimento à mulher, visando prevenir e combater a violência contra as mulheres. A inauguração da DEAM, do Juizado da Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, da Promotoria de Justiça Especializada de Defesa da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (JVDFM) e da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para Mulheres (COORD), todos de gestão municipal, marcou esse avanço. Além disso, existem dois órgãos subordinados, o Centro de Referência e a Casa Abrigo, e a participação da sociedade civil como integrantes da Rede de Atendimento.

³² Dados disponíveis em <https://forumseguranca.org.br/estatisticas/>. Acesso em 20 de julho de 2020.



A Rede de Atendimento e Enfrentamento às Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar em Campina Grande é composta por uma variedade de serviços, incluindo o programa de atenção às vítimas de violência sexual, com atendimento especializado em hospitais, maternidades e unidades de saúde da família. Além disso, a rede inclui os Centros de Referência de Atendimento à Mulher, a Rede Estadual de Atendimento às Mulheres, Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, as Delegacias da Mulher, o Núcleo de Atendimento na Defensoria Pública, a Promotoria da Mulher no Ministério Público e o Juizado Especial de Atendimento às Mulheres.

Nesse contexto, a Coordenadoria Especial de Políticas para Mulheres abriga o Centro de Referência Professora Ana Luísa Leite Mendes (CRAM), responsável pela implementação de atividades voltadas para a prevenção da violência contra a mulher. O CRAM busca promover a integração entre os diversos poderes, fortalecer a autonomia das mulheres, proporcionar espaços de poder, decisão e controle social, além de enfrentar todas as formas de violência contra a mulher, por meio de campanhas educativas.

No que se refere à integração com os Poderes Federal e Estadual, o CRAM, por meio de sua Coordenadoria, também presta auxílio jurídico para agilizar as petições e ações das mulheres em situação de violência. Além disso, disponibiliza uma funcionária para atuar junto à Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) com o objetivo de orientar mulheres que necessitam registrar boletins de ocorrência (2015/2016).

A coordenação da rede de atendimento e enfrentamento às mulheres busca promover a integração operacional entre as diversas áreas, como Segurança Pública, Ministério Público, Defensoria, Centros de Referência de Assistência Social, Centros de Referência Especializado de Assistência Social, movimentos de mulheres, ONGs e o Conselho Municipal da Mulher. Essa integração fortalece o Conselho de Mulheres e promove a participação no Conselho Materno Fetal e Infantil do Município de Campina Grande – PB.

4.1 UM OLHAR SOBRE O TRABALHO REALIZADO PELO CRAM EM CAMPINA GRANDE/PB

O CRAM desempenha um papel importante na promoção de pesquisas envolvendo estudantes universitárias, permitindo a integração do conhecimento científico e acadêmico com a formação de profissionais engajados no tema. Um dos elementos de sistematização de dados do CRAM é o treinamento para a notificação compulsória de violência contra a mulher,



conforme estabelecido pela Lei nº 10.778/2003. Esses dados são encaminhados ao Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) por meio da Vigilância Sanitária do Município de Campina Grande - PB.

O CRAM demonstra preocupação com a comunicação, buscando reduzir o estereótipo das mulheres que perpetuam ou exacerbam a violência contra elas. Para isso, foram realizadas diversas entrevistas em veículos de comunicação, como TV e rádio, além de palestras em empresas e escolas. No calendário nacional de eventos do Ministério do Turismo, estão incluídas as comemorações realizadas em Campina Grande, durante o Maior São João do Mundo, um evento cultural que dura 31 dias e conta com cerca de 5 mil artistas locais e nacionais em aproximadamente 1.800 atrações. Essas festividades ocorrem há 36 anos e atraem cerca de 3 milhões de visitantes. Durante esse período, também é registrado um aumento nos índices de violência, devido ao aumento no consumo de bebidas alcoólicas.

Diante desse contexto, é realizada uma força-tarefa em colaboração com as autoridades competentes, juntamente com um projeto sancionado pela Lei Estadual nº 6.294/2016, intitulado "Cultura Limpa de Preconceitos". Esse projeto visa proibir o uso de recursos públicos e incentivos fiscais para a realização, produção, patrocínio, contratação e subvenção de eventos artísticos de qualquer natureza que apresentem conteúdo depreciativo, constrangedor ou que desvalorize, exponha, incentive ou faça apologia a qualquer forma de discriminação e violência contra as mulheres. Durante esse período específico, a Barraca Maria da Penha, do CRAM, está presente no evento, fornecendo orientações, distribuindo panfletos e participando das atividades artísticas, promovendo músicas da Campanha Nacional.

O CRAM desempenha um papel importante no calendário nacional de combate à violência contra as mulheres, realizando campanhas educativas ao longo do ano. Essas campanhas têm como objetivo promover e apoiar programas de educação governamentais e do setor privado, com o intuito de conscientizar o público sobre os problemas relacionados à violência contra a mulher. Algumas datas comemorativas são destacadas nesse contexto, como o Dia Internacional da Mulher, os 16 Dias de Ativismo, o Dia das Mães, o "Outubro Rosa" e o aniversário da Lei Maria da Penha. Em parceria com a empresa AVON, o CRAM busca dar visibilidade aos problemas decorrentes da violência contra as mulheres.

Um dos projetos desenvolvidos pelo CRAM é o "Lei Maria da Penha nas Escolas", que tem como objetivo conscientizar e educar os jovens, que serão o futuro do país, sobre esse tema. Além disso, o CRAM oferece capacitação para mulheres em situação de vulnerabilidade



social e econômica, visando a prevenção de possíveis agressões e fornecendo assistência para aquelas que vivenciam situações de violência. O objetivo é promover a autonomia dessas mulheres e atuar no enfrentamento da violência doméstica. Para isso, o CRAM elaborou um projeto em parceria com a Prefeitura de Campina Grande e o Governo Federal, visando a capacitação e a profissionalização das mulheres.

Diversos cursos foram oferecidos, como o de operadora de informática, montagem e manutenção de computadores, pedreira, pintora de parede, confeitaria, padeira e eletricitista residencial. Além disso, em 2014, o CRAM firmou um acordo com a Fundação Oswaldo Cruz para a realização de um curso de capacitação em fabricação e manipulação de produtos de limpeza, direcionado a 90 lavadeiras de roupa cadastradas em lavanderias municipais.

Outros projetos foram desenvolvidos, como oficinas ministradas em parceria com o SENAI para 20 mulheres. Em 2013, com o objetivo de garantir a integridade física e psicológica das mulheres em situação de risco ou que já foram vítimas de violência, foi criado o Programa Mulher Protegida. Esse programa reúne a Secretaria da Segurança e da Defesa Social, seus órgãos operativos, a Secretaria da Mulher e Diversidade Humana, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Essas instituições trabalham em conjunto em três vertentes essenciais para aumentar a proteção, prevenção, fiscalização e procedimentos judiciais visando à punição dos agressores.

Uma iniciativa adotada para confrontar essa prática criminosa consistiu na criação do portal www.violenciacontramulher.pb.gov.br pela Secretaria da Mulher e da Diversidade Humana do Governo do Estado. Além disso, foi estabelecido um Termo de Mútua Cooperação com a Companhia Estadual de Habitação Popular (Cehap) visando à garantia do acesso à moradia como forma de superar as desigualdades de gênero, raça e etnia.

A implementação desse portal representa uma ferramenta de divulgação significativa das políticas públicas de proteção às mulheres desenvolvidas pelo Governo do Estado e pela Rede de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher. A plataforma disponibiliza informações sobre o telefone Disque Denúncia 197, da Polícia Civil, bem como sobre a Lei Maria da Penha, orientando as mulheres a denunciarem qualquer forma de violência. Além disso, são apresentados os serviços disponíveis para beneficiar as mulheres vítimas de violência, bem como uma lista dos convênios já estabelecidos e dos municípios envolvidos nesse contexto.



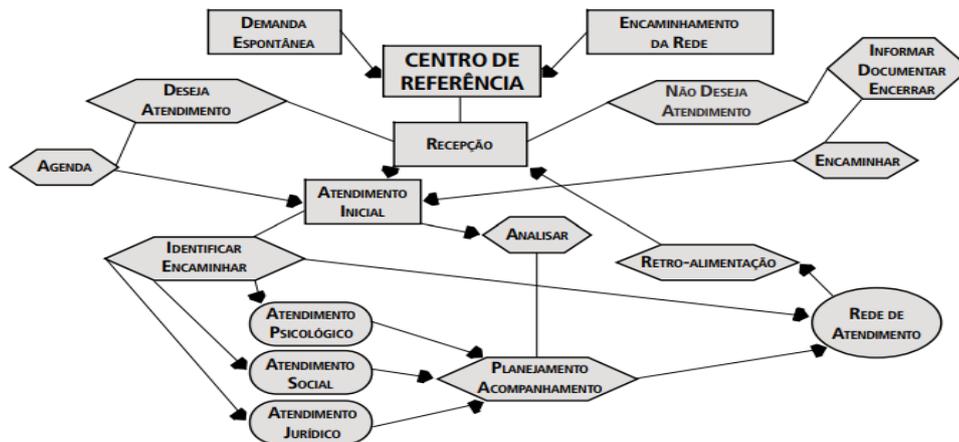
4.2 CONHECENDO O CENTRO DE REFERÊNCIA DE APOIO ÀS MULHERES CRAM ANA LUIZA MENDES LEITE

Em Campina Grande, ocorreram avanços significativos com a inauguração do Centro de Referência de Apoio às Mulheres CRAM Ana Luiza Mendes Leite. Essa instituição oferece atendimento especializado para vítimas de violência, abrangendo mulheres de toda a região. Sua equipe multiprofissional é composta por assistentes sociais, psicólogas e advogadas, que trabalham em conjunto com outros órgãos da rede de enfrentamento à violência, buscando soluções para romper o ciclo de violência e promover o empoderamento feminino, assegurando a garantia de direitos.

De acordo com o Jornal da Paraíba, no primeiro semestre de 2012, a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Campina Grande registrou 626 boletins de ocorrência, dos quais 342 casos envolviam ameaças de morte e agressões. Nesse contexto, a Prefeitura Municipal de Campina Grande elaborou um Projeto de Lei Complementar, alinhado ao compromisso de enfrentamento à violência, com o intuito de fornecer apoio às mulheres vítimas desse tipo de violência. Em decorrência desse projeto, o Centro de Referência de Atendimento à Mulher Professora Ana Luiza Mendes Leite (CRAM) foi inaugurado em 18 de setembro de 2012, como órgão vinculado à Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres, que já existia no município desde 2009. O nome do centro foi uma homenagem à professora do município, Ana Luiza Mendes Leite, que, aos 37 anos, foi vítima de feminicídio cometido por seu companheiro em 25 de junho de 2009.

Segundo a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, os Centros de Referência priorizam ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, com o objetivo de romper situações de violência e promover a construção de cidadania por meio de atendimento interdisciplinar, que envolve aspectos sociais, psicológicos e jurídicos. Nesse sentido, são oferecidos encaminhamentos, orientações e informações, além de uma articulação com outros serviços na Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Vulnerabilidade Social.



Figura 01: Fluxograma de Atendimento no CRAM**FLUXOGRAMA DE ATENDIMENTO**

Fonte: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Presidência da República. 2006.

De acordo com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, os Centros de Referência têm como prioridade as ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, objetivando o rompimento de situações de violência e estimular a edificação da cidadania feminina, por intermédio do atendimento interdisciplinar, que contempla os diversos aspectos sociais, psicológicos e jurídicos. Assim é que são ofertados encaminhamentos, orientações e informações, bem como uma articulação com outros serviços na Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Vulnerabilidade Social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência contra a mulher constitui um fenômeno social de relevância pública, que possui raízes históricas profundamente arraigadas na cultura da humanidade. Apesar dos esforços do Brasil em implementar políticas públicas e promulgar leis que estejam em conformidade com os parâmetros internacionais, visando valorizar, combater a violência e empoderar as mulheres, ainda há um obstáculo a ser enfrentado, que é a própria cultura enraizada proveniente de um período em que mulheres, crianças e idosos eram objetificados.

Nesse contexto, o patriarcalismo presente no Brasil tem perpetuado a situação de risco para as mulheres ao longo de séculos, e ainda persiste nos dias atuais, devido aos conceitos machistas e opressores que são socialmente disseminados. No entanto, à medida que o Direito tende a acompanhar a evolução humana e tecnológica, as normas jurídicas e os meios utilizados para combater e prevenir a violência doméstica têm se tornado mais visíveis, como

exemplificado pelo Projeto de Lei nº 2.510/2020, que estabelece a obrigação dos síndicos e/ou moradores denunciarem casos de violência doméstica.

Cabe ressaltar que essa inovação trouxe à tona normas jurídicas que penalizam atos de violência, corroborando a afirmação anterior de que "em briga de marido e mulher, deve sim meter a colher". Desse modo, é importante destacar que a violência doméstica pode ser compreendida como o uso de abuso físico, psicológico, sexual, patrimonial ou moral contra a mulher no ambiente familiar, que é presumido como o local de maior proteção individual. Tal violência é perpetrada por uma pessoa com a qual a vítima possui algum tipo de vínculo afetivo, uma vez que convivem e até mesmo coabitam no mesmo espaço físico.

A defesa da mulher vítima de violência abrange uma série de medidas por parte do poder público, que vão desde garantir a segurança física da vítima até alcançar a completa separação dela e de seu agressor. Respondendo à questão que motivou esta pesquisa, é importante ressaltar que a ineficácia no combate à violência doméstica não decorre da ausência de dispositivos normativos adequados. Essa ineficácia é, na verdade, uma consequência de uma estrutura cultural enraizada ao longo de séculos em nossa sociedade, inclusive na perspectiva daqueles responsáveis pela aplicação das normas do sistema jurídico.

A pesquisa realizada verificou que no Brasil, não se deve falar em inovação de ordenamento, mas sim, na maximização de mecanismos que assegurem a devida proteção à mulher vítima de violência doméstica, como é o caso das delegacias especializadas, os Centros de Atendimento, as casas abrigo, e outros meios que somem a esta força tarefa para ressignificar a realidade ainda alarmante evidenciada pelos estudos realizados na presente pesquisa.

Por fim, é importante considerar que de fundamental importância a intervenção do Poder Público por meio de políticas focadas na conscientização da população pela não banalização de tipos penais, bem como o incentivo ao bom uso de todos os instrumentos protetivos da mulher, e a sua divulgação, para que os agressores sejam realmente punidos.

6. REFERÊNCIAS

COSTA, Bruno Andrade. *Controle judicial de políticas públicas e o processo constitucional: gestão processual, negociação e soluções*. Curitiba.: Juruá, 2015.



HOGEMANN, Edna Raquel e BARRETTO, Vicente. Para além do discurso dominante dos direitos humanos, in: *Cadernos de Direito Actual*, n. 6, 2017.

HOGEMANN, E.R e BOLDT, M. Sobre a importância da educação em direitos humanos voltada para o enfrentamento à violência contra a mulher, in: *Revista De Direitos Humanos e Efetividade, Revista de Direitos Humanos e Efetividade* | e-ISSN: 2526-0022 | Encontro Virtual | v. 7 | n. 1 | p. 118–138 | Jan/Jul. 2021. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadhe/article/view/7830/pdf>. Acesso em 20 jul 2021.

LELIS, A. G. Santos; HOGEMANN, E, R. Quando a moral é elemento determinante nas decisões sobre crimes de violência sexual: o solipsismo epistemológico. In: *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 14, p. 31630, 2019.

ONU. No Nordeste, 17% das mulheres já foram agredidas fisicamente, revela ONU. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/no-nordeste-17-das-mulheres-ja-foram-agredidas-fisicamente-revela-onu/>. Acesso em 21 jul. 2020.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. *Revista AATR*, Salvador, 2002. Disponível em: <http://www.fit.br/home/link/texto/políticas_públicas.Pdf>. Acesso em: 11 julho. 2019.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. Comitê de Políticas de Prevenção e Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres na UFPB. *Isolamento social aumenta escalada de violência doméstica*. 2020. Disponível em: <http://plone.ufpb.br/comu/contents/noticias/isolamento-social-aumenta-escalada-de-violencia-domestica> Acesso em: 25, junho, 2020.

Sobre os autores:

Acácia Gardênia Santos Lelis | E-mail: acacialelis@gmail.com

Advogada, Doutora em Direito pela linha de pesquisa Direitos Fundamentais e Novos Direitos pela Sociedade Superior Estácio de Sá (RJ); Mestre em Direito pela PUC (PR), do Programa de Direito Econômico e Socioambiental; Especialista em Direito Processual pela Universidade Federal de Sergipe; Conselheira Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (SE); Presidente da Comissão dos Direitos da Criança e do Adolescente da OAB/SE; Presidente Estadual do Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM/SE); Membro Suplente do Conselho Estadual da Criança e do Adolescente do Estado de Sergipe; Coordenadora de Pós Graduação em Direito de Família e Sucessões da Universidade Tiradentes; Professora do Curso de Direito da Universidade Tiradentes (SE); Professora do



curso de Direito da Faculdade Pio Décimo e membro do Núcleo Docente Estruturante (NDE), Avaliadora de Trabalhos do Conpedi nos anos de 2017 e 2018; integrante do grupo de pesquisa sobre a mulher e a família da Faculdade Tiradentes, como atuação na área do Direito de Família, da Infância e Violência Doméstica e Intrafamiliar.

Maria Marli Castelo Branco de Melo | E-mail: castelobrancomarli.adv@gmail.com

Mestra em Direito Público e Evolução Social, pela Universidade Estácio de Sá - RJ, Especialista em Gestão Pública UEPB e Gestão Pública de Gênero, Raça e Etnia - UFPB, Graduada em DIREITO pela União de Ensino Superior de Campina Grande (2010) e Serviço Social, pela Universidade Regional do Nordeste (1974); Coordenadora da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para Mulheres do município de Campina Grande - PB, membro do IBDFAM - Instituto Brasileiro de Direito de Família e representa a Comissão dos Direitos da Família da OAB - PB. Membro da Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica - ABMCJCG. Membro da Law Society and Association - USA - LSA. Autora de Livro. Atua como Assistente Social na Vara da Violência Doméstica e Familiar de Campina Grande - TJPB.



Language and culture in real-time Brazil and the United States: Icone Project

Língua e cultura em tempo real no Brasil e nos Estados Unidos: Projeto Icone

Magda Silva¹

Duke University. Professor. Durham (North Carolina). USA

Walkyria Magno e Silva²

Universidade Federal do Pará. Professor. Belém do Pará (PA). Brazil

RESUMO

Aprender uma língua estrangeira é muito mais do que aprender palavras e estrutura. A consciência cultural que cresce a partir de processos intra e interculturais é obrigatória caso alguém deseje ser proficiente. Fazer uso de *affordances* faz parte desse processo. Com o objetivo de envolver os alunos nas práticas de comunicação da vida real, bem como na conscientização sobre os outros e sobre a cultura adequada, três professores de duas partes diferentes do mundo iniciaram o Projeto ICONE há alguns anos. Este texto explica brevemente a história do projeto, ancorando-o em visões teóricas atuais, como aprendizagem inter e intracultural, abordagem ecológica e a compreensão dinâmica da motivação. Os resultados mostram que os objetivos do projeto foram plenamente atendidos com alunos americanos e brasileiros aprendendo com seus colegas de várias maneiras diferentes. Em uma breve avaliação realizada por ambos os professores, os alunos apontaram que não apenas aprenderam muito sobre a cultura dos outros alunos, mas também passaram a apreciar sua própria cultura. Eles também mencionaram que poder escolher os temas das conversas os motivou a continuar conversando, mesmo após o término das sessões do ICONE.

ABSTRACT

Learning a foreign language is much more than learning words and structure. Cultural awareness that grows from intra and intercultural processes is mandatory if one wishes to be proficient. Making use of *affordances* is part of this process. Aiming at involving students in real life communication practices as well as in awareness about others and proper culture, three professors from two different parts of the world started ICONE Project a few years ago. This text briefly explains the history of the project, anchoring it on present day theoretical views such as inter and intracultural learning, ecological approach, and a dynamic understanding of motivation. Results show that the goals of the project were thoroughly met with American and Brazilian students learning from their peers in many different ways. In a brief evaluation conducted by both professors, students pointed out that they not only learned a great deal about the other students' culture, but also came to appreciate their own culture. They also mentioned that being able to choose the topics of the conversations motivated them to keep on talking, even after ICONE sessions were over..

¹ Profile: <https://scholars.duke.edu/person/mbcsilva>

² Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8572-147X>



PALAVRAS-CHAVE:

Aprendizado de idiomas estrangeiros; pedagogia crítica; aprendizado inter e intracultural; abordagem ecológica; motivação.

KEYWORDS:

Foreign language learning; critical pedagogy; inter and intracultural learning; ecological approach; motivation.



1. INTRODUCTION

The pedagogical history of second or foreign language acquisition throughout the 20th century has struggled with several teaching methodologies, which spread along a continuum from the absolutely structural to the most communicative ones. In the process, a consensus was reached in considering using the language for real important purposes. Nowadays, the old experience of pen pals is reinvested in real time communication provided by updated technology to an extent that had never been possible before. Although inappropriate use and over inflated claims need to be taken into consideration, no one can deny the advantages new technologies can bring to the classroom. Besides, recent studies have proved that “well rounded communicative proficiency depends to large extent on the learner’s efforts to use and learn the language beyond the walls of the classroom” (BENSON; REINDERS, 2011, p. 2). Using technological possibilities within and out of the classes not only expands students’ horizons but also teaches them how to look for practice opportunities.

In this text a project, which relies heavily on technology, but that, also feeds on cultural and humanistic values, is highlighted. At the same time that it brings together learners of two languages in two different countries, it downplays the exclusion and oppression that often permeates this kind of exchanges.

The title ICONE has a double meaning in Portuguese; the first and most obvious one is the icon of a link on a computer and the second is an acronym for *Intercâmbio Cultural Online* that is Cultural Exchange Online. This project is designed for the teaching of a second or foreign language. It is based on the knowledge of intracultural and intercultural symbolism across nations.

The key foundation of this project enables participants, students and instructors, to reflect on non-native cultural symbolisms and to reconstruct new ones, a crucial basis that goes side by side with the acquisition of a language in higher education. As stated by Phipps and Guilherme (2004, p. 1-2), the adult learner challenges common sense assumptions, hegemonic structures and any uncritical belief in the *status quo*. The critical pedagogy of a second or foreign language in higher education is as important as the ultimate goal of becoming culturally and verbally proficient. Ignoring the first one may produce individuals fluent in the language but oblivious of the very reason that created or reshaped that language, in other words, its culture.



This article addresses specifically the learning of English in Brazil and Portuguese in the United States. In order to promote the inseparable dual “Language-Culture” the authors used technology to join the U.S. and Brazil through live online conversations during class time, connecting two languages and two cultures. The empirical nature of those hours spent in conversation with a foreign friend thousands of miles away has demonstrated phenomenal results as can be verified by the data shown in this text.

In order to situate the reader in the context, in Brazil, English as a Foreign Language (EFL) is almost synonymous with foreign language learning. This is a consequence of American dominance of world affairs, among many other factors. Michael Byram (2008, p. 14) claims that “The role of English thus often dominates the development of language education policies and the teaching of English has been a major influence on the methods of teaching all foreign languages...”. While Brazilians learn English to become strong versatile professionals in national and international markets, Americans expect the world to communicate in English, therefore the reason to learn a foreign language must be different. Even with these differences in mind, putting these two college level populations in contact had strong effects on their learning.

2. BACKGROUND ON THE CREATION OF PROJECT ICONE

Project ICONE was conceived almost spontaneously and organically. It came from the simple pleasure of teaching a foreign language and culture. We were fully aware of its potential to become a vital linguistic and cultural tool, contingent on several factors. We elected to keep things simple and developed an unassuming pilot plan. This plan assessed potential obstacles such as internet connectivity issues and questionable Skype access. To offset the difficulties, Silva and Costa brought decades of classroom experience and a drive for innovation and challenges.

The project started out in 2013 by Magda Silva (referred as Silva in this article), an instructor of Portuguese as a foreign language at Duke University and Cintia Costa, an instructor of English as a foreign language at the Federal University of Pará, Brazil. Silva holds a doctoral degree in Literature and Pedagogy of Foreign Languages, Costa holds a master’s degree in Applied Linguistics. Both instructors are interested in technology, cultural aspects and language learning.



Silva, still in the planning phase, had an unknown intention behind the creation of this project. She has been the director of the Duke in Brazil Summer Abroad (DiB) for the last 13 years, and 2013 turned out to be a particularly challenging year for the program. Some of the reasons were: the restructuring of the whole program curriculum moving from Rio-Salvador to Rio-Belém; new students needed to be recruited to try this new version of the summer abroad, the Duke in Brazil Summer Program is very costly and discourages students and parents; and new strategies in the Portuguese Program attracting students with a diverse set of interests. Due to this last reason, the client base of American students was no longer comprised merely of students majoring in Latin American Studies and eager to learn about Brazil. At that point, a great variety of students was attracted and most of them barely knew where Brazil was located. This overinflating of the class resulted in a struggle to deal with uninterested and unmotivated students who were taking Portuguese just to fulfill their foreign language requirement.

Silva imagined that the situation could be mitigated by teaming up with an instructor as experienced and accomplished as Costa. Both had worked together in the past and Silva knew that she was as enthusiastic, passionate and committed as she is. Costa is an ESL instructor at a prestigious university in Belém do Pará, Brazil. This appeared to be the perfect partnership for the challenges of this endeavor. Being Brazilians, both knew they could also rely heavily on a very familiar cultural trait: openly friendly and welcoming people and warm level of hospitality. As this may sound as a cliché, its importance will become clear later in the text. Hope was that American students would embrace the culture as soon as they were exposed to other young Brazilian college students, who share the same interests, despite cultural differences.

One of the first points considered when creating Project ICONE, was how to rouse students' curiosity regarding the Brazilian Amazon region and, as such, help recruit students for the Duke in Brazil program. Brazil's most popular touristic spot, the city of Rio de Janeiro, is an attraction by itself, but the Amazon represented a challenge. The plan to attract students to spend two weeks in the Amazon (of which three days would be without internet) was constructed using a pedagogical foundation that instigates both their curiosity and their intellect. Students on both ends were carefully guided in order to accomplish the primary goals:

- a) Practice English and Portuguese in all sessions.
- b) Entice students' curiosity about the local residents, the rainforest, and the culture.



- c) Inspire socialization.
- d) Provide easy, simple, pleasant conversations.
- e) Question preconceived bias.
- f) Deal with stereotypes.
- g) Beware of unilateral thinking.
- h) Avoid judgmental attitude.

Keeping these challenges in mind, it was time to invest in field work. With Costa's leave for a period of work and studies in Canada, Walkyria Silva (referred as W. Silva), an applied linguistics professor at UFPA, with a doctoral degree in Language Sciences, took charge of the program in Brazil, with the help of two student assistants. W. Silva's research interests include motivation and she promptly showed an academic commitment to the project incorporating it to the menu of activities offered by the self access center she coordinates at the Brazilian university.

3. THEORETICAL ASPECTS

This section contains a brief exposure of the main theoretical aspects that guided Project ICONE. First, some of the elements in cultural studies are treated, like collectivist versus individualistic cultures, the notion of power culture, and inter as well as intra cultural consciousness. Secondly, motivation comes into play when using language for real purposes stresses the importance of experiments like ICONE. Finally, an explanation of an ecological approach to language learning serves the purpose of clarifying the roles of teachers, student assistants and students in perceiving the affordances created by the project.

A study of individualism and collectivism cultural aspects reveal the most significant differences between societies. While there are a myriad of cultural differences, this one seems to be important both historically and cross-culturally. Triandis and Hue (1986, p. 225) provide a very straightforward definition on this issue:

Collectivism can be defined as (1) concern by a person about the effects of actions or decisions on others, (2) sharing of material benefits, (3) sharing of nonmaterial resources, (4) willingness of the person to accept the opinions and views of others, (5) concern about self-presentation and loss of face, (6) belief in the correspondence of own outcomes with the outcomes of others, and (7) feeling of involvement in and contribution to the lives of others. Individualists show less concern, sharing, and so on than collectivists.



The U.S. is categorized as an individualist society, easily echoing the characteristics discussed in the quotation above. On the other hand, Brazilian culture, and most of all, Northern Brazilian culture is situated more on the collectivist side of the continuum.

A second aspect, which deals with cultural differences that will be worth taking into consideration, is power-distance. Collectivist societies tend to accept hierarchies and the unequal distribution of power in a society. As Helen FitzGerald (2002, p. 24) notes, “it is acceptable for people in higher positions to openly assert their power” in professional, gender, age, and social spheres. Therefore, Brazilians are very sensitive to hierarchy and tend to, at least initially, react to the dichotomist submissive-authoritarian mode. This could cause an immediate cultural misunderstanding during the virtual meetings. American society, being more individualistic, has a low power distance as can be observed in more egalitarian professional, gender, age, and social relationships.

The situation becomes more complex in country-to-country relationships. American world hegemony triggers a different intercultural paradigm: one that is less egalitarian than their intracultural low power distance. Whether consciously or unconsciously, the fact is that the initial connection suffers from English dominance, and participants occupy assigned symbolic hierarchical seats. While planning ICONE project, the authors were aware of this fact, which could hinder success.

The study of languages develops critical thinking skills in university students. Critical thinking is vital to ‘thinking’ at any level within a higher education setting. Critical thinking can be instigated even at the most elementary levels of foreign language acquisition. The vast array of relevant critical topics seems overwhelming and impossible to cover in one semester. Nevertheless, these issues will surface at different moments and at different levels of intensity, as participants become familiar with each other and with the program. These critical topics can be carefully addressed as they emerge to help students be as successful as possible while they navigate both cultures with an open-mind.

Critical Pedagogy helps students to openly perceive this pattern and discuss it in a productive manner in order to alleviate possible cultural clashes. It is the instructor’s job to undertake and facilitate this issue in a constructive manner and to help reduce the possibility of students leaving the program because of uncomfortable feelings.

Teachers worried with the clashing cultural aspects in the classroom tend to rely on updated literature in order to use these issues as a booster instead of a downplay in their courses.



This includes observance of inter as well as intra cultural consciousness. Besides, it is important to let students reflect upon which cultural traits should be valued and preserved and which ones should be discarded.

Intercultural learning is learning about a foreign culture, acknowledged by the Modern Language Association (MLA) as a key component of education for democratic citizenship. In 2007, the MLA report recognized the importance of developing intercultural competence in the post 9/11 geopolitical mindset: “our whole culture must become less ethnocentric, less patronizing, and less ignorant of others, less Manichean in judging other cultures, and more at home with the rest of the world”. The result of this recognition was a strong incentive to the teaching of foreign languages in higher education. In this context, Portuguese, along with several other less spoken languages in America, gained its own space and relevance.

Intracultural learning is learning about one’s own culture and developing the ability to reflect on the origin of one’s own beliefs and behaviors. This awareness of one’s own values triggers a conscious interpretation of the factors that shape our thoughts, beliefs, and behaviors toward other cultures.

After both educational processes are underway, one is capable of selecting which cultural traits to change and which ones to reinforce. Not taking short cuts to resolve important issues is the basis of the study in Humanities. Understanding the depth of political, social and cultural factors infiltrated in our minds is the pathway to understanding what shapes our thoughts and actions. This intellectual exercise avoids misinterpretation of symbolism and social cues across cultures, time, social and educational levels, and, finally, across political and religious beliefs. Desirably, participants of such practices will achieve an in-depth understanding of what a hegemonic culture is and the human factor placed in this context. By sharing interests, idealizations contribute to the building of an actual representation of both cultures.

As motivation is concerned, it is widely known that one of the most encouraging processes in foreign language learning is being able to use it as a means to an end, in this case, communicating with students in another country. As Ushioda (2011) mentions, when students reveal other identities besides the one they have as learners, they really use the language. Therefore, students find their counterparts who are interested in the same themes they are and build a spontaneous conversation with them. Learning colloquial language is an aspect that is difficult to reproduce in class and having this opportunity reinforces intrinsic motivation.



If care is given to the sociocultural aspects mentioned previously in this text, going from the conventional meaning of isolated words to their meaning in socio-cultural context is necessary in ICONE. Considering that native speakers have competences that systematically vary during their lifetime, conversation with native speakers of different languages is highly facilitated when they are of the same age bracket, have a similar level of maturity, are college students, and share similar life and professional expectations.

Van Lier (2004) proposes an ecological approach to language learning. Seeing context as part of the process of learning and not only as a background, he believes learning is taking place all the time and everywhere. The point is that something that is available in the context must be perceived as a possibility for reflection and action. Using this triad: perception, reflection and action, Van Lier argues that one of the teachers' roles is to try to make affordances more evident to students in general. In ICONE, the possibility of using technology was always there, there are hundreds of sites that provide communication opportunities to young people to meet and talk. However, what is not evident is the perception that this can be used as a means to meet distant people and learn from them. The reflection triggered by the cultural aspects made them act upon this opportunity transforming it into real affordances to learn either Portuguese or English.

Being part of students' context, cultural aspects permeate the motivational interchange between the two college groups, at the same time embracing and being part of this experiment.

4. CONTEXT AND LOGISTICS

The live conversations are always based on well-planned instructions that provide clear guidelines with regard to grammar practice and cultural factors. The course of the conversation will sequentially converge to a blend of teacher's instructions and students' cultural views, personal opinions, personal experiences, and random topics. During this process, it is very important that the instructor redirects the students back to the objective of the meeting if they should stray from the topic. The teacher or student assistant can be an occasional partner in every conversation, remarking on current topics, and creating a link between the unintended topics of conversation and the topics at hand.

When topics arise that are intrinsically part of one country's narrative but not innate to the other, the structure of the project allows for civil discussion. Considering that the limited duration of the sessions may lead to a summarized assessment of the topics, which in turn will



lead to oversimplification or total avoidance, the instructor should include the topic in the next regular class discussions or even outside ICONE time³⁵, so that participants can obtain full clarification, form opinions, or, perhaps most importantly, use that information to instigate thought. Participants' understanding that a careful analysis of cultural characteristics will provide the groundwork for questioning the status quo is key to this project. It will also instill the passionate nature of intellectual curiosity. Some examples of themes included in the discussion can be seen in Appendix 1.

At Duke University the sessions were conducted during class time in a regular classroom where students had Portuguese Language and Brazilian Studies with Silva. The encounters accounted for about 20 per cent of class time. Students used their own computers to connect via skype.

In Belém, Brazil, students in the fourth semester of English, complying roughly to A2 level in the European Common Framework, were contacted and invited to participate. They gathered after class in the computer lab of the School of Modern Foreign Languages to connect with their American counterparts.

Conversations start in English for the first 20 minutes and then the next 20 minutes switch to Portuguese. The final 10 minutes are off camera when students and instructors on each end wrap up with class comments of that session. These comments usually incorporate talk about words they have learned and taught, cultural traits they have shared, and most importantly, a comparison of what they thought of a specific topic before the session and their first reaction right after the session. Special attention is given if they have modified their thoughts about the topic right after the session.

The practice of both languages: English and Portuguese in all sessions is mandatory. Students were instructed to prepare ahead and use the specific language allotted to the established time limits. Assessment includes a small written report on thoughts they have after the encounters. This also serves as a start up for the next meeting or to see if any ends need to be wrapped up. Instruction to this activity always include a stress on cultural aspects and how their beliefs were modified by the exchange whenever this happens.

³⁵ Many students kept talking to their partners from home or during their free time long after the class project was over.



5. RESULTS

In this section we will comment on some of the results of this experiment so far, trying to highlight its contribution not only to the learning of the language but also to the awareness that a language does not speak for itself; it is its speakers that convey meaning which is important for them. This experiment evidences understanding among speakers of different languages and cultures, valuing the interplay of the two groups.

Some of the struggles they share are expectations of being fluent enough to communicate in a foreign language, the need to overcome the fear of facing a mental blockage during the conversation, and the fear of being judged for the linguistic production. Besides, there is the fact that introvert students have a natural tendency to avoid small talk and this has to be dealt by the teachers who encouraged each learner to speak with his or her partner. The fact that both were basic learners of the language helped mitigate this problem.

As expected both parties experienced success on different levels, but students and teachers were unanimous in affirming that everyone came out of the experiment with a better command in the foreign language and, most important of all, with a better understanding of the other's culture.

Positive results included the surprising pleasure of understanding a native speaker and the rewarding pleasure of being understood in a foreign language. Both these two findings attest Ushioda's claim that using the language is highly motivating to learners (2011).

Visible improvement of their language skills could be attested during each session and, more important, there was a crescendo in production as the sessions progressed in the term.

The invariable learning of a foreign culture: the differences, the similarities, and the novelties were deeply explored as well as the deconstruction of beliefs, the reconstruction of one's own opinions, and the construction of new perceptions on life.

The dual language-culture concept of Project ICONE produces a natural balance that enables learners on both ends to observe their counterparts experiencing the same emotions, struggles and successes. They realize that they are all in the same status of studentship. Hence the political notion behind this practice: to provide an egalitarian global relationship.

Social skills are differently enabled in each country. In Brazil it is more intense and culturally intrinsic in nature and themes they touch. Americans socialize in more complex and delicate ways. Due to cultural, social, political and economical factors that interfere directly in the conversation between the students, they act positively or negatively in their speeches.



Americans don't want to offend Brazilians by asking personal questions. However, for Brazilians it is very natural to ask about relationships even if the other person is a new friend. It is common for Brazilians to start a conversation asking if the other is in a steady relationship or not while for Americans this would be a very invasive question. Brazilians see no harm in asking personal questions about age, family relations and such whereas Americans tend to keep the private information to themselves and would talk about more neutral themes like the weather and music, for example.

In ICONE, young students of both universities could act freely in the Brazilian rules and used to ask friendly questions about personal items once the teachers previously lectured them on these aspects. American students understood ice breakers in the beginning of conversations which frequently included personal questions and this may have been one of the explanations for the success of the experiment.

In a small survey conducted by W. Silva for the purposes of a report, students on the Brazilian side commented that:

- (1) ICONE project was an enormous learning source for me. Having the chance of talking online with students from Duke University made me **improve my conversation levels** in English a lot. It's interesting to see that technology, which is nowadays at our reach, **can serve as a great source for achieving fluency** in the target language. Differently from what happens in the classrooms, ICONE project allows us to get out of the traditional ways and **explore new worlds, new cultures with people from other places.**
- (2) What I liked about ICONE project was the freedom of choice in the themes to be discussed, which made the activity more pleasurable. I had the feeling that **I was not only learning, but also teaching.**
- (3) The biggest advantage of ICONE project was the opportunity of **talking to a native speaker.** The language we used was very informal, **different from the one we use in the classroom.** We used a lot of slang and other daily phrases we hear on the internet.

It is clearly shown in (1) and (3) that the chance to use everyday language has added confidence to these Brazilian students. This avoids the learning that, taking place only in classrooms, builds what is known as "classroom dialogues," never heard elsewhere.



In comment (2) above, there is the proof that ICONE was successful in balancing the two cultures, eliminating the power culture and hierarchical structure when the student says she taught and learned at the same time.

6. FINAL CONSIDERATIONS

Live online conversation is not possible everywhere in the world, not even everywhere in developed countries. The impediments are endless; financial, technological, logistic, identifying appropriate partners and professors, matching interests, to mention a few. It is no easy task, but it is worth every effort when you observe students communicating in a new language and experiencing a foreign culture.

Silva first created this project to make her students interested in going on the Duke in Brazil program. That was her main intention during the pilot season in 2013. Then the project grew in importance as a real pedagogical tool. Not only she recruits students using this project, but also, it makes her classes extremely efficient for learning language and culture within her own teaching philosophy, which is based on Critical Pedagogy. In Brazil ICONE was an opportunity to learn language and culture beyond the walls of the classroom.

Critical pedagogy provides us with some pedagogical processes: reflection, dissent, difference, dialogue, empowerment, action and hope (Guilherme, 2002)

Project ICONE turned out to be quite intricate and effective tool for recruiting students for the summer abroad program in Brazil. It did not take long to realize that ICONE had taken on a life of its own and that being used as a tool for recruiting students was only one of its many magnificent side effects. Project ICONE is now a part of the Duke Portuguese Program curriculum. In Belém, students hear about the project and keep asking W. Silva when it will be their turn to participate.

7. REFERÊNCIAS

BENSON, Phil; HAYO Reinders. Introduction. *Beyond the Language Classroom*. Palgrave McMillan, p.1-6, 2011.

BYRAM, Michael. *From Foreign Language Education to Education for Intercultural Citizenship*. Multilingual Matters, 2008.



CHOMSKY, Noam. On Language and Culture. Noam Chomsky interviewed by Wiktor Osiatynski. *Contrasts: Soviet and American Thinkers Discuss the Future*. New York: MacMillan, p. 95-100, 1984. <http://www.chomsky.info/interviews/1984----.htm>

FITZGERALD, Helen. *How Different Are We? Spoken Discourse in Intercultural Communication*. Multilingual Matters, 2002.

GUILHERME, Manuela. *Critical Citizens for an Intercultural World*. Multilingual Matters, 2002.

MLA Ad Hoc Committee on Foreign Languages, *Foreign Languages and Higher Education: New Structures for a Changed World*. May 2007. <https://www.mla.org/Resources/Research/Surveys-Reports-and-Other-Documents/Teaching-Enrollments-and-Programs/Foreign-Languages-and-Higher-Education-New-Structures-for-a-Changed-World>

PHIPPS, Alison; GUILHERME, Manuela. *Critical Pedagogy: Political Approaches to Languages and Intercultural Communication*. Multilingual Matters, 2004.

PRENSKI, Marc. “Digital Natives, Digital Immigrants”. *On the Horizon*. v. 9, n. 5, 2001. <https://www.marcprensky.com/writing/Prensky%20-%20Digital%20Natives,%20Digital%20Immigrants%20-%20Part1.pdf>.

SÁ, Lucia. *Rain Forest Literatures: Amazonian Texts and Latin American Culture*. University of Minnesota Press, 2004.

TRIANDIS, Harry C. “Individualism-Collectivism and Personality”. *Journal of Personality*. v. 69, n. 6, pp. 907–924, 2001. <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14676494/2001/69/6>.

TRIANDIS, Harry C., and Harry Hui. “Individualism-Collectivism A Study of Cross-Cultural Researchers”. *Journal of Cross-Cultural Psychology*. v. 17, p.225-248, 1986.

USHIODA, Ema. “Motivating learners to speak as themselves.” *Identity, Motivation and Autonomy in Language Learning*, edited by Murray Garold et al., Multilingual Matters, p. 11-24, 2011.

VAN LIER, Leo. “A sociocultural perspective.” *The Ecology and Semiotics of Language Learning*. Kluwer, 2004.



APPENDIX 1 - NON-EXHAUSTIVE LIST OF THEMES DISCUSSED IN THE SESSIONS

1. The so-called “first world countries”. White hegemonic power in the relationship of developing vs developed countries. The assumptions that have shaped Brazilian view of America.--- watch for patronizing and colonizing discourse when the players are seen as inferior/superior -- The discourse of Western culture and Eastern cultures. Is it possible to step out our own cultural sphere and comprehend “the other”? Lucia Sá, Professor of Brazilian Literature in the University of Manchester, believes this is possible. She works with Brazilian indigenous narratives. In her book *Rainforest Literatures: Amazonian Texts and Latin American Culture*, she analyses how indigenous narratives deal with the same human problems, virtually the same subject of the literature of all cultures. In one of the chapters, she recounts indigenous narratives resolving problems of marriage in a sophisticated way. She uses “sophisticated” in the same sense of the word that I do: efficient, concise, worldly-wise and beautiful within that particular culture.
2. English as a supreme language and dominant culture --- how do we promote an egalitarian conversation?
3. Social stratification within a nation as well as between nations.
4. Patriarchal power and male dominated societies
5. Moral progress in feminism and gender issues in the last decades of the 20th century and beginning of the 21st century.
6. Subliminal messages
7. Influence of media, the rise of a “culture industry” produced by the internet boom and the fall of TV for Millennials.



About the authors:**Magda Silva** | E-mail: mbsilva@duke.edu

Dr. Magda Silva holds a doctoral degree in Brazilian Studies and Portuguese language from the University of North Carolina at Chapel Hill. She is the Coordinator of the Portuguese Language Program at Duke University and director of the Duke in Brazil Summer Program. Her interdisciplinary interest has reached a variety of fields including Environmental Studies, Latin American Studies, Law, and Business. Her current research focus on Critical Pedagogy, and Intercultural/Intracultural learning. She applies these two pillars to all teaching material and projects she creates as an educator of second language acquisition. Dr. Silva's research is the foundation of her pedagogical material, one that provides full clarification of cultural, linguistic, and global political issues.

Walkyria Magno e Silva | E-mail: walkyriamagno@gmail.com

Dr. Walkyria Magno e Silva holds a bachelor's degree in Portuguese and German from the Universidade Federal do Paraná (1976), a bachelor's degree in English from the Universidade Federal do Pará (1987), a master's degree in Linguistics from Universidade Estadual de Campinas (1980) and doctorate in Language Sciences from the Université Toulouse Jean Jaurès (Toulouse II le Mirail), France (2002). She has experience in Linguistics, focusing on Applied Linguistics, more specifically on autonomy, additional languages teaching and learning, language learning advising, language learning as a complex adaptive system. She acts as a reviewer for national journals. From 2008 to 2010, she chaired the Modern Foreign Languages School at UFPA. Presently, she directs the Institute of Letters and Communication at UFPA.



A filosofia do Ubuntu na educação

The philosophy of ubuntu in education

Ngogi “Mgogi” Emmanuel Mahaye¹

Secretaria de Educação de KwaZulu-Natal. Diretor-Gabinete do MEC. Africa do Sul

Edna Raquel Hogemann (tradutora)²³

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Professor. Rio de Janeiro (RJ). Brasil

RESUMO

Sinto-me muito humilde, mas exaltado pelo nobre chamado abraçado por revolução e evolução das ideias que deram forma a esta peça exotérmica do artigo ‘Filosofia no desenvolvimento e design curricular. Isto é uma culminação de experiências vividas na fraternidade educativa de sistema sociopedagógico. Ela estende sua mente ao seu limite em uma interminável maneira e caráter próprio. Conhecimento é informação e informação é conhecimento, mas é tanto uma transformação quanto outra versão de sua matéria e energia. Tanto conhecimento e informação quanto matéria e energia não podem ser criados nem destruídos, mas apenas mudando de uma forma para outra, portanto este artigo pretende mudar o estudo moderado de uma forma para outra no nível e posição de pensamento. Tem sido minha filosofia e crença ensinar uma criança africana como nunca e como se você fosse uma arma ou cano apontado. Isso porque eles são o futuro de nosso país libertado, a esperança e os futuros líderes, e a nova mentalidade de uma liderança prospectiva consciente. A pergunta importante é se os coordenadores de currículo estão dispostos a trabalhar duro para ter sucesso na obtenção de educação de qualidade e vão além,

ABSTRACT

I feel very much humbled yet exalted by the noble call embraced by revolution and evolution of ideas that had shaped this exothermic piece of article ‘Philosophy in curriculum development and design. This is a culmination of experiences one encountered in education fraternity of socio-pedagogical system. It stretches your mind to its limit in an endless manner and fashion of its kind. Knowledge is information and information is knowledge but it’s both transformations tender another version of its matter and energy. Both knowledge and information as matter and energy cannot be created nor destroyed but merely change from one form to another, hence this article will change the sober scholar from one form to another in the level and position of thinking. It has been my philosophy and belief to teach an African child like never before and as if you are gun or barrel pointed. This is because they are the future of our liberated country, the hope and future leaders, and the fresh minds of a mindful foresight leadership. The important question is whether curriculum managers are willing to work hard in order to succeed in getting quality education and go in extra mile putting their concerted effort to acquire skills and talents in ensuring our economic

¹ Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-5668-111X>

² Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3276-4526>

³ Tradutora: O presente texto, da autoria de Ngogi “Mgogi” Emmanuel Mahaye, Diretor- Gabinete do MEC-Secretaria de Educação de KwaZulu-Natal (Kzn), África do Sul, se propõe a realizar uma reflexão em como a filosofia do Ubuntu pode servir como um instrumento poderoso na educação, sob um signo multicultural, em comunidades outrora colônias e herdeiras do eurocentrismo, possibilitando um outro olhar para as questões contemporâneas críticas e os problemas sociais enfrentados por cada comunidade. Foi originalmente escrito em inglês sob o título: *The Philosophy of Ubuntu in Education*, em 2018 e, agora publicado com tradução em português, mediante a devida autorização expressa do autor.



colocando seu esforço para adquirir habilidades e talentos para garantir o nosso desenvolvimento e crescimento econômico. Os educadores devem ser treinados para adquirir a compreensão de que sociedade de pensadores e suas ideias progressistas são cruciais para que eles evoluam, e venham a crescer para se tornarem estudiosos moralmente aceitáveis de um mundo global. A apresentação deste artigo, apesar de sua natureza heterogênea, direciona para um ponto central de foco para desencadear pensamentos controversos divergentes dos padrões de sua própria natureza e interpretação. Uma articulação unificada de ofensiva pós-colonial às tendências estrangeiras em todos os aspectos da vida processamento da filosofia do ubuntu atinge a nação de esperança e o orgulho nativo inerente. A relevância e o tempo em que foi publicado dão impulso ao passo progressivo de nosso amado país, a África do Sul, para avançar radicalmente na transformação da educação através da filosofia do Ubuntu e seus Princípios de garantir estabilidade econômica crescente constante. Isso tratado em um número de seções que falam de reforma educacional que não se encontra propagando a ubuntu como estratégia de ensino e aprendizagem. Promoverá o pensamento crítico e o modo analítico e o ritmo patriótico em resposta a uma ansiedade levantada pelas crescentes forças das trevas para dar uma reviravolta no currículo sul-africano e na África para a sustentabilidade de seus ganhos econômicos às custas dos pobres e dos últimos. Esse ataque violento usa o antigo design instrucional opressivo latente para atrair as massas para as segundas leis pró-imperialistas pré-1994 e as oportunidades de emprego escravo que foi atribuído à exploração de negros como população menor. A tremenda mudança criou mais desafios sociais e econômicos impulsionado pela onda política de esperança aumentando a área iluminada na nuvem escura em que existia o apartheid e o regime colonial. Tenho prazer em reconectar a mim

development and growth. The school educators must be trained to acquire understanding that society of thinkers and its progressive ideas are crucial for them to evolve, and grow to become moral acceptable scholars of a global world. The presentation of this article in spite of its heterogeneous nature directs to one centre point of focus to spark divergent controversial thinking patterns of its own nature and interpretation. A unified articulation of postcolonial attack to foreign tendencies in all aspect of life tender the processing of philosophy of ubuntu reaches the nation of hope and inherent native pride. Relevance and time in which it has been published gives impetus to the progressive step of our beloved country South Africa to advance radical education transformation through the philosophy of Ubuntu and its tenets of securing stable constant increasing economic. This seen in a number of sections that talks to education reform which shall not be found propagating ubuntu as the teaching and learning strategy. It will promote critical thinking and analytical mode and patriotic tempo in responding to an anxieties raised by growing dark forces to somersault South African curriculum and Africa for their sustainability of their economic gains in the expense of the poor and the least. This onslaught uses latent old oppressive instructional design to woo masses to second pre- 1994 pro-imperialist laws and slavery employment opportunities that was assigned to blacks exploitation with small population and its natality than today. The tremendous change created more social and economic challenges driven by political wave of hope increasing silver lining surface area in the dark cloud the apartheid and colonial regime existed on. It gives me pleasure to reconnect myself and the youth to the real paradigm shift in the educational pendulum and academic reflection if not African scholarship resisting inferior position slumbering in terms of economic emancipation and structure. This article exist to acquaint the reader about manipulative



e aos jovens à verdadeira mudança de paradigma no pêndulo educacional e a reflexão acadêmica africana sobre estudos resistindo a uma posição inferior adormecida em termos de economia emancipação e estrutura. Este artigo se propõe a informar o leitor sobre a bonificação manipuladora de sistemas passados como a Educação Bantu em favor de neocoloniais e neoliberais sufocando nossas conquistas trazidas pela liberdade e democracia. A educação é indexada exponencialmente como uma prioridade máxima para libertar nossa mente, por isso está sendo carinhosamente definida como um fenômeno. Estou colocando o trabalho desta natureza à vista de vocês após os livros publicados e não publicados (artigos), *The Down Trodden Young Vozes Brilhantes*, *Filosofia da Educação Através dos Olhos dos Jovens Uns* e *A filosofia do Ubuntu e da Educação*. Foi uma enorme tarefa para mim como a ideia e autor desses livros como reverência de alta estima. Este artigo procura explorar os efeitos positivos, em professores, alunos e a sociedade, se a filosofia Ubuntu fosse infundida no sistema educacional sul-africano por meio do currículo e, simultaneamente, ancorada nos princípios paradigmáticos do Ubuntu e da Afrikology. Como uma filosofia transformadora, o artigo argumenta que o Ubuntu expande a mente para uma prática de sala de aula escolar e estaciona um novo visual e navegação transformadora e inovação necessárias em nossa 4.^a revolução industrial para o desenvolvimento socioeconômico.

PALAVRAS-CHAVE:

Afrikologia; Axiologia; Paradigmas; Ontologia; Epistemologia; Diversidade social; Ubuntu; Maat; Heutagogia; Ubuntuogia; Andragogia; Epistemologia; Filosofia.

gratification of past systems like Bantu Education in favour of neo-colonial and neo-liberals suffocating our gains brought by freedom and democracy. Education is exponentially indexed as an apex priority to liberate our mind, hence it is being affectionately defined as a critical phenomenon. I am putting the work of this nature in the sight of yours aftermath the published and unpublished (articles) books, *The Down Trodden Young Brilliant Voices*, *Education Philosophy Through the Eyes of the Young Ones* and *The philosophy of Ubuntu and Education*. It was an enormous task to me as the brainchild and Author of these books as reverence of high esteem. This paper seeks to explore positive effects, on teachers, learners and society, if Ubuntu philosophy was to be infused in the South African education system through the curriculum, and simultaneously anchored on the paradigmatic principles of Ubuntu and Afrikology. As a transformative philosophy, the paper argues that Ubuntu stretches one's mind into a school classroom practice and sparks a new look and transformative navigation and innovation required in our 4th industrial revolution for socio-economic development.

KEYWORDS:

Afrikology; Axiology; Paradigms; Ontology; Epistemology; Social diversity; Ubuntu; Maat; Heutagogy; Ubuntuogia; Andragogy; Epistemology; Philosophy.



1. INTRODUÇÃO

A educação é a instituição social essencial. Num sentido muito real, a função da sociedade é a educação. O efeito da educação na sociedade é profundo, e todas as sociedades privilegiam a educação como a pedra angular da estabilidade, segurança, crescimento e poder. As raízes da educação como instituição social residem na necessidade de estabilidade e segurança dentro dos grupos sociais. Nesse sentido, a educação tem sido tradicionalmente um agente do status quo, e não um agente de mudança.

Como as crianças devem ser educadas moralmente? Como uma sociedade deve responder à infração moral? Existe uma lógica universal para o desenvolvimento moral? Existe uma alternativa plausível aos modelos de justiça e cuidado da moral, raciocínio e ação?

Neste artigo, respondemos a essas e outras questões importantes questões sobre moralidade, apelando para uma filosofia africana chamada Ubuntu, que é encontrado em todo o continente africano. Mas, ao fazê-lo, precisamos justapor isso ao atual sistema educacional, que é amplamente eurocêntrico, com o objetivo de transformar nosso sistema educacional, pois vivemos em um mundo poliepistêmico.

Os professores africanos, na disciplina de educação, devem buscar a produção de conhecimentos que possam renovar a cultura africana, defender a dignidade e as conquistas civilizacionais dos povos africanos e contribuir novamente para uma nova agenda global que pode nos tirar da crise da modernidade promovida pelo Iluminismo europeu. Tal conhecimento deve ser relevante para as necessidades atuais das massas, que elas podem usar para trazer uma transformação social de sua situação atual. Não podemos apenas falar sobre produção de “conhecimento por si mesmo” sem questionar seu propósito. Não pode haver tal coisa como o avanço da ciência por si só. Aqueles que perseguem a “ciência pela ciência” descubrem que seu conhecimento é usado para propósitos que talvez nunca tenham pretendido.

O conhecimento eurocêntrico não é produzido apenas por si mesmo. Seu propósito ao longo dos tempos tem sido capacitá-los a “conhecer os nativos” para apropriar-se de seus territórios, incluindo recursos humanos e materiais [Said, 1978] em seu benefício³. Tal controle de conhecimento foi usado para explorar os povos não europeus, colonizá-los mentalmente e geoestrategicamente, bem como subordinar o resto do mundo a seus projetos e interesses.



2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Nas instituições de ensino superior sul-africanas em geral, e nas escolas em particular, a educação básica ainda representa um enorme desafio. Embora muito tenha sido feito para fechar a lacuna (desequilíbrios do passado), a multiculturalidade na educação e a construção do conhecimento ainda representam um desafio devido à sociedade multicultural dominada pelos tradicionalistas ocidentais que defendem esse sistema educacional há séculos, que ainda existe por meio de escolas independentes e privadas; a marginalização dos sistemas de conhecimento indígenas, culturas de grupos étnicos locais; a supressão da diversidade de saberes e da tipologia das escolas situadas em diferentes contextos, como rural, semirural, eficiente e urbano, dificulta o enfrentamento dos desafios multiculturais; falha em reconhecer o Ubuntu em nossos sistemas de educação sufocaria o sistema educacional de nosso país como um todo e perpetuaria os legados do Apartheid.

O conhecimento eurocêntrico sobre nós, que chamamos de “conhecimento científico”, ainda domina a psicologia da política, economia e elites acadêmicas e através da religião, também as massas africanas.

Trata-se, portanto, da tarefa de redescobrir o passado de África, que já começaram a problematizar, no contexto da criação da base para uma epistemologia e metodologia inovadoras, que devem ser perseguidas.

A África do Sul escolheu “Sistemas de Conhecimento Indígena” (IKS) como conceito de nivelamento preferido, que se refere a esse sistema de conhecimento em filosofia, ciência, tecnologia, astronomia, educação, matemática, engenharia etc., que está fundamentada no total "cultural" (muito amplamente definido) patrimônio de uma nação ou sociedade, e mantido por comunidades ao longo dos séculos.

Esses sistemas são sustentados por uma teia interligada de subsistemas éticos, sociais, religiosos e filosóficos que determinam amplos padrões de cognição, fornecem-lhe a essência racional e tom emocional. A questão, portanto, é: por que o Ubuntu não está, mesmo em um país democrático como o nosso, infundido no sistema educacional?

As escolas sul-africanas, neste momento, caracterizam-se por um comportamento pernicioso de professores e alunos. Estamos testemunhando atos horríveis de estupro, violência – violência entre professores e alunos, roubo, destruição de propriedades escolares, falta de respeito, drogas dentro das dependências das escolas etc.



Escolas tornaram-se refúgio de traficantes, estupradores, etc. Esta é uma manifestação de pobreza espiritual dentro de nossas instituições de ensino, daí as vidas de professores e alunos tornaram-se tão vulneráveis. Tal ambiente torna difícil a produção de futuros líderes confiáveis. É nesse sentido que, talvez, a infusão da filosofia Ubuntu nas nossas escolas podem conter esse flagelo.

3. EDUCAÇÃO

A educação desempenha um papel vital no desenvolvimento dos valores humanos e humanidade. É uma prioridade no desenvolvimento e avanço da civilização e humanidade. É um meio pelo qual as pessoas são preparadas para a criação de sua própria civilização e glória particulares”

Para nós, a educação deve criar uma consciência entre as crianças e adultos para que possam ser encorajados e capacitados a pensar positivamente em a recuperação e reconstrução de sua história, patrimônio cultural, identidade e personalidade.

No muito recente sistema eurocêntrico de educação a que todos fomos submetidos, o africano continua a ser vítima um processo educacional que está causando uma deformidade mental que, por sua vez, está afetando sua visão de si mesmo, dos outros e do mundo humano como um todo.

O aspecto mais prejudicial desse sistema educacional era que ele hipnotizava a mente africana a ponto de causar confusão, frustração e desamparo e por vezes fez com que o africano contribuísse involuntariamente para projetos voltados para sua própria destruição.

Este se sente equivocado e inseguro, especialmente quando confrontado com situações que exigem suas suas decisões sejam rápidas e independentes. Fica a pergunta:

Que tipo de educação queremos para nossos filhos? John Clarke, em seu livro “African World Revolution”, tentou responder a esta pergunta quando disse “... nossos filhos devem ser educados para autossuficiência, manutenção da nação, administração da nação em todos os aspectos. Eventualmente, eles devem aprender a projetar e fabricar todas as instalações necessárias usadas no mundo, desde um alfinete de segurança até uma locomotiva e um avião”

E Freire em seu livro “O Pedagogia do oprimido” respondeu e disse: “nós precisamos ter uma educação libertária, que faça as pessoas se sentirem mestres de seu pensamento, discutindo o pensamento e as visões do mundo explícita ou implicitamente”.



4. FILOSOFIA

A filosofia é um conceito crítico de alcance mundial que deriva de duas palavras simples: (*Philein*), que significa amor, e (*Sophia*), que significa sabedoria. Isso significa o amor pela sabedoria. A filosofia é um engajamento crítico que busca desenvolver os padrões de vida por meio de ideias, opiniões, pensamentos e crenças.

Existem muitos tipos de filosofia, e entre aqueles que me interessam estão a filosofia europeia/grega e a filosofia africana. A filosofia grega é bem documentada e conhecida, portanto, vou focar na filosofia africana e suas aplicações em nossos sistemas educacionais.

De acordo com Paulin Hountondji em sua obra "Filosofia Africana: Mito e Realidade" (1996), utilizando a abordagem tradicionalista para a filosofia africana, um africano pode aprender filosofia em uma instituição de ensino superior ocidental no exterior ou em seu próprio país e se tornar extremamente hábil em disputas filosóficas; ele até pode ser capaz de fazer contribuições originais em algumas áreas da filosofia. No entanto, o fato permanece de que ele estaria envolvido na filosofia ocidental, não na filosofia africana.

No que diz respeito aos principais ramos da filosofia, as ideias filosóficas africanas podem muito bem ser inexistentes. Essa tendência deve ser revertida. Acadêmicos africanos como Placide Temples, Alexis Kagame, Kwesi Wiredu e muitos outros desenvolveram uma resposta a essa tendência ao criar uma filosofia orientada para a África, sendo rapidamente rotulados de "etnofilósofos". A filosofia africana se tornou a segunda corrente filosófica e sempre foi contestada pelo primeiro grupo ocidental de filósofos.

A controvérsia resultante da crítica de Hountondji à etnofilosofia constituiu uma parte significativa das preocupações da filosofia africana contemporânea. Essa controvérsia pode ser estudada em diversos livros, como Appiah (1989: cap. 8); Appiah (1992: cap. 5); Gbadegesin (1991: cap. 1); Gyekye (1987: caps. 1–3); veja também o prefácio da edição revisada; Kwame (1995: Introdução, caps. 1, 2 e 5); Makinde (1988: caps. 1–3); Masolo (1994: caps. 2, 3 e 7); Mosley (1995); Oladipo (1992); Oruka (1990a); Serequeberhan (1991).

Portanto, há uma crença generalizada entre os filósofos africanos de que existiam textos filosóficos não decodificados na sociedade tradicional africana. O único obstáculo, argumentam Mafeje e Wiredu, é que o estudo desses textos pelos africanos não tem sido conceitualmente esclarecedor, nem eminentemente crítico e reconstrutivo.

O que é importante é que todo pensamento ocorre em contextos culturais e socioculturais, e a filosofia africana existe e deve ser respeitada e maximizada em nosso sistema



educacional, caso contrário, a África como um todo cairia perpetuamente e sucumbiria aos excessos de um desconhecido universalismo ocidental.

Portanto, ao incorporar a filosofia Ubuntu no sistema educacional, em um ambiente multicultural, como temos na África do Sul, é crucial examinar a gênese africana da filosofia.

5. FILOSOFIA AFRICANA

É significativo, a partir do ponto de vista de uma Afrikologia do conhecimento, que quando a crise das epistemologias científicas modernas começou a se manifestar de maneira significativa na consciência de alguns dos pensadores *mainstream*, a única alternativa que eles tinham para superar essa crise era retornar à fonte.

Nas escolas de mistério da antiga Kemet, a educação era o processo de alcançar a consciência interior do Criador, e os gregos definiam a educação como 'extrair do potencial latente' aquilo que já preexistia internamente. Os métodos primários de ensino eram focados no desenvolvimento do caráter e na superação de falhas básicas de caráter. As seguintes 10 virtudes que os estudantes deveriam desenvolver eram: controle do pensamento; controle do propósito; devoção ao propósito; liberdade do ressentimento sob perseguição; liberdade do ressentimento sob injustiça; habilidade para distinguir o real do irreal; habilidade para distinguir o certo do errado, etc.

É claro a partir desses princípios que a educação era primordialmente um processo orientado internamente. O processo era abrangente e envolvia o iniciado/aluno alcançando: unidade do eu; unidade da tribo e unidade com a natureza; desenvolvimento de responsabilidade social; desenvolvimento de caráter e desenvolvimento de domínio/poder espiritual.

Ao estabelecer comparações entre esse sistema de educação e aquele ao qual estamos sujeitos hoje, as diferenças se tornam evidentes.

Por outro lado, a verdadeira educação revela a importância desse sistema de escolas de mistério, sem necessariamente voltar à história, visto que podem ser compreendidos como habilidades básicas para a vida e algo do qual todos deveríamos ter consciência. No entanto, esse conhecimento nos foi negado. Por quê?

Essa privação tinha como objetivo incutir na pessoa africana escravizada uma falsa consciência, na qual passaram a ver e experienciar seus senhores brancos como 'deuses', dado que tinham o poder de vida ou morte do 'escravo' nas mãos.



Ao serem subordinados e deseducados a acreditar em mentiras sobre nós mesmos enquanto africanos, os africanos ficaram sem um senso claro de propósito e, portanto, sem visão/objetivo para suas próprias vidas. Ainda não conseguimos nos reimaginar como o povo escolhido por Deus, da maneira como outros grupos étnicos fizeram, e ao fazer isso, dar significado à nossa biografia coletiva. Consequentemente, lutamos para saber como dar significado à vida de nosso povo.

A lição para a África a partir dessa revelação é que ela tem a responsabilidade, como nação, de criar essa visão para seu povo na África.

Até que a África tome a decisão de trabalhar com o bem-estar psicológico de seu povo em todo o mundo, um indivíduo de cada vez, tais apelos, como o atual por ideias para estratégias de crescimento econômico e redução da pobreza, continuarão sendo feitos. A resolução dos problemas da África está dentro de sua própria consciência.

Nossos ancestrais das escolas de mistério da antiga Kemet nos deixaram uma excelente estratégia baseada em sua compreensão de que o propósito inteiro da vida humana é alcançar a unidade com nosso Criador, e que essa unidade pode ser alcançada através do desenvolvimento de virtudes espirituais no indivíduo. Os africanos não têm nada a perder e tudo a ganhar testando a utilidade desse caminho para si próprios. E para alcançar isso, eles são desafiados a considerar seriamente a importância de trazer a espiritualidade para a sala de aula.

6. INTRODUZINDO ESPIRITUALIDADE NA SALA DE AULA

Mahatma Gandhi uma vez disse:

A verdadeira dificuldade é que as pessoas não têm ideia do que é a educação de fato. Avaliamos o valor da educação da mesma forma que avaliamos o valor da terra ou das ações no mercado de ações. Queremos oferecer apenas uma educação que permita ao aluno ganhar mais. Mal damos importância à melhoria do caráter do educado... Enquanto essas ideias persistirem, não há esperança de jamais conhecermos o verdadeiro valor da educação.

Falando sobre a importância do Ubuntu em qualquer sistema educacional, Paulo Freire disse: "O humanismo autêntico consiste em permitir a emergência da consciência de nossa plena humanidade, como condição e como obrigação, como situação e como projeto."

Para inculcar um senso de valores nas escolas, pretende-se ajudar os jovens a alcançar níveis mais elevados de julgamento moral. A crença é que a educação não existe apenas para servir ao mercado, mas para servir à sociedade, o que significa incutir nos alunos um amplo



senso de valores que só pode surgir de uma exposição equilibrada às humanidades e às ciências. Enriquecer o indivíduo dessa maneira é, por extensão, enriquecer a sociedade.

Um currículo reformado deve enfatizar muito a matemática, a ciência e a tecnologia. Mas, devemos nos precaver contra uma forma mecanicista e estreita de educação, voltada apenas para as exigências do mercado. Argumentamos que os alunos devem receber uma educação bem fundamentada tanto nas humanidades quanto nas ciências.

Em nenhum lugar o desafio foi mais pronunciado do que na educação, nas escolas e faculdades e outras instituições que, coletivamente, são o viveiro de valores. Portanto, os valores têm que ser "ensinados" de tal maneira que sejam absorvidos e vividos. No entanto, aprendemos no passado os perigos de legislar um sistema de valores e transformá-lo em uma ideologia.

Quando se trata de ensino, é absolutamente necessário ter uma boa conexão espiritual entre o professor e o aluno. Se esse tipo de ligação não existe entre as duas partes, não se pode esperar nada de bom da escola. Sem um bom relacionamento entre professor e aluno, é muito difícil para os ensinamentos se desdobrarem naturalmente. O ensino realmente depende dessa conexão.

O professor precisa estar inspirado para ensinar sua disciplina. A coisa mais importante é que seus alunos tenham respeito e apreço. Ter respeito e apreço pelo professor é a coisa mais importante na profissão de ensino. Se você não tem respeito e apreço, então é impossível ensinar ou produzir futuros líderes credíveis.

Para ensinar, o professor precisa estar inspirado. Ele ou ela precisa realmente querer ensinar aquela disciplina. Eles precisam sentir que têm um bom recipiente para despejar esse ensinamento. Caso contrário, se algo estiver incomodando um professor, isso prejudica sua motivação para ensinar.

O professor e o aluno precisam ter certas qualidades. Não pode ser que o professor seja um desastre e o aluno seja um desastre. Então, nada significativo acontece, na verdade as coisas pioram.

Se você não examina as qualidades do professor, é como beber veneno. Se você beber veneno, você pode morrer. Se você não examina seus alunos, é como pular de um penhasco. Se você pular de um penhasco, você pode morrer ou pode quebrar suas pernas.

Um professor influencia sua vida. Se você encontrar o tipo errado de professor, você é influenciado a seguir o caminho errado. Isso vale para qualquer tipo de professor - professores



religiosos, professores espirituais ou qualquer outro tipo de professor - porque o papel de um professor é orientar você. Portanto, o professor errado pode desorientar você, seja intencionalmente ou não.

Por outro lado, às vezes o professor recebe o tipo errado de alunos. Se um professor tem alunos ruins, isso também pode ser perigoso. Esses alunos acabam minando o professor ou criando dificuldades para ele. Quando o aluno é difícil e não tem o devido respeito pelo professor, isso perturba a mente do professor. E isso interfere nos ensinamentos, porque quando a mente do professor está perturbada, ele ou ela não quer ensinar. Isso impede que outras pessoas também recebam os ensinamentos. Ter os alunos errados interfere na valiosa oportunidade de outras pessoas se conectarem com o professor e os ensinamentos.

Para que o professor e o aluno tenham uma boa conexão, eles precisam se respeitar. Essa é a base para qualquer relacionamento real, e isso só pode acontecer se estiver ancorado nos sólidos valores e princípios do Ubuntu.

7. UBUNTUGIA E EDUCAÇÃO

Epistemologicamente, o Ubuntu foi desenvolvido por Hermes Trismegistus do antigo Kemet, no ano de 1049 a.C. Hoje, a palavra equivalente bem conhecida para o Ubuntu na língua antiga egípcia é chamada de 'Maat'.

Para entender completamente, precisamos, antes de tudo, desmembrar e decifrar o termo 'Ubuntu'. O que 'bu' significa? E o que 'ntu' significa? Bu + Ntu = Buntu, daí dizemos 'u-Buntu'.

Os filósofos antigos Nguni, entre os 42 princípios de Maat, escolheram aqueles poucos específicos para suas circunstâncias. A filosofia Ubuntu (Bhengu, 2014; Ngubane, 1070) é composta por cinco seções principais da seguinte forma: Credo, O corpo de tradições pelas quais as comunidades se definem, Costumes, Leis e outras práticas legais, Constituições e os Princípios do Ubuntu.

A partir daqui, precisaríamos desenvolver os princípios do Ubuntu, como os encontramos em Maat. É aconselhável que, ao ensinar Ubuntu nas escolas, comecemos por aqui, incluindo a explicação da natureza dos antigos Kemet - sua espiritualidade e cosmologia.

A palavra Ubuntu pertence ao grupo de línguas indígenas Nguni e tem cognatos em outras línguas indígenas Bantu. Pode ser melhor traduzida para o inglês como "humanidade" ou "ser humano". Não existe um termo equivalente em inglês para Ubuntu, e é por isso que



Desmond Tutu explica que é muito difícil traduzir Ubuntu para uma língua ocidental. Ele fala da essência de ser humano. Quando queremos elogiar alguém, dizemos: "Yu, u noBuntu"; "Ei, ele ou ela tem Ubuntu." Isso significa que são generosos, hospitaleiros, amigáveis, atenciosos e compassivos. Eles compartilham o que têm. Também significa que minha humanidade está conectada, está indissoluvelmente ligada, à deles. Pertencemos a um conjunto de vida. Dizemos *'umuntu ngumuntu ngabantu'* ou 'Eu sou porque você é, você é porque nós somos', mas também é importante analisar mais a fundo essa máxima para uma compreensão mais profunda.

O autor não se deterá muito nisso, uma vez que fazê-lo seria uma injustiça a este artigo, pois iria além de seu escopo pretendido, mas é suficiente indicar que um entendimento adequado desse conceito é muito necessário, pois não é um conceito fácil de entender rapidamente. Na superfície, parece fácil, mas ao aprofundar, revela sua singularidade e complexidade na compreensão.

Na África do Sul, a compreensão tradicional de que alguém é verdadeiramente humano apenas como membro de uma comunidade é expressa em termos de "ubuntu". O Ubuntu é simultaneamente o alicerce e o edifício da filosofia africana. É a base da vida cultural comunitária africana, funciona como um fator unificador, reunindo as pessoas independentemente de sua origem ou acesso à riqueza.

A humanidade de uma pessoa não pode ser separada da humanidade daqueles que a cercam. É uma existência individual do eu e a existência simultânea para os outros. A pessoa torna-se plenamente humana na medida em que se inclui nas relações com os outros. Os estudiosos do Ubuntu concordam que ele reconhece bens imateriais. A ideia do Ubuntu difere da visão materialista do mundo e das pessoas que é dominante em nossa cultura científica. A vida africana enfatiza a humanidade e os relacionamentos acima da riqueza material. Trata-se de ser um bom membro da comunidade, vivendo e aproveitando a vida em vez da aquisição da criatura material.

Muito já foi escrito sobre as diferenças entre filosofias africanas e europeias. Qualquer análise comparativa entre a filosofia africana tradicional com a filosofia europeia, o contraste é, de fato, impressionante.

Aristóteles, que foi um dos estudantes de grego no antigo Egito, chega perto disso quando diz: "A pessoa excelente está relacionada com seu amigo da mesma forma que está relacionada consigo mesma, pois um amigo é outro ele mesmo". Além disso, as explicações do



Ubuntu concordam que alcançamos a autorrealização por meio de relacionamentos interpessoais.

Conciliar autorrealização (que é eurocêntrica) e comunalismo (afrocêntrico) é tão importante quanto tentar conciliar a moral ocidental com a moral africana. As teorias éticas ocidentais modernas são confrontadas, mas têm dificuldade em responder, à pergunta: Por que devo ser ético (se isso não é bom para mim)? Se, no entanto, entendo que beneficiar outras pessoas também é bom para mim (mesmo quando, no extremo, isso me leva à morte), então automaticamente tenho um motivo para agir eticamente.

8. INCORPORANDO UBUNTU NO SISTEMA EDUCACIONAL

O primeiro passo para desenvolver a teoria necessária da filosofia africana Ubuntu é reconhecer a escola como uma comunidade, não apenas uma coleção de indivíduos. O Ubuntu fornece uma base filosófica sólida para a comunidade, e devemos enxergar a escola como tal.

Quando a escola é compreendida como uma comunidade, torna-se mais eficaz incorporar o Ubuntu ao sistema. Promover o bem da escola é promover o bem de todos os seus membros, ou seja, o corpo governante, os professores e os alunos.

O coletivismo associado à harmonia e cooperação significa trabalhar para o benefício do todo, baseado em uma visão de longo prazo, em vez do benefício de indivíduos em constante mudança. Aplicar os valores centrais do Ubuntu, como humanidade, cuidado, compartilhamento, respeito e compaixão, desenvolve o caráter humano dos alunos, tornando-os assim melhores líderes do amanhã em nosso mundo globalizado e rápido.

O Ubuntu enfatiza a necessidade de aproveitar a tendência de solidariedade, pois ele não reconhece cor nem raça (no contexto atual), mas apenas reconhece a raça humana como criada por Deus. Isso não significa que devemos descartar outros bons valores exógenos, mas precisamos fundi-los todos em uma estratégia harmoniosa.

Em resumo, o Ubuntu não é afrocentrado nem eurocentrado, mas sim humanístico, e o humanismo não reconhece cor nem raça. Não é nem humanismo africano nem humanismo europeu, mas apenas humanismo (*Isidalwa esingumuntu kaNkulunkulu, hhayi ukhlukanisa isidalwa ngobuhlanga kumbe ngobuzwe, njengoba kwenzeka namhlanje*).

O Ubuntu na educação geralmente começa a partir da escola, pois a maioria das escolas bem-sucedidas ou academicamente boas são aquelas que atualmente adotam a liderança Ubuntu, por exemplo; a escola trata todos os alunos igualmente ou a escola pratica os valores



do Ubuntu. O Ubuntu na educação sul-africana é refletido pela disciplina escolar para garantir a segurança dos estudantes e, em segundo lugar, criar um ambiente propício ao ensino e à aprendizagem.

O desenvolvimento sustentável depende de aproveitar a energia da maioria, o que significa que a escola trabalha em conjunto com a comunidade, funcionários e todos os alunos para praticar o Ubuntu.

O foco no ensino, aprendizado e desenvolvimento profissional, independentemente da área, precisa estar fundamentado nas noções de Ubuntu. A liderança por meio do Ubuntu é percebida como uma agência coletiva. Isso implica em adotar o Ubuntu como uma forte parceria entre a comunidade e a escola, onde todos os envolvidos, como professores, alunos, líderes escolares, pais, comunidade e governos locais e centrais, participam juntos na definição e implementação dos programas de aprendizado.

Por exemplo, o professor e a equipe da escola devem se respeitar e cuidar de si mesmos e, em seguida, cuidar de todos os alunos na escola, independentemente de sua origem ou circunstâncias. As consequências do Ubuntu quando aplicado ao contexto escolar são especialmente evidentes nas áreas de disciplina escolar.

A escola de alto desempenho provavelmente se caracteriza pela presença da prática do Ubuntu. Geralmente, o nível de disciplina escolar reflete a presença ou ausência do Ubuntu na escola e na comunidade circundante. Quando as escolas adotam o Ubuntu, testemunhamos um corpo estudantil disciplinado. Consequentemente, o tipo de liderança que leva a um melhor desempenho escolar está relacionado à presença ou ausência do Ubuntu nelas. Por outro lado, um corpo discente indisciplinado demonstra a falha em adotar e a ausência do Ubuntu.

0. VALORES DO UBUNTU

O Ubuntu na educação é considerado como fornecedor de conhecimento indígena, o qual é realmente importante para a integração em nossa concepção africana de inclusão, que por sua vez promove a inclusividade, igualdade e justiça social em nosso sistema educacional. O propósito da educação é libertar as mentes dos oprimidos para destruir as classes sociais e criar uma consciência humana única dentro da sociedade. A educação tem como objetivo desenvolver uma concepção de educação que contribua para a imaginação, deliberação e responsabilidade, e ações que ajudem a promover a justiça nas relações educacionais,



especificamente em relação à Educação Africana. O Ubuntu na educação faz com que os discentes reconheçam a humanidade em si mesmos e nos outros.

A escola deve incentivar os discentes a trabalhar cooperativamente através do compartilhamento e do engajamento com os outros na sala de aula. O Ubuntu nas escolas ou na educação é descrito como uma abordagem inclusiva que clama por dignidade e respeito em nossas relações mútuas com os outros na educação, sala de aula ou escola.

A educação ou a escola como um todo reflete os valores e crenças que a sociedade considera dignos, portanto, a escola transmite esses valores, ética, em que o corpo docente e os estudantes são parte da sociedade. Valores são parte integrante da sociedade e a sociedade se entende e julga seu valor por meio do sistema de valores, levando em consideração a educação do indivíduo. Os valores centrais do Ubuntu na educação fornecem uma base de apoio ou referência a partir da qual tanto o professor quanto o estudante se envolvem no processo de avaliação.

Todo o processo educacional gira em torno do Ubuntu como uma filosofia ou conjunto de princípios éticos que capturam o sistema de crenças dos sul-africanos, de acordo com o qual as pessoas assumem a responsabilidade pelos outros e aceitam a autoridade e orientação de outros para progredir.

O Ubuntu na educação dá aos aprendizes a primazia da humanidade e adota uma visão mais holística nos estudantes, em vez de reduzir suas habilidades ou potencial. Conforme identificado pelo Diário Oficial do Governo (NO. 20844), o professor na escola que pratica o Ubuntu deve ser competente, atencioso e dedicado a fornecer educação igualitária e respeitosa a todos os aprendizes, independentemente de sua origem ou circunstâncias (Letseka, 2011; Msila, 2008; Baken Lefa, 2015).

Dois renomados estudiosos afro-americanos, Asante e Karanga, ressaltaram que o sistema educacional americano está impregnado com a ética Maatiana. A argumentação deles é que somos cultivados para fazer o bem por meio da instrução nas Sete Virtudes Cardinais de Maat, que são: verdade, justiça, adequação, harmonia, equilíbrio, reciprocidade e ordem.

Todas essas virtudes derivam de textos sagrados egípcios e são exatamente os princípios do Ubuntu em nossa situação, no Sul da África. Assim, falar a verdade, praticar a justiça, agir adequadamente, viver em harmonia, manter o equilíbrio, praticar a reciprocidade e reconhecer e respeitar a ordem divina, social e natural são todos aspectos de Maat. O esforço para cultivar o caráter Maatiano é, portanto, um esforço para criar um processo de auto



enriquecimento no qual a pessoa Maatiana e a sociedade, em uma recíproca dinâmica, se reforçam e sustentem mutuamente, promovendo a expansão um do outro. Maat, em seu sentido mais amplo, representa a correção no mundo, dando a devida atenção a si mesmo, à sociedade e ao mundo como uma ordem inter-relacionada.

A busca contínua, então, é manter, renovar, reparar e aprimorar essa ordem como criadores e portadores conscientes do bem no mundo, em um processo de restaurar, reparar e renovar o mundo.

10. AFRIKOLOGIA COMO UM PARADIGMA

De acordo com Asante, a Afrikologia (Inqaba Journal, 2017) é o estudo afrocentrado de qualquer fenômeno africano. Não se trata apenas do estudo da África ou do povo africano, mas sim do tipo de estudo e da perspectiva do estudioso que faz a diferença.

A Afrikologia possui três (3) propósitos: educar e treinar estudantes a como investigar, descobrir e recuperar o lugar da África no centro de suas próprias narrativas econômicas, sociais e filosóficas. Em segundo lugar, busca reposicionar o continente e seus intelectuais no assento do condutor de seu próprio discurso em línguas, histórias, fenômenos culturais e assim por diante. Isso ajuda a redirecionar a consciência.

Essa sinergia entre o Ubuntu e a Afrikologia auxilia a Afrikologia a avançar a partir da proposição de que é uma verdadeira filosofia de conhecimento e sabedoria baseada em cosmogonias africanas, porque é Afri- no sentido de ser inspirada pelas ideias originalmente produzidas no Berço da Humanidade, localizado na África. Ela não é Afrikologia apenas porque é africana, mas sim Afri- porque emana da Fonte do sistema universal de conhecimento na África. O produto, portanto, não é relativo à África, mas universalista, com sua base na África. É - (ko)logia porque se baseia em logos - a palavra da qual o Universo surgiu.

A partir da palavra surgiu a consciência e da consciência surgiu a humanidade, que produziu a linguagem a partir da palavra.

A Afrikologia extrai sua cientificidade e singularidade do fato de estar fundamentada em uma filosofia abrangente da humanidade que teve origem no Egito e foi atualizada pelas experiências vividas por toda a humanidade, que ainda continua a se inspirar em sua sabedoria profundamente enraizada - assim como o Ubuntu. Ela se baseia em uma filosofia que é consciente de si mesma, consciente de sua própria existência como pensamento, e que, embora originalmente baseada em mito, conseguiu se separar dele.



O que é então necessário é uma nova concepção holística e ao mesmo tempo ética da realidade, com raízes nas antigas concepções, especialmente do Egito. A Afrikologia é exatamente isso, uma epistemologia transdisciplinar que pode nos tirar do desconforto. A tradição é importante para a criação de compreensão e conhecimento verdadeiro. Nesse contexto, a abordagem hermenêutica está precisamente preocupada com a recuperação do conhecimento da rigidez da ciência moderna. Para Hermes: Se recordarmos a origem do nome hermenêutica, fica claro que estamos lidando com um evento linguístico, com uma tradução de uma linguagem para outra.

No entanto, em conclusão, o fato é que estamos lidando com uma situação sul-africana multicultural muito única. Portanto, mecanismos de diversidade cultural nas escolas precisam ser aplicados.

11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Incorporar a filosofia do Ubuntu e a Afrikologia no sistema educacional sul-africano, particularmente na província de KwaZulu-Natal, que é um ambiente multicultural, requer habilidade e abordagem meticulosa.

A educação multicultural é uma abordagem progressiva para transformar a educação com base na igualdade educacional e na justiça social. Os componentes necessários para uma educação multicultural são a integração de conteúdo, a redução de preconceitos, a promoção de uma cultura escolar empoderadora e a cultura social. Todos esses aspectos estão interligados e requerem atenção, pois estão relacionados aos esforços de resolução de conflitos no mundo atual. O que as crianças aprendem em seus ambientes de sala de aula em relação às interações com aqueles que são diferentes delas reflete em quão bem elas gerenciarão a vida no mercado global.

Em um sentido sério, um currículo multicultural bem desenvolvido é muito importante, uma vez que é a integração de ideais nos cursos de estudo das escolas que nutrem a prática que visa transformar a maneira como os alunos são instruídos, dando igual atenção às contribuições de todos os grupos na sociedade. Ele deve ser bem concebido, sensível, abrangente e incluir as histórias, experiências, tradições e culturas dos alunos na sala de aula. Um currículo multicultural reconhece a diversidade de línguas e promove a atitude de que todas as línguas e dialetos são sistemas válidos de comunicação para alguns grupos.



No último século, houve um aumento na aceitação global mútua de pontos de vista opostos e diferentes culturas - embora se possa argumentar que ainda há um longo caminho a percorrer. A diversidade existe até mesmo dentro da sociedade *mainstream* e os alunos precisam ter as habilidades de comunicação que a educação multicultural promove.

A educação multicultural não pode ser ensinada apenas por meio de um livro didático. Ela deve ser desenvolvida por cada educador com base em um grupo específico de alunos. Os professores podem ajudar os alunos a descobrir suas habilidades acadêmicas ao auxiliá-los a identificar seu próprio estilo de aprendizagem. Dessa forma, os alunos descobrem qual método de compreensão funciona melhor para eles com base em suas origens e personalidades. Se os educadores transformarem esse estilo de aprendizagem em um projeto de classe, uma lição intrínseca de multiculturalismo é ensinada.

Os educadores devem procurar maneiras de destacar as diferenças entre os alunos de maneira positiva. Isso pode envolver a redação de ensaios sobre o histórico familiar ou a parceria com outros alunos para ajudarem uns aos outros a desenvolver projetos que realcem a cultura do outro. Isso pode incluir tarefas que analisem a história familiar ao longo de gerações ou que peçam aos alunos para examinarem sua configuração familiar atual.

Para compreender plenamente a importância do multiculturalismo na sala de aula, os educadores devem primeiro examinar minuciosamente suas próprias crenças culturais, valores e preconceitos. Então, os futuros educadores estão prontos para começar a aprender sobre outras culturas - se familiarizar com seus valores, tradições, estilos de comunicação, preferências de aprendizado, contribuições para a sociedade e padrões de relacionamento de seus futuros alunos. Embora parte dessa educação possa ser adquirida por meio da leitura sobre diversidade cultural, é difícil substituir completamente a interação genuína e o diálogo com membros das culturas dos alunos.

Embora o conhecimento de livros sobre grupos culturais diversos possa ser útil até certo ponto ao planejar planos de aula e materiais educacionais, uma das razões mais importantes para realmente aprender sobre os padrões cognitivos dos grupos culturais é para que as atitudes e comportamentos interpessoais de alunos diversos possam ser interpretados de maneira eficaz em termos da cultura em que estão inseridos.

Ambientes de ensino tradicionais forçam estudantes desses e de outros grupos a modificar seus padrões de pensamento e comportamento para se adequarem às normas padrão euro-americanas, ou então enfrentar consequências acadêmicas e comportamentais. Em uma



sala de aula culturalmente responsiva, a responsabilidade é colocada no instrutor para aprender sobre e se adaptar às complexidades culturais dos alunos que ensinam.

Se usadas de maneira inteligente, tarefas de sala de aula podem oferecer uma janela primária para as crenças culturais de um aluno. Tarefas de escrita podem desempenhar um papel significativo na coleta de informações sobre os padrões de pensamento e tendências dos alunos. Entrevistas com membros da família, tarefas que peçam aos alunos para escreverem sobre experiências de aprendizado que ocorrem fora da escola, e tarefas envolvendo histórias e tradições familiares podem todas desempenhar um papel importante em descobrir informações sobre a herança cultural de um aluno. Os pais dos alunos frequentemente podem ser solicitados como fontes de informações pessoais úteis, e visitar os bairros onde os alunos diversos moram pode ajudar os educadores a terem uma ideia do nível de apoio social presente e dos tipos de desafios que o aluno pode enfrentar fora da sala de aula.

Um currículo multicultural ajuda os alunos a entenderem as experiências históricas significativas e os padrões culturais básicos dos grupos étnicos, as questões contemporâneas críticas e os problemas sociais enfrentados por cada um deles, e a diversidade dinâmica das experiências, culturas e indivíduos dentro de cada grupo étnico.

Indivíduos adquirem conhecimento ou crenças, por vezes inválidas, sobre grupos étnicos e culturais; portanto, é essencial que todos os alunos e membros de nossa sociedade desenvolvam uma compreensão dos grupos raciais, étnicos e culturais e sua importância na sociedade sul-africana e em todo o mundo.

Muito do conhecimento sobre grupos étnicos é estereotipado, distorcido e baseado em observações distantes, contatos dispersos e superficiais, tratamento midiático inadequado ou desequilibrado e informações factuais incompletas. Os multiculturalistas acreditam que os currículos escolares devem abranger uma variedade de vozes presentes na sociedade multicultural sul-africana. Eles acreditam que essa transformação nos métodos de aprendizado é um começo para abordar as desigualdades na sociedade sul-africana. Eles acreditam que isso é cada vez mais importante devido à mudança na composição populacional na África do Sul.

De importância é o fato de que o multiculturalismo, o Ubuntu e a Afrikologia se convergem harmoniosamente e, como tal, têm uma boa chance de produzir um produto único de liderança juvenil sul-africana, garantindo assim uma sociedade sul-africana melhor. Racismo, xenofobia, tensões raciais e étnicas poderiam ser coisas do passado, e de fato



apoiando o que Mandela disse, que os seres humanos não nascem racistas, mas aprendem da sociedade, o que significa que podem ser ensinados a deixar de ser racistas.

12. REFERÊNCIAS

ADEYEMI, M. & ADEYINKA, A. The principles and content of African traditional education, *Educational Philosophy and Theory*, 35(4), p. 425–440. *African ethic of Ubuntu/Botho* 287, 2003.

APPIAH, A. Ethical systems, African, in: E. Craig (Ed.) *Routledge encyclopaedia of philosophy* (London, Routledge), 1998.

BAIER, K. *The moral point of view: a rational basis of ethics* (New York, Random House), 1965.

BAKEN LEFA, (April 2015, Cape Peninsula University of Technology)

BANKS, J. *The canon debate, knowledge construction, and multicultural education*. *Educational Researcher*, 22 (5), p. 4-14, 1993.

BELL, R. *Understanding African philosophy* (New York, Routledge), 2002.

BHENGU, M. J. *Ubuntu: the essence of democracy* (Cape Town, South Africa, Novalis Press), 1996.

BHENGU, M. J. *Ubuntu in Education, in his: Ubuntu: Global Philosophy for Humankind* (Cape Town: Lotsha Publications), p. 207-22, 2006.

BIKO, S. (1971/2004) *I write what I like* (Johannesburg, Picador Africa).

BLASCHKE, L.M, and BRINDLEY, J. (2011). Establishing a foundation for reflection practice: A case study of Learning journey journal use. *European Journal of Open, Distance, and ELearning (EURODL)*.

BUJO, B. *Foundations of an African ethic: beyond the universal claims of Western morality* (B. McNeil, Trans.) (New York, Crossroad), 2001.

CATHERINE, A. and HOPPERS, O. Occasional Paper NO.5, Culture, *Indigenous Knowledge and Development*, 2004.



COETZEE, I.E.M. *Theory of Education*, 2002.

David W. Lutz. African Ubuntu Philosophy and Global Management: Article in *Journey of Business Ethics*, 2009.

DIOP, C. A. *African origin of civilization: myth or reality*, Lawrence Hill Books, Chicago, 1974.

DIOP, C. A. *Civilization or Barbarism: An Authentic Anthropology*, Lawrence Hill Books, Brooklyn, New York, 1981.

DIOP, Diallo. *Africa: Mankind's Past and Future in Makgoba*, M. W [1999]: African Renaissance, Mafube, Tafelberg, SA, 1999.

DONOVAN, J. & ADAMS, C. (Eds) *The feminist care tradition in animal ethics: a reader* (New York, Columbia University Press), 2007.

DUBE, M. 'I am because we are': giving primacy to African indigenous values in. 2009.

EDS 733 Learning Guide: Distance Education, Unit for distance education, University of Pretoria. (ISBN: 978-77592-130-1), 2016.

EDWARDS, C. *Societal complexity and moral development: a Kenyan study*, *Ethos*, 3(4), p. 505–527, 1975.

FELTHAM, B. & COTTINGHAM, J. (Eds) *Partiality and impartiality: morality, special relationships and the wider world* (Oxford, Oxford University Press), 2010.

FOUCAULT, M. *The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences*, Routledge, London, 1972.

FRANKENA, W. *Ethics* (Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall), 1963.

GAIE, J. The Setswana concept of Botho: unpacking the metaphysical and moral aspects, in: J. Gaie & S. Mmolai (Eds) *The concept of Botho and HIV/AIDS in Botswana* (Eldoret, Kenya, Zapf Chancery), p. 29–43, 2007.

GBADEGESIN, S. *African philosophy: traditional Yoruba philosophy and contemporary African realities* (New York, Peter Lang), 1991.



GODUKA, I. African/Indigenous Philosophies: Legitimizing Spiritually Centered Wisdoms Within the Academy, in: P. Higgs et al. (eds.) *African Voices in Education* (Lansdowne: Juta), p. 63-83, 2000.

GRUBE, G. M. A. (Trans.) *Plato's Republic* (Indianapolis, Hackett), 1974.

GUTTO, S. Towards a New Paradigm for Pan-African Knowledge Production and Application in the Context of the African Renaissance, *International Journal of African Renaissance Studies*, 1, p. 306-323, 2006.

GYEKYE, K. *Tradition and modernity: philosophical reflections on the African experience* (New York, Oxford University Press), 1997.

GYEKYE, K. *Beyond cultures: perceiving a common humanity* (Washington, DC, The Council for Research in Values and Philosophy), 2004.

HARDING, S. The curious coincidence of feminine and African moralities, in: E. C. Eze (Ed.) *African philosophy: an anthology* (Malden, MA, Blackwell), p. 360–372, 1987/1988.

HARMAN, G. Moral relativism defended, *Philosophical Review*, 84(1), p. 3–22, 1975.

HIGGS P. *Metatheories in Philosophy of Education*, 1995.

HIV&AIDS prevention, in: M. F. Murove (Ed.) *African ethics: an anthology of comparative and applied ethics* (Pietermaritzburg, South Africa, University of KwaZulu-Natal Press), p. 188–217.

HOUNTONJI, P. *African philosophy: Myth and reality*. Paris: Francois Maspero, 1995.

IKUENOBE, P. *Philosophical perspectives on communalism and morality in African traditions* (Lanham, MD, Rowman & Littlefield). 2006.

IROEGBU, P. Beginning, purpose and end of life, in: P. Iroegbu & A. Echekwube (Eds) *Kpim of morality ethics: general, special & professional* (Ibadan, Nigeria, Heinemann Educational Books), p. 440–445, 2005.

IRWIN, T. (Trans.) *Aristotle: Nicomachean ethics* (2nd edn) (Indianapolis, Hackett), 2000.

JESKE, D. *Rationality and moral theory: how intimacy generates reasons*. New York, 2008.



- KANU I.A. The Meaning and Nature of African Philosophy in *Globalising World, Department of Religion and Human Relations Mnamdi Azikiwe University Awka, Anambra*, 2014.
- KASENENE, P. African ethical theory and the four principles, in: R. M. Veatch (Ed.) *Cross-cultural perspectives in medical ethics* (Sudbury, MA, Jones and Bartlett), p. 347–357, 2000.
- KOHLBERG, L. Moral stages and moralization: the cognitive-developmental approach, in: T. Lickona (Ed.) *Moral development and behavior: theory, research, and social issues* (New York, Holt, Rinehart and Winston), p. 31–53, 1976.
- KOHLBERG, L. *The psychology of moral development* (San Francisco, Harper & Row), 1984.
- KOHLBERG, L. A current statement on some theoretical issues, in: S. Modgil & C. Modgil (Eds) *Lawrence Kohlberg: consensus and controversy* (London, The Falmer Press), p. 485–546, 1986.
- KROG, A. ‘This thing called reconciliation’; forgiveness as part of an interconnectedness towards-wholeness, *South African Journal of Philosophy*, 27(4), p. 353–366, 2008.
- LETSEKA, M. *African philosophy and educational discourse*, in: P. Higgs, N. C. G., 2000.
- LOUW, D. The African concept of Ubuntu and restorative justice, in: D. Sullivan & L. Tift (Eds) *Handbook of restorative justice: a global perspective* (New York, Routledge), p. 161–172. 2006.
- MAGESA, L. *African religion: the moral traditions of abundant life* (Maryknoll, NY, Orbis Books), 1997.
- MAREE, K. *First steps in research*, second edition, 2016.
- MASOLO, D. A. (2004) Western and African communitarianism: a comparison, in: K. Wiredu (Ed.) *A companion to African philosophy* (Malden, MA, Blackwell), p.483–497, 2004.
- MAZRUI, A. *Political Values and the Educated Class in Africa* (London: Heinemann), 1978.
- MBITI, J. (1969) *African Religions and Philosophy* (Oxford: Heinemann Educational Books, 1969).



- MENKITI, I. Person and Community in African Traditional Thought, repr. in: R. Wright (ed.) *African Philosophy: An Introduction*, 3rd Ed. (New York: University Press of America), p. 171-81, 1984.
- MENKITI, I. On the normative conception of a person, in: K. Wiredu (Ed.) *A companion to African philosophy* (Malden, MA, Blackwell), p. 324–331, 2004.
- METZ, T. Respect for Persons and Perfectionist Politics, *Philosophy and Public Affairs*, 30, p. 417-420. 2001.
- METZ, T. Toward an African moral theory, *Journal of Political Philosophy*, 15(3), p. 321–341, 2007.
- METZ, T. Human dignity, capital punishment, and an African moral theory: toward a new philosophy of human rights, *Journal of Human Rights*, 9(1), p. 81–99, 2010.
- MILLER, R. *Moral differences* (Princeton, NJ, Princeton University Press), 1992.
- MKHIZE, N. Ubuntu and harmony: an African approach to morality and ethics, in: R. Nicolson. (Ed.) *Persons in community: African ethics in a global culture* (Pietermaritzburg, South Africa, University of KwaZulu-Natal Press), p. 35–44, 2008.
- MOKGORO, Y. Ubuntu and the law in South Africa, *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 1(1), p. 15–26, 1998.
- MOTALA, E and CHAKA, T. Occasional paper NO.4. *The case for basic education*, Centre for Education Policy Development, 2004.
- MUROVE, M. F. African bioethics: an exploratory discourse, in: M. F. Murove (Ed.) *African ethics: an anthology of comparative and applied ethics* (Pietermaritzburg, South Africa, University of KwaZulu-Natal Press), p. 157–177, 2009.
- NODDINGS, N. *Caring: a feminine approach to ethics and moral education* (Berkeley, CA, University of California Press), 1984.
- NODDINGS, N. *The challenge to care in schools* (New York, Teachers College Press), 1992.
- PEARCE, C. *Tsika, hunhu and the moral education of primary school children*, *Zambezia*, 17(2), p. 145–160, 1990.



PELLEGRINO (Eds) *African-American perspectives on biomedical ethics* (Washington DC, Georgetown University Press), p.104–117.

PRINSLOO, E. D. Ubuntu culture and participatory management, in: P. H. Coetzee & A. P. J. Roux (Eds) *Philosophy from Africa; a text with readings* (Cape Town, Oxford University Press Southern Africa), p. 41–51, 1998.

RAMOSE, M. *African philosophy through Ubuntu* (Harare, Mond Books), 1999.

RAWLS, J. *A theory of justice* (Cambridge, MA, Harvard University Press). Reed, D. C. (Ed.) (2008) Special Issue: towards an integrated model of moral functioning, *Journal of Moral Education*, 37(3), p. 279–428, 1971.

REUS-SMIT, C. *Beyond metatheory?* *European Journal of International Relations*, 19(3), p. 589-608, 2013.

KASENENE, P. *Religious ethics in Africa* (Kampala, Uganda, Fountain Publishers), 1998.

SANDEL, M. The procedural republic and the unencumbered self, *Political Theory*, 12(1), p. 81–96, 1984.

SCHEFFLER, S. *Boundaries and allegiances* (Oxford, Oxford University Press), 2001.

SEFATHO, M.M. A researcher's dilemma: philosophy in crafting dissertations and theses. *Journal of Social Sciences*, 42(1, 2) p. 23-36, 2015.

SETILOANE, G. M. (1976) *The image of God among the Sotho-Tswana* (Rotterdam, Netherlands, Balkema).

SHUTTE, A. *Ubuntu: an ethic for the new South Africa* (Cape Town, South Africa, Cluster Publications), 2001.

SILBERBAUER, G. Ethics in small-scale societies, in: P. Singer (Ed.) *A companion to ethics* (Oxford, Basil Blackwell), p. 14–28. Tutu, D. (1999) *No future without forgiveness* (New York, Random House), 1991.

SITHOLE. J. Africa can only use own culture to influence Globalisation, *Afrol News*, 15 May 2001.



TAYLOR, P.C & MEDINA, M.N.D. Educational research paradigms: from positivism to multiparadigmatic. *Journal of Meaning-centered Education*, 2013.

TAYLOR, P.C. & MEDINA, M.N.D. Educational research paradigms: from positivism to pluralism. *College research journal*, 1 (1) p. 9-23, 2011.

TEMPLE'S, P. *Bantu Philosophy*. Paris: Presence Africaine, 1959.

TULI, F. The basis of distinction between qualitative and quantitative research in Social science: reflection on ontology, epistemological and methodological perspectives. *Ethiopian Journal of Education and science*, 6 (1), 2011.

VAKALISA, T. V.; MDA, N. T. Assie-Lumumba (Eds) *African voices in education* (Cape Town, South Africa, Juta), p. 179–193.

VERHOEF, H. & MICHEL, C. Studying morality within the African context: a model of moral analysis and construction, *Journal of Moral Education*, 26(4), p. 389–407, 1997.

WALZER, M. *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality* (New York, Basic Books), 1983.

WILLIAMS, T. (Trans.) *Augustine: on free choice of the will* (Indianapolis, Hackett), 1993.

WIREDU, K. *The African concept of personhood*, in: H. E. Flack & E. E., 1992a.

WIREDU, K. The moral foundations of an African culture, in: K. Wiredu & K. Gyekye (Eds) *Person and community: Ghanaian philosophical studies, Volume 1* (Washington, DC, The Council for Research in Values and Philosophy), p. 193–206, 1992b.

Sobre o autor:

Ngogi “Mgogi” Emmanuel Mahaye | E-mail: ngogi.Mahaye@kzndoe.gov.za

Mahaye Ngogi Emmanuel atualmente trabalha no Departamento de Educação, KwaZulu-Natal. Mahaye faz pesquisa em Política Educacional, Gestão Educacional e Liderança Educacional. Acabou de passar BEDHON com Summa Cum Laude (Distinção) na Universidade de Pretória.

Sobre a tradutora:

Edna Raquel Hogemann | E-mail: ershogemann@gmail.com



Advogada desde 1999. Pós-Doutora em Direito, pela Universidade Estácio de Sá/RJ, Doutora em Direito pela Universidade Gama Filho - UGF (2006), Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho - UGF (2002), Pós-Graduação Lato Sensu em Bioética, pela Red Bioética UNESCO (2010), Pós-Graduação Lato-Sensu em História do Direito Brasileiro, pela Universidade Estácio de Sá - UNESA (2007), Graduada em Jornalismo, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ (1977) e Bacharel em Direito pela Universidade do Grande Rio (1999). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Decana, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro- UniRio. Pesquisadora do GGINNS – Global Comparative Law: Governance, Innovation and Sustainability (Bioethics, Biolaw, Biotecnology), do Grupo Direito Humanos e Transformação Social e do Instituto EthikAI- AIEthics. Com experiência em políticas públicas em Direitos Humanos, no desenvolvimento de projetos pedagógicos, desde a concepção até a implantação, incluindo elaboração de planos de ensino, planos de aula, itens de avaliação e gerenciamento de equipe de docentes. Autora de livros didáticos, conteúdo de aulas on-line e itens de avaliação para disciplinas presenciais e a distância, além de experiência em gravação de videoaulas, coordenação e na produção de materiais didáticos para disciplinas em EAD para graduação e pós-graduação desde 2006.



A integração racial: uma urgência nacional

Racial Integration: a national urgency

Irapuã Santana do Nascimento Silva¹

Centro Universitário de Brasília. Professor e Advogado. Mauá (SP). Brasil

RESUMO

Muito se fala sobre o mito da democracia racial, mas pouco se debate sobre como seria importante alcançá-la. O racismo, entendido como a prática de desumanização ou subcategorização do indivíduo por sua raça ou etnia, gerou bloqueios de acesso aos mesmos espaços pelos indivíduos de raças diferentes. Quando cruzamos o viés socioeconômico, podemos enxergar a separação racial que foi iniciada pelo Estado brasileiro desde os tempos da escravidão até os dias atuais. Ocorre o empobrecimento, não somente as pessoas, mas a sociedade em geral. É perceptível que quanto mais rico é o espaço, menos negros serão encontrados nele. O objetivo do presente artigo é analisar tal fenômeno, em uma linha do tempo do passado, presente e futuro, a partir de uma perspectiva multidisciplinar, a fim de estabelecer propostas para o debate racial no país.

PALAVRAS-CHAVE:

Democracia racial; desumanização; políticas públicas; racismo.

ABSTRACT

There is much talk about the myth of racial democracy, but little is discussed about how important it would be to achieve it. Racism, is defined as the practice of dehumanizing or sub-categorization of the individual by race or ethnicity, has led to blocks of access to the same spaces by individuals of different races. When we cross the socioeconomic bias, we can see the racial separation that was initiated by the Brazilian State from the times of slavery to the present day. Impoverishment occurs, not only people, but society in general. It is noticeable that the richer the space, the less blacks will be found in it. The objective of this article is to analyze this phenomenon, in a timeline of the past, present, and future, from a multidisciplinary perspective, to establish proposals for the racial debate in the country.

KEYWORDS:

Racial democracy; dehumanization; public policy; racism.

¹ Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9025264228708687>



1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país racista? Como é possível identificar uma pessoa racista? Afinal, o que é racismo?

Podemos definir o racismo como a prática de desumanização ou subcategorização do indivíduo por sua raça ou etnia.

Tal desclassificação pode acontecer a nível individual, quando uma pessoa comete essa ação em relação a outra, mas também pode ocorrer a nível coletivo, tanto por parte das instituições, quanto pela sociedade em geral, no momento em que é possível observar um comportamento social e institucional reiterado, de modo naturalizado.

A designação como indivíduos de segunda categoria foi o fundamento principal que levou à escravização de milhões de pessoas negras e à subalternidade que são presentes ainda hoje.

É esse o pilar que sustenta a lei 7.716/89, na qual está a noção genérica de que é crime se impedir o acesso ao bem da vida pretendido por determinada pessoa, em razão de sua “*raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional*”.

Nesse sentido, seria possível enxergar a subumanização fora do campo individual, promovida pelas próprias instituições e pelo Estado? Seguramente.

É só lembrarmos, por exemplo, da Lei de Terras de 1850, que restringia a aquisição de propriedade, excluindo o meio laboral, impondo a exclusividade da compra. Assim, os negros recém-alforriados não tinham dinheiro para adquirir sequer um terreno, para construir sua casa. Enquanto isso, em 1890, o Estado brasileiro concedia a possibilidade de aquisição de propriedade, mediante trabalho, caso a pessoa fosse branca e viesse da Europa.

Negar categoricamente o direito à liberdade e de propriedade é sentenciar à miséria, por gerações, grande parcela da sociedade brasileira. Afastar os negros dos grandes centros, criminalizar seus costumes e relegá-los à própria sorte é aquilo que a história conta na construção deste país.

Isso se reflete no presente, enquanto os piores índices socioeconômicos têm em comum a cor escura da pele das pessoas representadas.

A partir desse quadro, há quem defenda que o racismo deveria ser analisado dentro de uma lógica de infraestrutura coletiva, com um pano de fundo histórico sempre presente. Por

outro lado, também existem os negacionistas, que não enxergam o racismo em lugar algum, sob o argumento que todos somos iguais, havendo, quando muito, alguma ação individual.

Nas reflexões que serão expostas a seguir, estará presente a linha mestra de entender o racismo como um fator relevante de vulnerabilidade, que passa por muitas áreas da sociedade brasileira, impedindo-a de ser diversa e efetivamente inteira.

2. O PASSADO

Para entendermos o que ocorre no Brasil de hoje, é preciso ir ao passado e tentar enxergar todos os fatos que influenciaram na forma como o país foi construído, onde o tratamento relativo à comunidade negra se mostra como um ponto central desse debate.

O racismo surge para justificar a escravização de pessoas negras, retirando-lhes o caráter humanitário a fim de subjugar-las, dizendo que não tinham alma e que eram selvagens e, por esse motivo, seria benéfico utilizá-las em trabalhos forçados.

A escravidão, por si só, já traz em seu conteúdo a divisão entre negros e brancos. Entretanto, ao contrário do que possa parecer, sua extinção não contribuiu efetivamente para eliminar as barreiras de mobilidade social, que faria misturar as duas raças de maneira concreta. Isso porque outros obstáculos foram impostos pelo Estado brasileiro, como a Lei de Terras e as normas de educação nacional no Brasil Império.

Basicamente, com a escravidão, tínhamos a ausência de liberdade para a população negra. Com a Lei de Terras, a ausência de propriedade. E, por fim, não havia também direito à educação. Sem esses três pilares, qualquer pessoa deve reconhecer o efeito nefasto sobre gerações inteiras negras, no que diz respeito à busca por dignidade.

No dia 18 de setembro de 1850 nasceu a Lei de Terras, determinando que a aquisição de terras devolutas somente era possível mediante a compra, tornando-se estritamente proibida a obtenção do título de propriedade através do trabalho.

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.⁴⁰

Os negros que já detinham a condição de posseiros eram submetidos a uma série de requisitos extremamente restritos para que fossem reconhecidos seus domínios, o que, na prática, significou retirar da população negra o acesso ao direito de propriedade.

40 Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L0601-1850.htm

Associado a isso, estava em vigor a proibição de acesso à escola pelos escravos, na medida em que somente era permitido que cidadãos brasileiros estudassem. Quanto aos negros não escravizados, outras tantas restrições eram impostas a ponto de também inviabilizar o acesso à educação.

A Constituição de 1824 dispunha sobre a matéria, especificamente na combinação entre os artigos 179, XXXIII – que estabelecia o direito de cidadãos brasileiros terem ensino público – e o 6º – o qual informava quem eram as pessoas reconhecidamente qualificadas como cidadãs brasileiras:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.

Art. 6. São Cidadãos Brasileiros

I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação.

II. Os filhos de pai Brasileiro, e Os illegitimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio.

III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em sorviço do Imperio, embora elles não venham estabelecer domicilio no Brazil.

IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residencia.

V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalisação.

Vale ressaltar que apenas em 1854, com o decreto 1.331-A de 17 de fevereiro, houve um regulamento que previsse a forma de acesso de negros ao ensino formal, porém, como antecipado, os obstáculos eram quase intransponíveis aos não escravos:

Art. 69. Não serão admittidos á matricula, nem poderão frequentar as escolas:

§ 1º Os meninos que padecerem molestias contagiosas.

§ 2º Os que não tiverem sido vaccinados.

§ 3º Os escravos.

Art. 85. Não serão admittidos á matricula, nem poderão frequentar o Collegio, os individuos nas condições do Art. 69.

Diante desse quadro, apesar de a história oficial pintar um belo caminho de melhoria das condições do negro no século XIX, vemos que o Estado lhe negava os direitos básicos de propriedade e de acesso à educação.

Para arrematar e completar todos os pontos de bloqueio do acesso ao desenvolvimento socioeconômico da população negra, em 28 de julho de 1890, foi editado um decreto com o objetivo de incentivar a vinda de imigrantes ao Brasil.

Essa é mais uma página interessante e triste de nossa história, porque não se tratava de qualquer imigrante, visto que os de origem africana, logo no artigo 1º do decreto, estavam expressamente excluídos da sua incidência, expondo uma verdadeira política de branqueamento da sociedade brasileira.

Dentre os inúmeros incentivos introduzidos pelo governo brasileiro no sistema projetado, destaco dois: (i) a passagem de vinda era custeada pelo Brasil e (ii) era entregue um título de propriedade de terra ao imigrante que aceitasse vir ao país trabalhar.

Art. 5º Sómente terão passagem integral ou reduzida, por conta do Governo Federal:

1º As famílias de agricultores, limitados aos respectivos chefes, ou aos seus ascendentes os individuos maiores de 50 annos;

2º Os varões solteiros maiores de 18 annos e menores de 50, uma vez que sejam trabalhadores agricolas;

3º Os operarios de artes mecanicas ou industriaes, artezãos e os individuos que se destinarem ao serviço domestico, cujas idades se acharem comprehendidas entre os limites do paragrapho precedente.

Os individuos enfermos ou com defeitos phisicos, sómente terão passagem gratuita, si pertencerem a alguma familia que tenha pelo menos duas pessoas válidas.

Art. 26. O immigrante receberá, no acto do seu estabelecimento, um titulo provisorio de sua propriedade, no qual serão lançados, com o preço do lote, os adiantamentos que receber.

Neste mesmo titulo serão igualmente registrados os pagamentos que forem effectuados.

Logo que terminarem os pagamentos devidos pelo immigrante, será este titulo trocado por outro de character definitivo, onde lhe seja dada plena quitação e se achem indicadas todas as vantagens estabelecidas no citado decreto n. 451 B, de 31 de maio.

Ora, enquanto os povos não africanos eram convidados a vir para o Brasil, garantindo-lhes passagem, trabalho e casa, os quase seis milhões de negros foram proibidos pelo Estado brasileiro de ter um lugar para morar e para estudar.

Logo, não é preciso muito esforço para concluir quem ficou com os postos de trabalho disponíveis à época e a quem foi permitido prosperar social e economicamente após o dia 13 de maio de 1888.

Um estudo formulado por Justin R. Bucciferro (2021, p.1), professor de Economia da Universidade Estadual de Nova Iorque, traz uma evidência empírica muito favorável para o povo negro: “novas estimativas de ganhos confirmam que os europeus foram explorados quase da mesma forma que os escravos, mas benefícios não monetários e racismo podem ter apoiado as oportunidades do primeiro grupo de mobilidade social”.

Essa pesquisa desnuda a forma como o racismo foi e é capaz de gerar uma vulnerabilidade implacável sobre a população negra, relegando aos piores índices socioeconômicos encontrados nos dias atuais. Enquanto os negros procuravam por trabalho, eram preteridos frente à alta oferta de imigrantes europeus e de seus filhos em terras brasileiras.

Para se ter uma ideia, já em 1920, os afro-brasileiros eram a grande maioria nos empregos de baixa remuneração e tinham a renda correspondente a, no máximo, 80% daquela obtida pelos trabalhadores brancos.

O professor chega a afirmar categoricamente que a segregação racial claramente existia entre as ocupações no Brasil, onde somente se permitia a contratação de pessoas negras nos espaços em que os brancos não mais queriam estar, gerando a perpetuação do desequilíbrio social, econômico e racial.

Assim, embora a liberdade tenha sido uma melhora incalculável na qualidade de vida dos negros, o prevalente preconceito e o desejo de clareamento da população criou novas desvantagens, que são sentidas até os dias atuais.

3. O PRESENTE

A resolução nº 68/237 editada na Assembleia Geral da ONU de 23 de dezembro de 2013 instituiu a Década Internacional dos Afrodescendentes, com o tema “Afrodescendentes: reconhecimento, justiça e desenvolvimento” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013). Esse período compreenderá 1º de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2024 (PORTAL BRASIL, 2014).

O principal objetivo da Década Internacional consiste em promover o respeito, a proteção e a realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais de afrodescendentes, como reconhecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2014).

O Brasil aderiu a essa campanha, celebrando o período a partir do dia 22/07/2015.

Tal iniciativa se dá em decorrência da evidente necessidade de reduzir a extrema desigualdade de acesso do povo negro ao exercício de seus direitos fundamentais e aos serviços públicos (PORTAL BRASIL, 2015).

O quadro de representatividade e visibilidade dessa parcela da população também no que consistente no acesso à justiça é algo que vem aumentando, mas está muito aquém do desejável. Nesse sentido, cumpre anotar alguns dos objetivos traçados pela ONU para aprimoramento do atendimento ao povo negro (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014):

- Introduzindo medidas para garantir igualdade perante a lei, especialmente no desfrute do direito ao tratamento igual perante tribunais e todos os outros órgãos jurídico-administrativos;
- Projetando, implementando e aplicando medidas eficazes para a eliminação do fenômeno popularmente conhecido como “perfil racial” (“*racial profiling*”);
- Garantindo que afrodescendentes tenham total acesso a proteção e recursos eficazes perante os tribunais nacionais competentes e outras instituições do Estado contra quaisquer atos de discriminação racial, e o direito de exigir destes tribunais reparação ou indenização justa e adequada por qualquer dano sofrido em resultado de tal discriminação;
- Facilitando o acesso à justiça para afrodescendentes que foram vítimas de racismo fornecendo as informações jurídicas necessárias sobre seus direitos e prestando assistência jurídica quando apropriado;
- Assegurando que afrodescendentes, como todas as outras pessoas, desfrutem de todas as garantias de um julgamento justo e da igualdade perante a lei tal como consagrado nos instrumentos internacionais de direitos humanos relevantes, e especificamente o direito à presunção de inocência, o direito à assistência de um advogado e um intérprete, o direito a um tribunal independente e imparcial, garantias de justiça e todos os direitos garantidos aos presos;
- Convocando a todos os Estados interessados a tomar medidas apropriadas e efetivas para conter e reverter as duradouras consequências destas práticas, tendo suas obrigações morais em consideração.

Para que as medidas desenhadas sejam implementadas, é necessário o reconhecimento da existência de um fato de nossa realidade cotidiana, contida na afirmação de que o racismo existe no Brasil, dentro dos próprios braços estatais.

Para tanto, é importante conhecer o Brasil de hoje. Apesar de ter uma equivalência entre brancos e negros no país, no critério populacional, compreendendo os negros a 56,1% da população brasileira, a forma como essas comunidades estão distribuídas é de modo absolutamente desproporcional, no que tange ao critério socioeconômico.

Apesar de a população preta ou parda ser maioria no Brasil, esse grupo, em 2018, representou apenas 27,7% das pessoas quando se consideram os 10% com os maiores rendimentos. Por outro lado, entre os 10% com os menores rendimentos, observa-se uma sobrerrepresentação desse grupo, abarcando 75,2% dos indivíduos.

No critério de escolaridade, o desequilíbrio se mantém da mesma forma, quando o índice de analfabetismo de pessoas brancas é de 3,9% contra 9,1% de pessoas negras.

No nível superior, em 1997, apenas 2,2% de pardos e 1,8% de negros entre 18 e 24 anos cursavam ou tinham concluído um curso de graduação no Brasil. Após algumas universidades estaduais e federais aderirem ao sistema de cotas, os números começaram a apresentar melhoras. Subiu de 2,2% para 11% a porcentagem de pardos que cursam ou concluíram um curso superior no Brasil; e de 1,8% para 8,8%, de negros, segundo o Ministério da Educação, em 2013. Nesse contexto, e com a trajetória de melhora nos indicadores de adequação, atraso e abandono escolar, estudantes pretos ou pardos passaram a compor maioria nas instituições de ensino superior da rede pública do País (50,3%), em 2018.

O racismo empobrece não somente as pessoas, mas a sociedade em geral. De acordo com o Relatório Global de Mobilidade Social de 2020 do Fórum Econômico Mundial, o Brasil ocupa a 60.^a posição no ranking de mobilidade social entre 82 países. Isso quer dizer que uma pessoa de baixa renda no país demoraria nove gerações para atingir a renda média da população brasileira.

Segundo estudo publicado pelo *National Bureau of Economic Research*, homens negros nascidos em famílias no 75º percentil da distribuição de renda terminam, em média, 12 percentis abaixo dos homens brancos nascidos em famílias igualmente ricas (RANDALL et. Al.).

Outra pesquisa americana mostra que crianças brancas pobres têm 45% mais chances de permanecer pobres do que deveriam. As crianças brancas do quintil de renda superior têm 21% mais probabilidade de permanecer no quintil superior como adultos em comparação com crianças aleatórias. Dessa forma, crianças brancas ricas têm duas vezes mais chances de permanecer ricas do que deveriam (REEVES; PULLIAM, 2019).

Crianças negras pobres têm 17% a mais de probabilidade de permanecer no mesmo nível de renda como adultos, em comparação com as crianças aleatórias. Isso é quase duas vezes a chance de crianças brancas pobres. As crianças negras que fazem parte da camada mais rica da população têm, na verdade, 2% a menos de chance de permanecer no quintil de renda superior, em comparação com a média (?) (REEVES; PULLIAM, 2019).

No Brasil, a situação não é mais animadora, pelo contrário. Segundo trabalho desenvolvido por Carlos Costa Ribeiro, filhos de brancos têm três vezes mais chance de entrar na escola do que filhos de negros e duas vezes mais chance de ingressar na universidade (RIBEIRO, 2006).

Rafael Osório, em sua tese de doutorado, afirma que “...os brasileiros estão sujeitos a um regime de mobilidade comum, no qual o peso da renda do passado é muito grande na determinação da renda presente, independentemente do grupo racial” e que “o fato de negros e brancos estarem sujeitos a um mesmo regime de mobilidade é extremamente ruim para os negros” (OSÓRIO, 2011, p. 208-209).

Como se não bastassem essas questões, é importante observar a população carcerária no Brasil, formada por jovens, pretos e pobres.

Para confirmar empiricamente que os presos pertencem às camadas mais pobres da nossa sociedade, é preciso conjugar com o fator escolaridade. Explicamos: o Ministério da

Justiça aponta que 75% da população prisional brasileira ainda não acessou o ensino médio, tendo concluído, no máximo, o ensino fundamental, mas não traz qualquer faixa de renda.

Por sua vez, o IBGE demonstra uma correlação entre escolaridade e classe social, no sentido de que as pessoas mais pobres, em regra, têm menor tempo de estudo.

É, pois, forçoso concluir, por exercício de lógica, o óbvio: o nosso preso é o jovem entre 16 e 29 anos (55%), negro (64%) e pobre, com reduzida escolaridade (75%).

Apesar da pandemia, mesmo com a diminuição de circulação de pessoas nas ruas, o Brasil bateu o recorde de pessoas mortas por policiais, desde 2013, chegando ao absurdo número de 6.416, resultando em um aumento de 190% desde o início do acompanhamento do índice.

Porém, as mortes registradas em operações policiais, no Rio de Janeiro, aumentaram entre janeiro e fevereiro, chegando à marca de 47, representando um aumento de 161%, na comparação com os meses de novembro e de dezembro de 2020, quando foram registradas 18 mortes, com 5 feridos em confrontos, segundo a Rede de Observatórios da Segurança.

O panorama extremamente aterrorizante também é racializado, tendo em vista que 78,9% das vítimas são negras. Portanto, não é exagero afirmar que a população negra luta ainda para ter acesso a bens básicos da vida, como manter-se viva, livre e completando o ensino superior.

4. O FUTURO

Apesar de ser uma obra dirigida para a re-construção, penso que, diante do quadro ora apresentado, precisamos ainda construir pontes para a devida integração nacional entre brancos e negros no país.

E estamos caminhando nessa direção, a partir da criação de cotas raciais nas universidades e no serviço público, da distribuição proporcional de verbas eleitorais para as candidaturas negras, bem como da conscientização do setor privado provendo instrumentos de equalização de acesso e manutenção de pessoas negras aos postos de trabalho.

Um dos capítulos da mais alta importância da história negra atual é, sem dúvida alguma, a criação das cotas raciais, primeiramente nas universidades públicas e, posteriormente, no serviço público.

O Supremo Tribunal Federal nos dois casos, por unanimidade, considerou constitucionais as cotas raciais. Mas, apesar da unidade de nossa Suprema Corte, o entendimento é polêmico e ainda divide opiniões.

A Suprema Corte dos Estados Unidos enfrentou o tema, no concernente ao ingresso nas universidades, e entendeu pela constitucionalidade das cotas, por maioria, em 23/06/2016.

O *Justice Anthony Kennedy*, em seu voto, considerou ser plenamente possível a universidade poder “instituir um programa de admissões racialmente consciente como um meio de obter os benefícios educacionais decorrentes da diversidade do corpo discente”.

Prossegue ao afirmar que “a diversidade promove o entendimento inter-racial, ajuda a dissolver estereótipos raciais e permite aos estudantes entender melhor as pessoas de raças diferentes. Além disso, prepara os estudantes para uma força de trabalho e para uma sociedade cada vez mais diversa e forma líderes que representam as raças com maior legitimidade aos olhos dos cidadãos”.⁴¹

Thomas Sowell, em seu trabalho intitulado “*Ação afirmativa pelo mundo: um estudo empírico*”, atenta para os perigos de se implementar uma ação afirmativa observando-se tão somente seus fundamentos filosóficos e morais, sem atentar para os resultados práticos de benefícios e custos, o que converge para o entendimento dos críticos das cotas raciais em concurso público.

Mas, no que concerne à eficácia das cotas raciais a fim de reduzir a miséria da população, a experiência mostra que a reserva de vagas para pessoas negras é um grande caso de sucesso do ponto de vista de acesso ao ensino superior.

Outro fato que conduz a entendermos pelo avanço gradual da pauta de equidade racial é que o Tribunal Superior Eleitoral reconheceu de forma inequívoca que a sub-representatividade de pessoas negras na política em razão da disparidade de recursos financeiros para o financiamento de campanhas viola o texto constitucional e determinou a distribuição proporcional de verbas eleitorais para candidaturas negras.

Porém, como foi visto, a fotografia atual é de um país que ainda luta para não resguardar sua população negra, que permanece exposta a uma série de contextos que geram a degradação de seu caráter de ser humano, negando-lhe o mínimo de dignidade.

41 https://www.supremecourt.gov/opinions/15pdf/14-981_4g15.pdf

A verdade é que existem vários diplomas legislativos que reconhecem direitos, mas, ao que parece, é tudo pró-forma e o povo negro segue largado à própria sorte.

Dessa forma, mostra-se necessário mudar a roupagem das ações afirmativas, cortando as amarras que ainda nos impedem de concretizar direitos tão legítimos da maioria da população brasileira.

O Estatuto da Igualdade Racial, no seu artigo 2º, estabelece que “***é dever do Estado e da sociedade garantir a igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, independentemente da etnia ou da cor da pele, o direito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas, econômicas, empresariais, educacionais, culturais e esportivas, defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais***”. (grifamos)

O art. 4º, por sua vez, materializa os objetivos traçados pelo artigo supracitado, estabelecendo medidas concretas a serem seguidas, especificamente nos seguintes dispositivos:

Art. 4º A participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de:

II - adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa;

III - modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica;

V - eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada;

VII - implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça, e outros.

Parágrafo único. Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos caminhos que a propor é modificar a forma como se enxerga o Estatuto da Igualdade Racial, o qual tem sido considerado uma lei de conteúdo abstrato e para o futuro, passando a entendê-lo como uma ordem concreta, direta e imediata a todos os Poderes da República, em todos os níveis da federação, para realizar a integração pretendida por toda nação, no sentido de extinguir o racismo. Assim, é importante apresentar um trecho da exposição de motivos dessa legislação:

O Brasil tornou-se uma das maiores economias mundiais por meio do trabalho de brancos, índios e negros. Por isso, nós negros queremos ver nossa história reconhecida, registrada e respeitada! Queremos políticas públicas e privadas que abram espaços para a nossa gente tão sofrida.

Revolta-nos ver que nossos jovens, ainda hoje, figuram nas listas dos assassinados, dos marginalizados. São maioria nas prisões, entre os desempregados e entre aqueles que dependem do salário-mínimo.

No ano passado, institutos de pesquisas vinculados ao governo federal mostraram que os negros são os mais pobres, os menos escolarizados, são os que recebem os menores salários quando empregados e constituem a maioria esmagadora dos trabalhadores lançados na informalidade e no desemprego.

Dados do IPEA nos mostram que os diferenciais de pobreza entre negros e brancos não diminuíram. A proporção de negros abaixo da linha de pobreza é de 50%, enquanto a de brancos fica em 25%. Isso desde 1995.

O diferencial entre os indigentes - que são os mais pobres entre os pobres-, é ainda mais desfavorável aos negros. Se somos maioria entre os pobres (65%), essa maioria se amplia entre os indigentes (70%). A proporção de negros abaixo da linha de indigência no total da população negra no Brasil também vem mantendo a mesma tendência desde 1995: em torno de 25%, muito superior à proporção de brancos, que fica em aproximadamente 10%.

Os mesmos indicadores mostram que houve melhoras em relação à expectativa de vida, mas a desigualdade entre os índices para negros e brancos persiste. Por exemplo, uma pessoa negra, nascida em 2000 viverá, em média, 5,3 anos menos que uma branca.

Em novembro do ano passado, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese) mostrou que, em todas as regiões do país, o salário pago aos afrobrasileiros é menor em relação aos trabalhadores brancos.

Em março de 2005 o IBGE nos dizia o mesmo em sua pesquisa mensal de emprego. Segundo a cor, em seis regiões metropolitanas, a pesquisa do IBGE indicou que as informações sobre os rendimentos do trabalho mostravam que os negros e os pardos recebiam por hora trabalhada menos que os brancos.

Para dar fim a esses indicadores e aos pensamentos discriminatórios, foi que, em conjunto com o Movimento Negro, pensamos o Estatuto. Queremos conquistar os espaços que nos foram negados.

O Estatuto é um conjunto de ações afirmativas, reparatórias e compensatórias. Sabemos que esses tipos de ações devem emergir de todos e de cada um. Devem partir do Governo, do Legislativo, da sociedade como um todo e do ser humano que habita em cada um de nós.

Felizmente isso vem acontecendo. Talvez pudessem ser mais numerosas, mas temos presenciado ações afirmativas. São frentes de luta contra o racismo na educação, no mercado de trabalho, nos meios de comunicação e em diversas outras áreas.

Dessa forma, qualquer interpretação na aplicação da lei que restrinja esse sentimento social e constitucional não deve ser levada à frente, tendo em vista que é preciso dar o maior alcance e força possível para que se consiga atingir os objetivos de chegar à igualdade de fato.

Portanto, é preciso continuar caminhando – devagar e junto, como ensinam os provérbios africanos⁴² –, mas que seja de modo mais firme, não aceitando mais benefícios “*pra inglês ver*” a fim de acabarmos, de uma vez por todas, com o racismo no Brasil.

“Valeu Zumbi / O grito forte dos Palmares / Que correu terras, céus e mares / Influenciando a Abolição / Zumbi valeu / Hoje a Vila é Kizomba / É batuque, canto e dança / Jongo e Maracatu / Vem, menininha, pra dançar o Caxambu / Ô nega mina / Anastácia não se deixou escravizar / Ô Clementina / O pagode é o partido popular / Sacerdote ergue a taça / Convocando toda a massa / Nesse evento que congrega / Gente de todas as raças / Numa mesma emoção / Esta Kizomba é nossa constituição / Que magia / Reza, ajeum e orixá / Tem a força da Cultura / Tem a arte e a bravura / E um bom jogo de cintura / Faz valer seus ideais / E a beleza pura dos seus rituais / Vem a Lua de Luanda / Para iluminar a rua / Nossa sede é nossa sede / De que o Apartheid se destrua”.⁴³

42 “*Se quer ir rápido vá sozinho; se quer ir longe vá em grupo*”. “O sol caminha devagar, mas atravessa o mundo”.

43 Kizomba, festa da raça. Luiz Carlos da Vila. Samba enredo da Vila Isabel de 1988

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. *Dispõe sobre as terras devolutas do Império*. Disponível em: www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L0601-1850.htm.

BUCCIFERRO, Justin R. A lucrative end: abolition, immigration, and the new occupational hierarchy in southeast Brazil. *Cliometrica*, n. 15, p. 391-418, 2021.

KIZOMBA, festa da raça. Luiz Carlos da Vila. *Samba enredo da Vila Isabel de 1988*.

REEVES, Richard V.; PULLIAM, Christopher. *No room at the top: the stark divide in black and white economic mobility*, 2019. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2019/02/14/no-room-at-the-top-the-stark-divide-in-black-and-white-economic-mobility/>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolution adopted by the General Assembly on 23 December 2013: 68/237 Proclamation of the International Decade for People of African Descent*. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/237

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Década Internacional de Afrodescendentes*. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/about-this-office/prizes-and-celebrations/2015-2024-international-decade-for-people-of-african-descent/>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolution adopted by the General Assembly on 18 November 2014: 69/16 Programme of activities for the implementation of the International Decade for People of African Descent*. Disponível em: http://www.decada-afro-onu.org/assets/pdf/A.RES.69.16_IDPAD.pdf

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. *A desigualdade racial de renda no Brasil: 1976-2006*. p. 208-209.

PORTAL BRASIL. *ONU aprova Década Internacional de Afrodescendentes*. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/01/onu-aprova-decada-internacional-de-afrodescendentes>.

PORTAL BRASIL. *ONU aprova Década Internacional de Afrodescendentes*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gSej12eOxIQ&feature=youtu.be>



RANDALL Akee & Maggie R. Jones & Sonya R. Porter. "Race Matters: Income Shares, Income Inequality, and Income Mobility for All U.S. Races," *Demography*, vol 56(3), p. 999-1021, 2019

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. *Classe, raça e mobilidade social no Brasil*. Disponível em <https://www.scielo.br/j/dados/a/5PnmRBJ4MxnkTzss59gPgZq/?lang=pt#>

UNITED STATES OF AMERICA SUPREME COURT. Disponível em: https://www.supremecourt.gov/opinions/15pdf/14-981_4g15.pdf

Sobre o autor:

Irapuã Santana do Nascimento Silva | E-mail: isantanax1@gmail.com

Doutor em Direito Processual pela UERJ em 2020, cuja tese se tornou o livro chamado "Acesso à Justiça: Uma Análise Multidisciplinar". Beneficiado pelas cotas raciais em 2003, graduou-se na Universidade do Estado do Rio de Janeiro em 2008, foi o 1º negro e mais novo coordenador do setor contencioso do renomado Escritório Jurídico Carbone. Em 2012, foi aprovado em 7º lugar no mestrado em Direito Processual pela mesma universidade, onde sua dissertação foi aprovada com louvor e distinção, em 2015, por uma banca composta pelos melhores professores do país na área, que deu origem ao seu 1º livro chamado "O Princípio da Igualdade na Mediação e o Acesso à Justiça". Em 2013 foi aprovado no concurso da Procuradoria-Geral do Município de Mauá, onde atua como procurador municipal até hoje. Em 2016, foi aprovado no disputadíssimo programa de intercâmbio "Linkage", da Faculdade de Direito de Yale, nos Estados Unidos. Além disso, atuou, entre os anos de 2014 e 2018, como assessor de ministro no Supremo Tribunal Federal e no Tribunal Superior Eleitoral. É consultor e ex-apresentador do programa "Explicando Direito", na Rádio Justiça. Desde 2014, exerce trabalho voluntário na EDUCAFRO, como consultor jurídico, responsável pelas principais ações judiciais da entidade no país. É colunista do jornal O Globo. É membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual, do Centro Brasileiro de Estudos Constitucionais. É conselheiro jurídico do movimento suprapartidário "Livres". Conselheiro do Instituto Mercado Popular. Autor do livro "13 de maio: A Maior Fake News de Nossa História".

A percepção de reality shows como políticas públicas de subversão moral da persona: um estudo sobre a distopia a cantiga dos pássaros e das serpentes

The perception of reality shows as public policies of moral subversion of the persona: a study on the dystopia The Ballad of Songbirds and Snakes

Fillipe Azevedo Rodrigues¹

Universidade Potiguar. Professor. Natal (RN). Brasil

Oswaldo Pereira de Lima Junior²

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor Adjunto. Caicó (RN). Brasil

Eduardo Furtunato³

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Acadêmico de Direito. Caicó (RN). Brasil

RESUMO

O artigo tem como premissa a análise do impacto que criações artísticas direcionadas ao público jovem-adulto possuem na formação do pensamento crítico, usando como referência estudos do ramo da psicologia e enveredando-se na seara da formação da personalidade, com experiências adquiridas em uma vivência que não tem o contato direto com o pensamento erudito. Seguindo nessa ótica, é utilizado o livro *A Cantiga dos Pássaros e das Serpentes*, presente no universo da distopia *Jogos Vorazes* para relacionar as nuances sociológicas, políticas e sociais ali mostradas com os estudos de personalidade e a marca que tais obras podem deixar para a juventude. Trata-se de estudo que busca entender as conexões entre direito, psicologia e política presentes na obra distópica de Suzanne Collins. Para isso, analisa-se como a liberdade individual é subjugada por políticas públicas do Estado que visam manter o poder estabelecido e alienar as pessoas através de técnicas psicológicas de formação da personalidade e moralidade, conforme discutido por autores como Piaget, Kohlberg, Blatt e Hoffman, destacando o papel da afetividade nesse processo. A metodologia qualitativa exploratória foi utilizada para

ABSTRACT

The article is premised on the analysis of the impact that artistic creations aimed at the young-adult public have on the formation of critical thinking, using studies in the field of psychology as a reference and embarking on the field of the development of personality, with experiences acquired in an experience who do not have direct contact with scholarly thought. Following this perspective, the book "The Ballad of Songbirds and Snakes", part of the dystopian book-series "The Hunger Games", is used to relate the sociological, political and social nuances shown there with personality studies and the mark that such works can leave for youth. This is a study that seeks to understand the connections between law, psychology and politics present in the dystopian work of Suzanne Collins. For that matter, it analyzes how individual freedom is subjugated by public policies of the State that aim to maintain the established power and alienate people through psychological techniques of personality and morality formation, as discussed by authors such as Piaget, Kohlberg, Blatt and Hoffman, highlighting the role of affectivity in this process. The exploratory qualitative methodology was used to analyze the bibliography related to the theme, using the

¹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8397-5094>

² Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0019-1391>

³ Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-2133-618X>



analisar a bibliografia relacionada ao tema, empregando o método hipotético-dedutivo e a técnica descritiva-analítica. hypothetical-deductive method and the descriptive-analytical technique.

PALAVRAS-CHAVE:

Distopia; Psicologia; Justiça; Controle; Liberdade; Contemporaneidade.

KEYWORDS:

Dystopia; Psychology; Justice; Control; Freedom; Contemporaneity.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo compreender as relações jurídicas, psicológicas e políticas que subjazem a obra distópica de Suzanne Collins, *Cantigas dos Pássaros e das Serpentes*. Para tanto, faz-se uso da compreensão do subjugamento da liberdade individual em função de políticas públicas estatais que intencionam a manutenção do poder constituído e a consequente alienação das pessoas por intermédio de técnicas psicológicas de construção da personalidade e da moralidade tal como visto em autores como Piaget, Kohlberg, Blatt e Hoffman, com destaque à inserção da afetividade nesse constructo.

Em setembro de 2008, a autora Suzanne Collins publicou o primeiro volume da saga “Jogos Vorazes”. Um fenômeno cultural, as obras ganharam adaptações cinematográficas responsáveis por popularizar e expandir de forma exponencial o público, que devorava com fervor as desventuras vividas pela personagem *Katniss Everdeen* e sua luta contra o sistema opressor governamental.

Ao longo do curso da história, é possível afirmar que a arte sempre foi usada como forma de expressão, com interpretações subjetivas feitas por cada indivíduo a quem é apresentada. Seja nos livros, no teatro ou nos filmes, um dos temas mais recorrentes em tais obras é a luta do bem *versus* o mal. Muitos dos super-heróis que hoje são objeto de obsessão e levam multidões aos cinemas foram criados em períodos de conflito e usados como propaganda governamental. Durante o período do presidente Roosevelt, nos Estados Unidos da América, houve uma inflação de histórias sobre mocinhos *versus* vilões. O sistema político utilizava personagens como o Capitão América para projetar um ideal de identificação e patriotismo entre os cidadãos estadunidenses, preparando o imaginário popular para o envolvimento de civis nas guerras. O sentimento deveria ser de gratidão, e não de desespero.

Mães não deveriam chorar por seus filhos partirem para o campo de batalha. Suas esposas muito menos. Tratava-se de um ato de bravura e de compaixão para com aqueles que sofriam com os males da guerra e o marketing, executado cuidadosamente, cuidou para que esse sentimento não fosse contrariado.

A identificação, entretanto, não parou com o fim da era das trincheiras. Com o passar dos tempos, é fato que a indústria cultural se tornou elemento primordial para influenciar a população, bem como o aumento de obras do *mainstream* que inserem conceitos antes censurados e provocam questionamentos acerca da realidade enfrentada hodiernamente e as várias óticas de uma mesma história.

Nesse sentido, Suzanne Collins publicou, em 2020, a obra *A Cantiga dos Pássaros e as Serpentes*, um *prequel* – história antecedente aos acontecimentos da obra principal – sob o ponto de vista de *Coriolanus Snow*, o tirano ditador que comanda a nação de *Panem* com punhos de ferro na trilogia *Jogos Vorazes*. Apesar de controvérsias quanto à possibilidade de uma romantização do personagem, Collins utiliza quase seiscentas páginas para tecer o retrato de um vilão com manipuladores e manipulados em sua teia, ainda que sem isenção de culpa em nenhum momento.

As obras de Collins conversam com o público infanto-juvenil, mas se distanciam de outras famosas sagas do gênero ao apresentar um contexto da guerra de maneira mais densa e crua, bem como por exibir a glamourização do sofrer promovido por veículos de comunicação e as consequências dos conflitos expostos. Não existem meias palavras. É passível de creditação que essa identificação se dê justamente pela modernização da sociedade do espetáculo, tal como ocorre na dicotomia em zapear um canal de notícias e encontrar cenas de guerra em noticiários e, em seguida, experimentos sociais sendo transmitidos em rede nacional, como os reality shows.

Marília Pereira Bueno Millan (2006, p. 196), doutora em psicologia social pela Universidade de São Paulo, afirma que os reality shows são uma maneira pela qual o indivíduo encena a vida humana e controla as relações interpessoais daqueles que estão confinados. Nesse contexto, com um ato, pode dar fim à jornada de um participante, tirando-o de cena, bem como votar em dinâmicas que manipulam e mostram diferentes caminhos para os demais. Para a autora, as pessoas assumem um funcionamento psíquico primitivo ao se tornarem espectadores. O fato de terem acesso quase integral à vida dos confinados lhes defere a sensação de onipresença, onipotência e onisciência, caracteres típicos das experiências emocionais de bebês “...e que mimetizam os atributos imanentes dos deuses. Se, na infância, encarnamos os super-heróis com seus ilimitados poderes, nesse momento, tornamo-nos os ‘super-espectadores’, que realizam o desejo de participar de tudo, negando a exclusão e o limite”.

A glamourização dos combates armados muitas vezes não revela os efeitos devastadores que causam, como feridas físicas e morte. Em vez disso, enfatiza-se a glória de voltar ao seu país como um conquistador, um conceito arcaico popularizado pelos exércitos romanos que pode levar a uma compreensão incompleta dos verdadeiros custos da guerra.

Ao unir as duas linhas de pensamento apresentadas acima, Collins busca em *Jogos Vorazes* mostrar a narrativa hodierna em tom crítico, porém velado, como uma distopia. Ao mesmo tempo, é impossível não promover o senso de juízo e instigar questionamentos sobre o

certo e o errado. Em *A Cantiga dos Pássaros e as Serpentes*, a autora coloca o personagem principal em uma posição de espectador, suscetível a influências e decisões que irão ditar o destino de sua jornada.

Nesse ínterim, sustenta-se como relevante o arquétipo proposto pelo mitologista e escritor Joseph Campbell, popularmente conhecido como “a jornada do herói”. Tal modelo narrativo é perpetuado ao longo da história das mais diversas formas em produções literárias e audiovisuais, provando-se como um modelo extremamente relevante do ponto de vista comercial por realizar o feito da conexão com o público da maneira mais profunda possível. Indubitavelmente, o ser humano age por meio de reflexos, desde a sua gênese. Ao ser alocado em um ambiente, começa a compreender o mundo e seus semelhantes, buscando por comportamentos em que se possa aprender e refletir sobre como agir. Sob tal ótica, a jornada do herói é vista como um exemplo, um ser visto como normal, relacionável, mas que por determinado acontecimento acaba se encontrando em uma situação fantástica, encontrando percalços e ao fim do dia consagrado após uma trilha de aprendizados.

Analogamente, o ser humano que entra em contato com este tipo de conteúdo acaba se sentindo representado, criando uma conectividade com os personagens e sua jornada – mesmo que em contextos diferentes –, e vivendo uma imersão em um mundo paralelo, ainda que por apenas alguns instantes. Ao realizar um *link* com a narrativa, é possível absorver ensinamentos, características e criar reflexões daquilo que se entrou em contato, de maneira semelhante à realizada no mundo real.

Portanto, diante dessa premissa, o presente artigo tece considerações sobre a obra de Collins, em seu item 2, visando compreender o modo pelo qual a distopia faz uso de técnicas psicológicas e morais para construir as personagens de uma sociedade completamente voltada ao conflito e à manutenção de uma ordem autocrática. No item 3, tem-se o deslindar do marco teórico, analisando-se a obra de Piaget e demais autores na construção da persona e de suas perspectivas morais sob o ponto de vista do Estado que usa do show para entreter e para ensinar. O ponto de vista moral e psicológico são expostos como balizas para a construção de uma sociedade alheia às agruras do outro, fato que é replicado indiretamente na distopia de Collins e na construção do principal antagonista, a personagem *Coriolanus Snow*.

Busca-se também destacar o impacto que obras literárias exercem na formação do pensamento crítico da sociedade atual, bem como suas sequelas no conceito de justiça, utilizando-se de teorias sobre as relações psicossociais, a cognição e o desenvolvimento da consciência moral. Ao utilizar a obra *A Cantiga dos Pássaros e as Serpentes*, é imprescindível

a realização de uma correlação entre os fatos experienciados pelo personagem principal na ficção e a influência da obra para moldar um senso de justiça e notoriedade política na juventude hodierna.

Finalmente, fez-se uso da metodologia qualitativa exploratória sobre a bibliografia relacionada ao tema, com uso do método hipotético-dedutivo e da técnica descritiva-analítica.

2. CENÁRIO DA OBRA: A PÉROLA DE PANEM

O cenário utilizado por Collins em sua distopia é o fictício país *Panem*, localizado territorialmente onde um dia já fora situada a América do Norte, devastada após uma sucessão de desastres ecológicos e conflitos em escala global. A nação tem como estrutura uma divisão entre treze estados, denominados distritos. Além desses distritos, existe a Capital, estado soberano e centro político do governo. Não existe o conceito de cidades, apenas pedaços de terra que são designados como responsáveis por uma fatia da produção de insumos que fazem o país funcionar. Em troca desses insumos, a Capital oferece proteção, posicionando bases militares em todo o território e dividindo os seus exércitos (denominados ‘pacificadores’) para evitar conflitos e manter a paz na nação.

Ao longo das obras que completam o universo imaginado por Collins, é possível ver que não há disturbância da paz – ao menos não a nível que ameace e se mostre necessária a imposição de um sistema tão rígido. Toques de recolher, abuso de poder, corrupção e outras práticas ganham luz ao analisarmos o comportamento dos pacificadores. Ao invés de trazerem paz, eles são a disturbância dela. Em uma notável cena do segundo livro da trilogia principal, *Em Chamas*, um dos personagens é chicoteado em praça pública após tentar vender um peru silvestre ao bater na porta de um pacificador – o esquema já era comum entre eles, mas a mudança no elenco de soldados trouxe à tona punições cada vez mais severas para mostrar o poder que a Capital exerce sobre os cidadãos de *Panem*. Escute, mas não fale. Cumpra as regras, e não mostre indício de desagrado com elas.

Os distritos, separados por suas funções na planilha econômica nacional, vão sendo apresentadas em ordem crescente na cadeia de poder, sendo todas ainda submissos à Capital. Distrito 1: Artigos de luxo; Distrito 2: Núcleo de poderio militar; Distrito 3: Tecnologia; Distrito 4: Pesca; 5: Energia; Distrito 6: Transporte; Distrito 7: Madeira; Distrito 8: Produção têxtil; Distrito 9: Indústrias agrícolas; Distrito 10: Pecuária; Distrito 11: Agricultura; Distrito 12: Mineração; Distrito 13: Atividade nuclear (extinto).

Com um sistema totalitário e autoritário, *Panem* é presidida de modo a evitar questionamentos e impor seu modelo de governo sem dar espaço para revoltas ou o descumprimento das leis. Quando aconteciam, a represália era realizada de modo a instigar o medo, como se o desrespeito fosse um ataque pessoal ao sistema que presidia o país. Assim como os monarcas franceses no século XVIII, o governo se utilizava de táticas de tortura e explanação, mostrando aos cidadãos o que aconteceria com eles se decidissem se comportar de certa maneira. Tal política pública pode ser vista como eficaz por determinados pontos de vista, mas também pode ser encarada como o combustível necessário para se rebelar e tentar pôr um fim ao tratamento bárbaro que os cidadãos recebiam apenas por se fazerem ouvidos.

No clássico *Vigiar e Punir*, Michel Foucault inicia a obra com uma cena de punição por tortura humana, apresentada como espetáculo para os cidadãos parisienses em 1757. Ao decorrer do livro, conhece-se a mudança realizada no sistema de punição francês e a criação das primeiras visões. De acordo com o autor, a mudança é necessária pois, ao utilizar de uma punição que tem como sustentáculo a violência, esta acaba sendo naturalizada e banalizada. Isso pode provocar uma reação que pode ser mais difícil de conter e escalar sem precedentes: “A execução pública é vista como uma fornalha em que se acende a violência.” (FOUCAULT, 2012, p.14).

Durante a primeira rebelião dos distritos, a Capital passou por tempos difíceis, sem o suprimento necessário para manter a cidade em funcionamento total e com a crise familiar vivida em inúmeros lares, quando os provedores da casa foram chamados para a guerra. Em *A Cantiga dos Pássaros e as Serpentes* percebe-se com precisão – por meio de *flashbacks* – o outro lado da guerra, no qual o opressor sente na pele o impacto e sofre as circunstâncias da opressão que prega. *Coriolanus Snow*, por exemplo, é uma personagem que viveu sua infância nesse contexto, vendo seu arquétipo de vida perfeita desmoronar em decorrência da rebelião. O sentimento de patriotismo e superioridade é notado de forma veemente no hino da Capital, referenciado no primeiro capítulo pelo personagem principal:

Pérola de Panem
Cidade majestosa,
Com o passar dos anos, você brilha mais.
Ajoelhamo-nos com humildade,
Perante o seu ideal,
E declaramos o nosso amor a você!
Pérola de Panem,
Coração da justiça,
A sabedoria coroa a sua testa de mármore.

Sendo assim, é natural que cresça encarando os outros distritos como maus, responsáveis pela ruína financeira de sua família e pela morte de seu pai. Os investimentos dos *Snow* eram direcionados à produção de armamento nuclear, que teve sua base, no distrito 13, destruída na guerra.

De outro lado, ao contrário dos demais cidadãos, os habitantes da Capital viviam em harmonia, em um mundo quase idílico. Reproduzem uma variação do sonho americano, e estão orgulhosos disso. Roupas caras, excesso de comida, festas extravagantes e uma luta eterna por aparências e egos, como um eterno final de semana nos Hamptons.

Então vieram os Dias Escuros, o levante dos distritos contra a Capital. Doze foram derrotados, e o décimo terceiro foi obliterado. O Tratado da Traição nos deu novas leis para garantir a paz e, como uma lembrança anual de que os Dias Escuros jamais deveriam se repetir, também nos deu os Jogos Vorazes. (Jogos Vorazes, p. 24, 1ª ed., 2010).

Os *Jogos Vorazes* foram idealizados em um contexto de pós-guerra, aproveitando a fragilidade dos distritos e do estado de reconstrução de *Panem* para propagar uma estratégia de poder *versus* submissão. Uma política pública de entretenimento e repressão. Representa um modo a atar as mãos daqueles que um dia ousaram em levantar sua voz contra a capital. Dois tributos, um menino e uma menina, entre as idades de doze e dezoito anos, deveriam ser sorteados em cada distrito para ir em uma arena lutar até a morte. Ao sorteio, a cada ano que passa, o nome é colocado na urna mais vezes, de modo proporcional à idade. Na trilogia principal da saga, vemos que a Capital usa de um sistema de chantagem intrínseco nas regras da colheita – nome dado aos sorteios para os Jogos –, de modo a dar a sensação de escolha ao indivíduo. Esse sistema é explicado no primeiro volume lançado por Collins, (2008, p. 19),

Mas é aí que vem a jogada. Digamos que você seja pobre e esteja passando fome como nós estávamos. Você pode optar por adicionar seu nome mais vezes em troca de tésseiras. Cada tésseira vale um escasso suprimento de grãos e óleo para cada pessoa. Você também pode fazer isso para cada membro da sua família. Assim, aos doze anos de idade, meu nome foi inscrito quatro vezes no sorteio. (...) Então agora, com dezesseis anos, meu nome aparecerá vinte vezes na colheita.

De forma consoante à obra principal, a construção dos Jogos é o principal destaque de *As Cantigas dos Pássaros e das Serpentes*. Descreve-se uma *Panem* 64 anos mais jovem, com os Jogos recém-criados e com um *Coriolanus* ainda adolescente e vivendo com sua avó e sua prima nas ruínas do apartamento da família. As ações do personagem são moldadas unicamente pela Capital. Quando não pelas experiências de guerra em que viveu miseravelmente, pelas mãos manipuladoras da *Dra. Gaul*, uma cientista que tem o papel de idealizadora dos jogos e surge com um programa para incluir os estudantes da Academia, escola em que estudam os filhos da elite da Capital. Ela usa a turma de concluintes para testar o funcionamento de tutores

para os tributos, mesclando mundos completamente diferentes para analisar a interação social entre as relações humanas. Além disso, eles são usados como consultores, sugerindo mudanças e formas de glamourizar os jogos, sobre como fazer os cidadãos assistirem um programa que mostra a carnificina dos ‘seus’ morrendo e encarar como forma de entretenimento. E é aí que *Coriolanus Snow* entra: ele é um dos participantes mais ávidos. Ideias engenhosas, rápidas, funcionais. Sua personalidade já problemática e com traços de tirania é aflorada nas mãos da *Dra. Gaul*, que o coloca em situações chave para moldar a persona do futuro Sr. Presidente.

Na psicologia, é de extenso destaque o campo de pesquisa que lida com as interações sociais e a formação do conceito de moralidade para o indivíduo. Nesse sentido, observa-se que a inserção do ser em diferentes lugares, entrando em contato com pessoas de vivências distintas, pode modificar o seu entendimento de mundo, moldando sua personalidade e o senso de justiça e integridade. No Brasil, em aplicação de técnicas já estudadas na Europa, Dias (1999) utiliza do *Defining Issues Test* para realizar um experimento. Ao montar dois grupos, sendo um de controle, a pesquisadora selecionou em conjunto com um de seus grupos uma série de temas a serem discutidos em sistema de debate, dando voz e oportunidade para os alunos exporem suas ideias e opiniões de maneira igual. Após quatro meses, percebeu que ao realizar tal prática e inserir os adolescentes em um contexto de democracia, expondo suas ideias, estes mostraram desenvolvimento nos estados kohlbergianos de julgamento moral, com escores de avanço também notáveis. De maneira distinta, o grupo de controle – que não realizou a dinâmica proposta pela pesquisadora nos debates –, permaneceu em inércia.

Na obra de Collins, a personagem da *Dra. Gaul* realiza um experimento semelhante com seus pupilos, porém contando apenas com um grupo. Ao promover debates, instiga os adolescentes a apresentarem suas visões sobre a guerra, sobre os jogos e sobre os distritos. Por conseguinte, os debates conseguem promover, mesmo que implicitamente, a agenda da capital em que os adolescentes são inseridos em um contexto para que acreditem que os jogos são necessários, já que estão vendo apenas uma perspectiva.

A autonomia moral é um dos pilares que a pessoa humana recorre para tomar suas decisões, ao passo que, adentrando por caminhos incertos, o indivíduo se vale da sua liberdade e seu poder de escolha para moldar o seu conceito de moralidade e justiça. Dessa forma, a prática irá promover a formação de opiniões, tendo em vista que o indivíduo tem em si o senso de reagir frente aos casos que lhes são expostos. A perspectiva utilizada nesses debates reflete aquilo que pode modificar a percepção de mundo de uma pessoa. Ao cegá-la para as camadas de uma problemática social e para os distintos níveis de controvérsias que atinge focando-se

apenas no que atina à sua própria individualidade, sabota-se sua visão prévia de moralidade em detrimento de um conceito que aceite o papel de privilegiado e que legitime o fruir do poder.

Tal máxima é habilmente demonstrada por Thomas Hobbes em *O Leviatã* (1651), ao utilizar a frase “O homem é o lobo do homem”, sintetizando o ideal de que a sociedade humana é, em sua composição, destrutiva. A capacidade do homem em enfatizar o bem-estar individual ao invés do coletivo mostra que a sede pelo poder, dada a conjuntura, pode revelar facetas da sua psique e da sua moralidade que antes não haviam sido estimuladas.

Durante o processo de mentoria institucionalizado pela Dra. Gaul, *Coriolanus Snow* tem que guiar *Lucy Gray Bird*, uma menina do distrito 12 que tem como única arma se dar bem com cobras e cantar divinamente bem. Em uma carnificina, esses atributos não somam ao potencial de vitória, o que implica em uma estratégia diferenciada para a sua tutorada. Ele utiliza de uma prática criada naquele ano pelo seu grupo de colegas em debates – os patrocinadores – , para ajudarem *Lucy Gray* a sobreviver na arena, tendo como elemento chave o carisma da garota. Além de querer ganhar a competição, *Coriolanus* precisa de um apoio para fazer a faculdade, já que os fundos de sua família estão esgotados desde a época da guerra. Em virtude disso, a sistemática dos Jogos é cada vez mais familiar e tentadora para ele, que cresceu odiando os distritos e ainda tem uma chance de salvar sua família em detrimento ao sofrimento de outros – o mesmo individualismo citado por Hobbes em *O Leviatã*.

Em determinada passagem da obra, *Snow* é obrigado a entrar na arena de forma escondida para realizar uma ação a ele confiada pelos idealizadores dos jogos. As consequências desse ato o impactam profundamente e são como uma tela que projeta habilmente a influência do ambiente no indivíduo, forçando-o a fazer escolhas que confrontam diretamente o seu senso de moralidade:

Você pode colocar a culpa nas circunstâncias, no ambiente, mas foi você que fez as escolhas que fez, mais ninguém. É muita coisa para assimilar de uma vez só, mas é essencial que você faça um esforço para responder essa pergunta. Quem são os seres humanos? Pois quem somos determina o tipo de governo que precisamos. Mais tarde, espero que você possa ser honesto consigo mesmo e refletir sobre o que aprendeu hoje. (COLLINS, 2020, p. 272).

Com revisão da lexicógrafa Débora Ribeiro, uma das definições disponíveis da palavra “escolha” é: “Opção entre duas ou mais coisas, situações, circunstâncias, caminhos” (RIBEIRO, 2018, s. p.). De forma semelhante, são propagados por meio da cultura oral dizeres que apontam a visão de moralidade desde cedo na vida humana. Ao escrever “Tu te tornas eternamente responsável por aquilo que cativas”, Antoine de Saint Exupéry (2009, p. 72) apresenta, em um dos livros infantis mais famosos do mundo, a ideia da responsabilidade

individual com as ações que se pratica no dia a dia. Nesse sentido, ao tomar decisões, há de se arcar com as consequências, sejam elas boas ou más.

Como mostrado, conceitos como justiça, responsabilidade e consciência pelos atos são ideais já enraizados no pensamento popular, passados por tradição oral e escrita de forma cultural, presentes em livros infantis. No entanto, para que o ser humano tenha a capacidade de desenvolver a sua moralidade de uma maneira mais específica, precisa entrar em contato com vivências e ter panoramas diferentes da realidade em que se insere, visando compreender a situação como um todo e assim se posicionar diante dos fatos no mundo em que vive.

Afinal, o ser humano necessita lidar com a punição na sua vida diária, como expõe Foucault (2012) em *Vigiar e Punir*. A vigilância e o controle social são comumente apresentados como pilares da sociedade disciplinar, partindo da premissa que é necessária uma instituição que controle a humanidade para que esta não seja arruinada ao agir por seu instinto natural, violento. Nessa mesma obra, Foucault utiliza o termo "panóptico", conceito de prisão elaborado pelo jurista e filósofo inglês Jeremy Bentham em 1785, como um dos exemplos para uma sociedade disciplinar. O estudo apresentado por Bentham traz o projeto de um local circular, no qual um indivíduo pode observar de forma quase onisciente todos os fatos ocorridos sem que seja percebido, dando a falsa sensação de liberdade e instigando os que ali estavam a agir em suas formas naturais. Esse estudo pode ser aplicado a prisões e escolas, bem como quaisquer localidades que necessitem de uma base advinda da vigilância e do controle.

Outrossim, o estudo panóptico foi sendo inserido na sociedade de formas distintas, sendo encontrado de modo muito similar nos reality-shows, exibidos em cadeia nacional. Ao confinar um grupo de pessoas e submetê-las a situações que provoquem conflitos, o controlador (a direção) esconde as câmeras, provocando um fenômeno no qual mesmo sabendo que estão sendo filmados desde o início, os participantes agem de forma natural, por não conseguirem se policiar vinte e quatro horas por dia e interpretar um personagem sem falhas. Afinal de contas, todos estão assistindo. Deslizes são muito mais difíceis de conter se você não pode se contradizer.

O mesmo formato de experimento social pode ser na abordagem de George Orwell na distopia *1984*. Em uma cidade fictícia após um período pós-guerra, a sociedade vive em um regime totalitário, vigiado a todo o instante por câmeras escondidas nas ruas e em suas residências. Por todo o lado, cartazes indicam: "o grande irmão está te vendo". A sensação de andar em uma corda bamba com os conceitos do certo e do errado sempre permeou o imaginário popular, com distopias sendo comumente escritas na comunidade literária e quebrando records

de vendas, ultrapassando barreiras culturais. A ideia de que venha a existir um personagem que possa lutar contra as injustiças governamentais é simpática ao leitor, que busca desesperadamente uma conexão com o mocinho, não com o vilão da história.

A população consome de forma ávida conteúdos que exponham as facetas de um personagem, pois decide torcer para que tenha a oportunidade de consertar os seus erros em uma projeção de pessoa idílica, sem defeitos e com moralidade intacta até mesmo em ambientes sob pressão. Essa onisciência dada ao telespectador promove um sentimento de abertura no qual, em sua posição de público, tem como demandar ações e reações que cumpram com o roteiro que deseja assistir. É comum ouvir, por tradição oral, que os livros e os conteúdos audiovisuais são uma forma de escapismo desse mundo para um mundo fictício, pois as pessoas necessitam de uma pausa dos problemas que estão vivendo para poder descansar suas mentes e sentirem-se imersos em um mundo imaterial, muitas vezes cheio de defeitos, mas com altas chances de que o mocinho salve a humanidade no fim:

O que aconteceu na arena? Aquilo é a humanidade despida. Os tributos. E você também. Como a civilização desaparece rapidamente. Todas as suas boas maneiras, a educação, a formação de família, tudo o que você se orgulha arrancado em um piscar de olhos, revelando o que você realmente é. Um menino com um porrete que bate em outro até matá-lo. Isso é a humanidade em seu estado natural. (COLLINS, 2020, p. 275).

O experimento vivido por *Coriolanus* na obra é intenso até o último minuto, no qual é exposto em sucessão a espaços com os quais não está familiarizado e tem de se adaptar para sobreviver, realizando ações que pensava serem incabíveis com sua moralidade. Esse pensamento, no entanto, já vinha manchado desde os seus primeiros dias, ao cultivar o ódio pelos distritos rebeldes que haviam tirado as riquezas de sua família. As demais ações, em sua visão, vêm como consequência disso. Ele faz, mas a culpa nunca é dele. Em suas análises pessoais, a culpa é de um terceiro personagem que provocou uma situação em que ele teve que ser colocado e agiu sob pressão.

Após trapacear para vencer nos jogos e ser mandado para o distrito doze e servir como pacificador, *Coriolanus* prova do autoritarismo em uma de suas fontes primárias, vivendo a vida como um soldado que exerce poder direto sob os cidadãos humildes do distrito. Ele se contém por *Lucy Gray*, por quem desenvolve sentimentos, mas acaba indo aos extremos mais uma vez e provoca duas mortes em sua estadia no distrito da mineração: um assassinato direto e um enforcamento por traição. Ao visualizar apenas as suas ambições, *Coriolanus* vai caindo em um espiral onde apenas o seu futuro e as suas metas importam, perdendo a sua humanidade empática – que já não era muita – e sendo preenchido pelo egocentrismo.

Ao trair o seu melhor amigo em busca da esperança de um futuro melhor para si, rapidamente tira a culpa de seus ombros, dizendo para que tudo não passou de uma sucessão de fatores que aconteceram em decorrência de um erro de seu próprio colega, *Sejanus*. Ele só havia entregado a informação, afinal de contas. Ao sacrificar todos aqueles próximos de si, usurpa a família do seu melhor amigo à sangue frio, sem aceitar as falhas em sua moralidade, sem ceder espaço para que possua um discernimento emocional das consequências de suas ações. A sua jornada egóica não o permite enxergar tal perspectiva.

De acordo com René Descartes (Apud JAPIASSÚ E MARCONDES, 2001, p.119): “A liberdade consiste unicamente em que, ao afirmar ou negar, realizar ou enviar o que o entendimento nos prescreve, agimos de modo a sentir que, em nenhum momento, qualquer força exterior nos constrange.” Em virtude do exposto anteriormente, é possível afirmar, sob determinada ótica, que *Coriolanus* foi, de fato, um homem livre. Ao retirar a liberdade alheia para suprir seus conceitos deturpados de poder e boa vontade, cresceu acreditando que seu ego era mais importante do que todo o resto, incentivado por sua avó, que, nos louros de sua velhice, proclamava para quem quisesse ouvir que seu neto seria presidente. A arrogância e a negação sobre uma queda de classe provocam a vivência em uma realidade deturpada, como em uma das fases do luto; sendo que, nesse caso, a mudança no contexto é abrupta até demais, lidando com aparências e se agarrando a migalhas, cultivando um ódio aguerrido por aqueles que os deixaram nessa situação. O combustível da vingança se torna a principal motivação de suas vitórias, do menino que nunca superou ser abandonado. Afinal, o lema da família – reiterado durante todo o livro – é “*Snow cai como a neve. Acima de tudo.*”

Sob tal ótica, é possível ir ao cerne do *modus operandi* de um indivíduo ao analisar seu comportamento por meio do apresentado na psicologia, enveredando-se nos estudos da subjetividade da pessoa humana. Apresentado a uma realidade comportamental e política, o personagem cresce com uma visão de mundo única, com base nas experiências que viveu e nos terrores que experienciou. A modificação é constante, frente ao que é introduzido – *Coriolanus*, por sua vez, passa pela transformação de jovem ambicioso para tirano. Tal jornada transformativa ao ter contato com o novo é espelhada com a relação obtida entre leitor e obra, com o material literário possibilitando o estudo de várias facetas da persona humana e seu comportamento em determinados ambientes, sob diferentes pontos de vista – de forma controlada, ao viver experiências alheias por meio de um contato em plano mental e não físico.

3. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS, MORALIDADE E JUSTIÇA: TEORIAS DA PSICOLOGIA E IMPACTO NO PENSAR JUSTO-SOCIAL

Com o decorrer dos anos, a percepção do que é o estudo da psicologia mudou e tomou inúmeras formas. Ao questionar o que é a psicologia como ciência, pode-se chegar à conclusão de que o seu objeto é de fato o estudo do comportamento humano e os processos mentais que o cercam, estudando aspectos como a memória, o pensamento, a linguagem, a motivação, a aprendizagem, a percepção e a personalidade.

Nas muitas abordagens existentes sobre a centralidade do homem, a sua relação com a psicologia é de analisar as ações, sensações e comportamentos. Ao guiar a linha de raciocínio para o direito, tem-se a visão da pessoa e a regulamentação das relações sociais no mundo. Indo dos mitos filosóficos (homem natural, homem isolado e homem abstrato) até o surgimento da psicologia moderna, muitas foram as modificações em projetos que analisam a personalidade como um objeto de estudo. Em virtude disso, são analisados segmentos – tal como o desenvolvimento, a aprendizagem e o comportamento. Atuando em parceria, o direito e a psicologia são ferramentas que buscam entender as ações da coletividade em um ambiente de controle, no qual são necessárias ações para guiar a pessoa humana em um espaço geográfico, exemplificadas pelas leis e códigos de conduta sociais.

Chegando em um ponto crucial dos estudos efetuados neste campo do saber, apresentam-se os conceitos de Id, Ego e Superego, instituídos pelo psicanalista Sigmund Freud e firmados com base em uma análise de casos clínicos, tendo sua tese expandida no texto “O Ego e o Id”, publicado em 1923. Definindo os termos, Freud indica que o Id é a parte primitiva da personalidade, baseada no inconsciente e em seu estado mais puro de liberdade, sendo o princípio do prazer. O Ego representa a junção do consciente com o inconsciente, equilibrando e produzindo pensamentos realistas com base no princípio da realidade. Já o Superego pode ser classificado como uma espécie de mediador, tendo em vista que exige o cumprimento de normas éticas e morais da sociedade, dispondo de uma rigidez que controla o filtro de ações do indivíduo, separando os comandos como propícios ou não para o contexto em que tal pessoa se encontra naquele momento.

Partindo da premissa em que o indivíduo age com base em suas influências, Fiorelli e Mangini (2019) discorrem que a personalidade é formada pelos comportamentos típicos, estáveis e persistentes que formam o padrão por meio do qual o indivíduo se comporta nas suas relações, sejam elas no trabalho ou no ambiente familiar. Frisam, inclusive, que o estresse prolongado e eventos traumáticos podem gerar alteração nas características de personalidade.

Nessa formação que molda o ‘ser’ do indivíduo, é crível que o senso de moralidade seja desenvolvido ao longo das primeiras fases da vida, utilizando de experiências-chave em que se é apresentado aos conceitos de justiça e de sua falta.

Piaget (1932;1994) aborda em seu estudo a ressignificação realizada pela *persona*, sustentando que o sentido de justiça e moralidade de uma criança não é cultivada apenas com a imposição de um código de conduta e com reprimendas realizadas por seus pais ou figuras de autoridade. Na verdade, essa consciência moral autônoma é desenvolvida com base nas interações sociais, vendo situações por perspectivas diferentes e utilizando-se do respeito para validar a diferença de visões e opiniões, dialogando e trazendo de forma igualitária valores que virão a ser interpretados pela *persona* em sua própria autonomia do que é certo e do que é errado.

Tendo como base a perspectiva psicogenética de Piaget, outros autores foram se aprofundando nesse campo de estudo e desenvolvendo teorias. Lawrence Kohlberg (1964;1976;1992) se distingue de Piaget ao afirmar que existem estágios de desenvolvimento da moralidade organizados de forma hierárquica. Ambos concordam, no entanto, que o cultivo da moralidade não se restringe a um ponto específico em uma trajetória, mas sim em vários acontecimentos que ativam traços da personalidade com base em interações sociais.

Utilizando-a como arco principal de sua teoria, Kohlberg acredita que a justiça é um conceito construído pelo ser humano fundamentado em interações nas quais é possível sair de sua zona de conforto, entrando em contato com concepções diferentes emitidas por outras pessoas. Ao realizar tal ação, o indivíduo se mostra aberto a entender diferentes pontos de vista, criando questionamentos sobre os papéis de cada participante e suas ações em dado contexto, promovendo um debate. Dessa forma, consegue chegar a uma conclusão solidificando sua tese em argumentos mais concretos, usa da dúvida para sair da superfície e realizar uma atividade de ordem metacognitiva.

Os trabalhos de pesquisa de Piaget e Kohlberg formaram a base para que Blatt (1975) pudesse criar, em parceria com Kohlberg, um modelo de experimentação promovendo reuniões em grupos para debates. Nesses debates, a figura da autoridade serviria apenas como mediador de conflitos, não reprimindo de forma esmagadora as opiniões individuais daqueles que ali estavam, mas promovendo o diálogo e a ressignificação dos pré-conceitos que eram discutidos. Esse sistema foi utilizado de forma semelhante em terras brasileiras, como já citado. Os experimentos de Dias (1999) mostram que a troca de experiências e ideias é uma ferramenta

essencial para a evolução dos estágios morais, estimulando-os a tomar novos lados em conflitos e entender a perspectiva alheia à sua.

Sampaio (2007) assevera que Kohlberg e Piaget não se atentaram à importância da **afetividade** na construção da moralidade, bem como ignoraram a chance de se aprofundar no estudo desse fator e nas consequências que isso traria para os processos psicológicos, relacionando a cognição, a moralidade e o afeto. Sob esse pensar, destaca-se o papel de Martin L. Hoffman (1987, 1991), direcionando sua teoria justamente para os pontos ignorados pelos seus predecessores. Em seus estudos, é crível a análise da empatia como fator atuante nos moldes da personalidade, produzindo resposta na qual o indivíduo tenta assimilar suas emoções em atitudes, apresentando uma predisposição à formação de uma resposta cognitiva, afetiva e comportamental baseada no que vivenciou pelo relato de outra pessoa.

Hoffman ilustra a empatia como uma resposta afetiva, produzida em momentos em que o indivíduo sente que o outro está passando por sensações distintas e peculiares, sejam elas de perigo, dor ou em uma situação negativa. Ao se colocar no lugar do outro em um exercício empático, o sujeito consegue desenvolver sentimentos em relação a pessoas que não necessariamente estão no mesmo espaço em que ele se encontra. E, graças à capacidade atual única de difusão da informação, pode se relacionar com situações vivenciadas por outras pessoas ao redor do planeta, atuando em uma narrativa que lhe apresenta os fatos e o coloca como observador da história.

Esse sentimento de compaixão provoca mudanças no modo como o sujeito julga e analisa as condutas morais daqueles que o cercam, por terem ligações próximas com ele. As várias facetas dessa corrente de pensamento, entretanto, chegam ao campo literário de forma semelhante ao estudado na psicologia. Na crônica publicada pelo psicanalista Contardo Calligaris (2013, s. p.), em 2013, no jornal Folha de São Paulo, ressalta-se a importância que a literatura possui para o julgamento de figuras do meio social, incluindo políticos. Embasando-se cientificamente com um artigo publicado pela revista Science, Calligaris sustenta sua tese com o exposto por David C. Kidd e Emanuele Castano em “Reading literary fiction improves theory of mind”⁴⁷.

Kidd e Castano aplicaram esses testes em diferentes grupos, criados a partir de uma amostra homogênea: 1) um grupo que acabava de ler trechos de ficção literária, 2) um grupo que acabava de ler trechos de não ficção, 3) um grupo que acabava de ler trechos de ficção popular, 4) um grupo que não lera nada. Conclusão: os leitores de ficção literária enxergam melhor a complexidade do outro e, com isso, podem aumentar sua empatia e seu respeito pela diferença de seus semelhantes. (CALLIGARIS, 2013, s. p.).

⁴⁷ Tradução livre: “Ler literatura de ficção melhora a teoria da mente”.

A relação entre a literatura e a sua importância para a formação da moralidade – bem como do senso de justiça – encontra seu ponto chave neste estudo, unindo todas as facetas fragmentadas ao longo de anos de trabalho no campo da psicologia. É possível dizer que se a personalidade tem como base reflexos de experiências que o sujeito vivenciou em sua vida, moldando assim a sua moralidade de forma paralela à que se desenvolve a cognição e a afetividade, onde todas se conectam ao serem dissecadas sobre o mesmo ponto de vista.

O direito age como principal ferramenta para a indignação social, atuando linearmente frente ao *status quo*. Por vezes usado para o controle e imposição de regras que devem ser seguidas para a efetivação do bem social; por outras, necessário para a manifestação de insatisfação e na busca por justiça. As transformações sociais e direito são, portanto, sustentados em seu símbolo maior – a deusa da Justiça.

A própria existência de *Diké*, personificação da cultura grega da justiça, evoca a necessidade de representação daquilo que estava acontecendo no cotidiano. Personificação da lei, da ordem e protetora dos oprimidos, ganhou uma venda em seus olhos com o passar dos tempos, tornando-se *Themis*, e condicionando a imparcialidade em seu julgamento. À mão, uma balança – pendendo sempre para o lado da indignação, marcando de forma definitiva o direito por aquilo que é em sua raiz: uma ferramenta de impacto cultural, social e econômico, que busca por julgamentos justos para garantir o bem social.

A empatia e o contato com vivências diferentes ultrapassam as barreiras da materialidade física. A literatura é um exemplo de como personagens fictícios passam por obstáculos e situações distópicas que expõem de forma análoga a realidade em que o sujeito vive.

A interação do jovem adolescente com o mundo das políticas públicas e das injustiças sociais, apesar de que para muitos seja encarada como precoce, têm um impacto direto na formação do caráter humano. O modo como uma leitura é encarada varia diante das vivências de cada sujeito e de sua capacidade de relacionar aquilo que leu com situações que presenciou, em um ciclo. Ao entrar em contato pela primeira vez – ainda jovem – com um sistema distópico em que não há democracia, surgem questionamentos sobre o certo e errado, como já exemplificado em estudos com grupos controlados, em forma de debate.

O comportamento idiossincrático do sujeito irá sempre refletir aquilo com o qual ele teve contato, embebido em suas visões de ética e moralidade. Fiorelli e Mangini (2019) retratam o conceito de influência da expectativa separando-o em três vertentes. São elas: a) experiências

anteriores: realizar uma agressão contra uma mulher e não ser punido por tal irá gerar um ciclo vicioso; b) observação: o indivíduo age com base no que vê terceiros fazerem, reproduzindo ações que acredita serem normais no contexto social em que vive (o tráfico de drogas); c) conhecimento: o que o indivíduo sabe do acontecimento influencia o seu modo de agir (familiares de um traficante recebendo a notícia de sua prisão).

Ao projetar as suas preferências baseadas naquilo que observa diariamente, o sujeito se coloca na posição de observador. Contudo, caso realize um comportamento errático e venha a sofrer represália, e/ou observe um terceiro receber represálias pelo mesmo motivo, terá o conhecimento de como sua conduta foi enquadrada perante o código de ética da sociedade, recebendo o necessário para se questionar sobre sua conduta e perceber onde se encontra no espaço. Se conseguir realizar mudanças, irá avançar em seus estados kohlbergianos. Caso contrário, irá permanecer em estase, reproduzindo comportamentos de forma consciente.

Ao analisar-se trechos de *A Cantiga dos Pássaros e das Serpentes*, consegue-se perceber que o *modus operandi* da personagem *Coriolanus*, em um intervalo prospectivo de oitenta anos nos livros da trilogia *Jogos Vorazes*, são fruto de sementes existentes em seu ser desde a infância, cultivadas pela interação com determinadas situações e ciclos sociais. Mesmo após ser encarado com a realidade de que viveu em situações armadas, parte de um experimento controlado por uma cientista, o personagem resigna-se a aceitar que tudo aquilo foi necessário para o crescimento de sua fibra moral. Com um conceito deturpado pela sede de poder, acredita em um raciocínio no qual todas as suas ações foram necessárias para o bem maior da sociedade, que não teria capacidade para viver em harmonia sem uma entidade que exerça poder, garantindo, ainda, que os cidadãos habitem em um contexto em que a guerra não é parte do cenário – mesmo que isso signifique uma carnificina televisionada como ferramenta de controle.

Colocado na posição de um tributo na arena, a personagem principal comete atos que não pensava possíveis antes, mas que acabam sendo naturalizados no seu modo de ser moral. A culpa é colocada em terceiros, que são vistos como bestas sem moralidade, sendo este mais um motivo pelo qual se mostram necessárias as medidas estabelecidas pela Capital: um povo que se considera superior, ainda que viva em uma posição de dependência dos outros distritos. As colocações denotando uma crença fervorosa na Capital como instituição suprema podem ser vistas com clareza no terceiro ato da obra.

Não só para punir os distritos, são parte da guerra eterna. Cada edição uma batalha própria. Uma que podemos segurar na palma da mão em vez de travar uma guerra real que poderia sair do nosso controle. [...] E são um lembrete do que fizemos uns aos outros, do que temos potencial

de fazer de novo, por causa de quem somos. [...] Criaturas que precisam da Capital para sobreviver. [...] As pessoas o chamariam de tirano, punho de ferro e cruel. Mas pelo menos ele garantiria a sobrevivência pela sobrevivência, dando a eles a chance de evoluírem. O que mais a humanidade poderia desejar? De verdade, deviam agradecer a ele. (COLLINS, 2020, p. 561,571).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível depreender, a partir do estudo acima realizado, o impacto que as experiências de convivência e interação com diferentes perspectivas e grupos sociais causam na personalidade do indivíduo, bem como o molde deixado para a posteridade, considerando que a teia de relações de cada cidadão é afetada por suas ações, especialmente se tal indivíduo estiver em uma posição privilegiada de poder na sociedade.

Com as transformações históricas que aconteceram ao longo do tempo e as constantes mudanças vividas na contemporaneidade – está-se em um estado de pandemia, afinal de contas –, a adaptação mostra-se vital para a perpetuação do conhecimento. Dessa forma, a visão e absorção de experiências que deixam marcas na personalidade não se restringe apenas ao contato humano de forma presencial para a realização de discussões, tendo em vista que se estende também ao contato de forma escrita, virtual ou visual, por meio de filmes, séries, livros e até mesmo na transmissão de palestras.

A popularização de conteúdos tão densos em sua essência como as distopias adolescentes, mostra-se uma ferramenta essencial para fomentar o pensamento crítico, bem como o entendimento do sistema hierárquico das políticas governamentais em um nível global. Ao passo em que um adolescente entra em contato com tais ferramentas durante uma idade crítica para a formação de seus ideais morais e éticos, é possível dizer que esses conteúdos funcionam como uma exposição a novas realidades de maneira lúdica, que prende a atenção e instiga a discussão acerca de perspectivas importantíssimas para o futuro, com a criação de uma consciência política e social, fator excepcional para a convivência. O estabelecimento da democracia no poder promove uma tomada de decisões por parte da sociedade que necessita do máximo de conhecimento possível, podendo realizar escolhas mais sábias para o funcionamento das instituições.

O professor Jean Baptiste Harguindeguy, doutor em ciências políticas, argumenta em sua obra “Análisis de Políticas Públicas” (2015), que a resposta da elite para a transformações sociais são as políticas públicas – não pelo bem comum da sociedade a qual estão inseridos, e sim para o seu proveito individual. Os jogos vorazes de Collins no país distópico de *Panem* são uma clara ferramenta de controle, criada de forma hábil para imprimir o sentimento de medo,

impotência e submissão dos cidadãos perante a capital. Ao usar de artifícios como grãos e óleos para incentivar a inscrição quantitativa de cada pessoa com destino à uma arena em que jovens se digladiam até a morte, a cúpula política nacional transforma a fome, considerado déficit a ser sanado em uma democracia, em uma arma na qual o gatilho é sempre puxado pela vítima. Além de se humilhar e ter sua morte – ou vazia conquista – transmitidas nacionalmente, os tributos são exemplos. A glória de uma turnê da vitória, passagem mencionada nos livros, é uma maquiagem para a vida sombria que os vencedores vivem após os jogos. Mesmo após as provações, eles não são livres da Capital. Vivem com depressão, transtorno pós-traumático e são obrigados a cair em caminhos como o da prostituição para a elite, como mencionado na trilogia principal de Collins.

Harguindéguy (2015, p. 106) trata do poderio da elite ao mencionar marcos no estudo, como a teoria da Lei de Ferro da Oligarquia, criada pelo sociólogo alemão Robert Michels (1911): “em qualquer sociedade, a distribuição assimétrica de recursos gera uma assimetria política.” Nesse sentido, a divisão dos distritos em classes derogatórias que agem em função de uma capital controladora vai de encontro ao proposto por C. Wright Mills (1956) em “*The Power Elite*”, com o grupo responsável por realizar as decisões importantes de uma sociedade sendo composto por personagens que são completamente dissociados da realidade em que a sociedade que sofrerá com suas decisões se encontra, desconexo com o pensar e necessidades advindas de tal parcela social. As decisões – as políticas públicas criadas –, são feitas justamente para manter a engrenagem do poder girando, com os mesmos grupos de pessoas nos assentos do poder, ditando as regras sociais.

É dito comumente que o sustentáculo da sociedade é o amanhã, com a juventude tendo poder de escolha para decidir o seu futuro, em um contexto em que existem maiores oportunidades para essa mesma geração. A massificação de ferramentas que incitem o pensamento da geração Z – conceito sociológico atribuído aos nascidos após 1996 até meados de 2012, de acordo com o *Pew Research Center* –, toca em diferentes nuances no que tange à recepção do conhecimento ali mostrado. Sendo feito de forma sutil para os mais novos e de forma mais escancarada para aqueles já possuem maior maturidade e/ou conhecimento de mundo, a exposição crítica na forma de arte cria instigações, paralelo à teoria exposta no presente artigo, com o estudo controlado iniciado por Piaget nos grupos de debate, há quase 100 anos. Partindo de tal premissa, é possível inferir que o reconhecimento de manifestos artísticos – sejam eles parte da cultura popular jovem ou não – são agentes transformadores do

pensamento e entendimento do espaço em que se vive, bem como de suas interpretações pessoais de conceitos como poder, justiça, liberdade e controle.

5. REFERÊNCIAS

BATAGLIA, P; MORAIS, A; LEPRE, R. A teoria de Kohlberg sobre o desenvolvimento do raciocínio moral e os instrumentos de avaliação de juízo e competência moral em uso no Brasil. SciELO, Jan. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/epsic/a/Lq64kGkRDfSxW>

CALLIGARIS, Cantardo. Qual romance você está lendo?. *FOLHA DE SÃO PAULO*. São Paulo: Grupo Folha, [1921?]-. Diário. Out, 2013. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/colunas/contardocalligaris/2013/10/1357485-qual-romance-voce-esta-lendo.shtml>. Acesso em: 15 ago. 2021.

CAMPBELL, Joseph. *O herói de mil faces*. Tradução por: Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Pensamento, 1989.

COLLINS, Suzanne. *A cantiga dos pássaros e das serpentes*. Tradução por: Regiane Winarsky. Rocco Jovens Leitores: Rio de Janeiro, 2020.

COLLINS, Suzanne. *Jogos Vorazes*. Tradução por: Alexandre D'Elia. ROCCO JOVENS LEITORES. Rio de Janeiro. 2010.

CRUZ, C; ABREU, E. A origem da Thêmis. *JUS.br*, Abr. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/48436/a-origem-da-themis>. Acesso em 20. jun. 2021.

FIORELLI, José Osmir; MANGINI, Rosana Cathya Ragazzoni. *Psicologia jurídica*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Tradução por: Raquel Ramalhete. 40. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

FREUD, Sigmund. *Freud (1923-1925): obras completas: volume 16: O Eu e o Id, "Autobiografia" e outros textos*. Tradução por: Paulo César de Souza. Companhia das Letras: São Paulo, 2011.

HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste. *Análisis de Políticas Públicas*. 2. Ed. Madrid. Tecnos, 2015.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. *Dicionário Básico de Filosofia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

MILLAN, Marília Pereira Bueno. *Psicologia ciência e profissão*. 26. ed. Conselho Federal de Psicologia, 2006.

OS Super-Heróis como propaganda de Guerra: os quadrinhos e a Segunda Guerra Mundial. História em Rede, 2019. Disponível em: <https://historiaemrede.medium.com/os-super-her%C3%B3is-como-propaganda-de-guerra-os-quadrinhos-e-a-segunda-guerra-mundial-d5f8ec91d94>. Acesso em: 03 maio 2021.

RIBEIRO, Débora. Escolha – significado de escolha. *Dicio*. 2018. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/escolha/>. Acesso em: 11 de agosto de 2021.

SAINT-EXUPÉRY, Antoine de. *O pequeno príncipe*. 48. ed. Rio de Janeiro: Agir 2009.

SAMPAIO, Leonardo Rodrigues. A psicologia e a educação moral. SciELO, Dez. 2007. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932007001200002. Acesso em: 11 ago. 2021.

Sobre os autores:

Fillipe Azevedo Rodrigues | E-mail: rodrigues.cgern@gmail.com

Professor DNS III da Universidade Potiguar. Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Possui Graduação em Direito e Mestrado em Direito Constitucional, ambos pela UFRN. É Formador de Magistrados - para educação presencial e à distância - habilitado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam) do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Tem experiência nas áreas de Direito, Economia e Educação. Autor dos livros *Análise Econômica da Expansão do Direito Penal* (2014 e 2021 - Del Rey) e *Lavagem de Dinheiro e Crime Organizado* (2016 - Del Rey).

Oswaldo Pereira de Lima Junior | E-mail: oswaldolimajr@gmail.com

Oswaldo Pereira de Lima Junior, professor Adjunto na Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, mestre em Biodireito, Ética e Cidadania pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo - UNISAL, doutor em Direito pela Universidade Estácio de Sá - UNESA.

Eduardo Furtunato | E-mail: dudumedeiros565@gmail.com

Acadêmico do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), no Centro de Ensino Superior do Seridó (CERES).

A teoria da imprevisão aplicada às políticas públicas de fornecimento de energia elétrica durante a pandemia da covid-19: um estudo de caso

The theory of unpredictability applied to public policies for the supply of electricity during the covid-19 pandemic: a case analysis

Renata Oliveira Almeida Menezes¹

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora. Caicó (RN). Brasil

Ana Melissa Brasil de Almeida²

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Bacharela em Direito. Caicó (RN). Brasil

RESUMO

O presente artigo trata do fornecimento de energia elétrica durante a pandemia da COVID-19, contexto em que são abordadas as questões referentes aos aspectos contratuais que envolvem as concessionárias de energia elétrica, com enfoque na atuação da Companhia Energética do Rio Grande do Norte – COSERN. Reflete-se sobre a prestação de serviços públicos no contexto de políticas públicas de mitigação dos efeitos adversos secundários da pandemia nas famílias de baixa renda. As dificuldades em relação à matéria residem na calamidade pública ocasionada pela pandemia vigente, pontos tratados pela doutrina de forma teórica, sendo necessária sua aplicação prática neste momento. Assim, este estudo objetiva demonstrar, a partir de material bibliográfico e documental, a viabilidade da aplicação da teoria da imprevisão como solução ao problema público encapsulado no cenário de emergência nacional, com vistas a garantir a continuidade do fornecimento de energia elétrica, posto que é serviço essencial à população. A metodologia utilizada consiste em pesquisa de natureza aplicada, com abordagem qualitativa e objetivo descritivo, partindo do estudo de caso proposto. Portanto, nota-se a relevância do tema ao passo que esta pesquisa busca demonstrar o entendimento utilizado pelo

ABSTRACT

This article deals with the supply of electricity during the COVID-19 pandemic, a context in which issues related to contractual aspects involving electricity concessionaires are addressed, with a focus on the performance of Companhia Energética do Rio Grande do Norte - COSERN. It reflects on the provision of public services in the context of public policies to mitigate the secondary adverse effects of the pandemic on low-income families. The difficulties in relation to the matter lie in the public calamity caused by the current pandemic, points treated by the doctrine in a theoretical way, requiring its practical application at this time. Thus, this study aims to demonstrate, based on bibliographic and documentary material, the feasibility of applying the theory of unpredictability as a solution to the public problem inserted in the national emergency scenario, with a view to guaranteeing the continuity of the supply of electricity, since it is essential service to the population. The methodology used consists of research of an applied nature, with a qualitative approach and descriptive objective, starting from the proposed case study. Therefore, the relevance of the theme is noted while this research seeks to demonstrate the understanding used by the Court of Justice of Rio Grande do Norte in the case in question, also presenting

¹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4382-837X>

² Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6135491978783342>



Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte no caso em tela, apresentando, também, jurisprudências relevantes de tribunais estaduais brasileiros no primeiro semestre do ano de 2020, início da pandemia no país, no que concerne ao fornecimento de energia elétrica nesse período de calamidade pública.

PALAVRAS-CHAVE:

Políticas públicas; Energia elétrica; Pandemia COVID-19; Teoria da imprevisão.

relevant jurisprudence of Brazilian state courts in the first half of 2020, beginning of the pandemic in the country, about the supply of electricity in this period of public calamity.

KEYWORDS:

Public policy; Electricity; COVID-19 pandemic; unpredictability theory.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva demonstrar a condução do caso estudado, pelo Poder Judiciário norte rio-grandense, que trata de questões relativas ao fornecimento de energia elétrica no Estado do Rio Grande do Norte, no primeiro semestre do ano de 2020. O trabalho desenvolve-se a partir do estudo de caso, com foco nos recursos interpostos pela Companhia Energética do Rio Grande do Norte – COSERN.

A importância do tema estudado se justifica na necessidade de exemplificar a atuação do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte no tocante ao fornecimento de energia elétrica no decurso da pandemia. Para tanto, são demonstradas as medidas tomadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL em âmbito nacional, com base em sites oficiais do Governo brasileiro, bem como a legislação concernente à ANEEL, leis e decretos publicados no primeiro semestre de 2020, início da pandemia, e jurisprudência pertinente.

Com vistas a embasar o estudo de caso proposto neste trabalho, são apresentados direitos básicos assegurados pela Constituição Federal de 1988, assim como os serviços essenciais estabelecidos pela legislação infraconstitucional. São apresentados, ainda, conceitos oriundos do Direito Civil, como responsabilidade civil e do Direito Administrativo, como concessão de serviço público e celebração de contratos com a Administração Pública.

Considerando o estado de calamidade pública decretado em razão da pandemia, faz-se necessário discorrer acerca da Teoria da Imprevisão, que tem como objetivo o equilíbrio econômico-financeiro entre as partes que celebram determinado contrato. Essa teoria busca soluções para a situação extracontratual ocasionada por fatos que alterem as condições vigentes à época da celebração do contrato.

No segundo capítulo, após esta breve introdução, serão apresentados os aspectos relevantes sobre a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, instituída pela Lei nº 9.427 de 1996, que disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica. Essa autarquia, que funciona sob regime especial, objetiva regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, de acordo com as políticas e diretrizes do Governo Federal.

No capítulo posterior, serão demonstradas as bases legais que tratam do fornecimento de energia elétrica e suas especificidades em relação às concessionárias. Nesse sentido, serão destacados fundamentos constitucionais e legislações indispensáveis, como o Código de Defesa do Consumidor e leis esparsas, que definem o fornecimento de energia elétrica como serviço

público essencial, uma importante política pública que deve ser prestada de forma adequada, eficiente, segura e contínua.

O quarto capítulo subdivide-se em três partes. A primeira trata de conceitos relativos à responsabilidade civil, que consiste na obrigação de reparar dano causado por ato ilícito que prejudique o equilíbrio jurídico-econômico pré-existente entre o agente causador e a vítima. A segunda parte aborda a celebração de contratos com a Administração Pública, com enfoque na concessão de serviços públicos, isto é, os contratos administrativos que surgem a partir do acordo de compromissos recíprocos entre o Estado-Administração e terceiros. Na terceira parte do capítulo, a Teoria da Imprevisão será introduzida, para posteriormente se falar da sua aplicação ao contexto da pandemia da COVID-19.

Trabalhados os conceitos doutrinários necessários à análise do tema aventado, o quinto capítulo versará sobre os impactos da pandemia do Coronavírus, sendo apresentado um breve panorama geral para, logo após, se deter às repercussões no setor elétrico brasileiro. As informações evidenciadas no referido capítulo são oriundas de sites oficiais que veiculam dados concretos sobre a evolução da pandemia e portais direcionados ao setor energético.

Aproximando-se da parte final do trabalho, no sexto capítulo será demonstrada a aplicação dos pontos abordados nesta pesquisa, de forma prática, a partir do estudo de caso elaborado com base nos recursos interpostos pela Companhia Energética do Rio Grande do Norte – COSERN, colacionando jurisprudências relevantes de outros tribunais estaduais brasileiros, que culmina nas conclusões chegadas com base na pesquisa realizada.

O objetivo proposto será atingido mediante a utilização de material bibliográfico, com vistas a embasar o trabalho com conceitos jurídicos basilares, bem como pesquisa documental, dada a atualidade do conteúdo trabalhado. Será apresentada, ainda, a legislação concernente ao tema, além de doutrina especializada e entendimentos jurisprudenciais dos tribunais brasileiros e norte rio-grandenses acerca do assunto proposto, com o recorte temporal específico ao primeiro semestre do ano de 2020, início da pandemia no país.

Dessa forma, a partir de pesquisa de natureza aplicada, com abordagem qualitativa e objetivo descritivo, este estudo de caso exemplificará como a atuação do judiciário pode impactar o fornecimento de energia elétrica em um cenário de calamidade pública, através da aplicação da Teoria da Imprevisão.

O caso escolhido para o presente escrito destaca-se como um dos mais relevantes entre os primeiros procedimentos a tratar de consequências concretas provenientes da pandemia, principalmente no que diz respeito à prestação de serviços essenciais, feitos os devidos recortes

temporais e espaciais. Por esse motivo, foi selecionado para evidenciar os primeiros passos dos tribunais brasileiros e, especialmente, norte-rio-grandenses, na questão delimitada pelo objeto da pesquisa.

2. ASPECTOS RELEVANTES SOBRE A ANEEL

Inicialmente, faz-se necessário destacar os aspectos importantes da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Essa autarquia foi instituída pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que também é a legislação responsável por disciplinar o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica (BRASIL, 1996).

Logo nos artigos 1º e 2º da supracitada Lei, observa-se que esta autarquia funciona sob regime especial, estando vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com sede e foro no Distrito Federal. A ANEEL tem como objetivo a regulação e fiscalização da produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em consonância com as políticas e diretrizes do Governo Federal (BRASIL, 1996).

A agência é responsável por solucionar divergências entre os agentes e entre esses agentes e os consumidores na esfera administrativa, bem como promover as atividades de outorgas de concessão, permissão e autorização de empreendimentos e serviços de energia elétrica, atendendo à delegação do Governo Federal (BRASIL, 1996).

A fiscalização de concessões, permissões e serviços de energia elétrica, pode ser feita diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais. Além disso, a ANEEL também é responsável por implementar as políticas e diretrizes do Governo Federal relativas à exploração da energia elétrica e ao aproveitamento dos potenciais hidráulicos, assim como estabelecer tarifas (BRASIL, 1996).

Assim, cabe ressaltar que o setor elétrico vem recebendo apoio do Governo Federal durante pandemia visando solucionar a perda de capacidade de pagamento dos consumidores de baixa renda e atender as distribuidoras de energia elétrica, que passam pelo aumento da inadimplência e da redução do consumo de energia neste momento de crise (ANEEL, 2020, *online*).

Em relação às medidas adotadas pela ANEEL para o enfrentamento da pandemia relativa à COVID-19, destaca-se que foi autorizado em 14 de maio o reembolso antecipado de R\$ 538 milhões de reais, visando cobrir os descontos pagos pelas distribuidoras aos

beneficiados pela Tarifa Social de Energia Elétrica, a partir de decisão publicada por meio do Despacho nº 1.343/2020 (ANEEL, 2020, *on-line*).

Um dos objetivos da antecipação do reembolso às distribuidoras foi contribuir para a viabilização da gratuidade da tarifa para todos os beneficiários da Tarifa Social nos primeiros 220 kWh consumidos no mês, conforme a Medida Provisória nº 950/2020, editada pelo Governo Federal. Medida válida para as faturas emitidas em abril, maio e junho (ANEEL, 2020, *on-line*).

Nesse cenário, cabe ressaltar a criação da Conta-covid, a partir do Decreto nº 10.350/2020, publicado pelo Governo Federal em 18 de maio. A referida conta se concretiza como destacada política pública destinada ao enfrentamento dos efeitos da pandemia do Coronavírus no setor elétrico, em regulamentação ao previsto na Medida Provisória nº 950/2020 (ANEEL, 2020, *on-line*).

A Conta-covid consiste em empréstimo obtido junto a bancos públicos e privados, que se destina a preservar a liquidez das empresas do setor, ao mesmo tempo que busca atenuar os impactos da crise financeira, nas contas de luz pagas pelos consumidores no momento da pandemia. A medida visa permitir que esses valores sejam diluídos em 60 (sessenta) meses, reduzindo os índices dos reajustes a serem aprovados no ano de 2020, levando-se em consideração que o momento representou a perda de boa parte da renda de uma parcela da população (ANEEL, 2020, *on-line*).

A grave crise de saúde pública fez com que a necessidade de manutenção de serviços públicos energéticos entrasse na agenda formal do governo, despertando a necessidade de pensar uma decisão adequada para as pessoas que não poderiam pagar suas contas: “A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. [...] agenda formal [...] é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar” (SECCHI, 2019, p. 58).

Em relação ao estado do Rio Grande do Norte, a ANEEL suspendeu a aplicação de reajustes tarifários que entrariam em vigor em abril de 2020, entre os reajustes com aplicação postergada se encontra o reajuste da distribuidora COSERN (ANEEL, 2020, *on-line*).

3. DIREITO AO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA

Princípio de grande importância, fundamento da República Federativa do Brasil, constante no Art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, a dignidade da pessoa humana

merece destaque nessa discussão, pois o direito de ser assegurado a todos uma existência digna envolve o acesso à prestação de serviços essenciais. Diante de uma Constituição Federal em que abunda direitos sociais, o papel do Estado se robustece na busca de concretização desses direitos através de importantes políticas públicas.

Na legislação brasileira, o rol de serviços essenciais pode ser visto no Art. 10 da Lei nº 7.783/1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais e regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, entre outras providências. O inciso I do referido dispositivo traz como serviços ou atividades essenciais o tratamento e abastecimento de água, produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis (BRASIL, 1989).

Em complementação, ressalta-se o Art. 22 da Lei nº 8.078/1990, mais conhecida como Código de Defesa do Consumidor, estabelecendo que os órgãos públicos são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes e seguros, por meio próprio ou de suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento. Quanto aos serviços essenciais, define, ainda, que sejam prestados de forma contínua (BRASIL, 1990).

Assim, tem-se que o fornecimento de energia elétrica é considerado pela legislação brasileira um serviço essencial, inadiável, que deve ser prestado com zelo, presteza, eficiência e de maneira contínua.

Analisando a legislação mais recente, destaca-se o Decreto nº 10.282, expedido em março de 2020, que define os serviços públicos e as atividades essenciais durante o enfrentamento à COVID-19. Em seu Art. 3º, parágrafo 1º, inciso X, tem-se que a geração, transmissão e distribuição de energia elétrica constam como serviços essenciais, incluindo o fornecimento de suprimentos para o funcionamento e manutenção das centrais geradoras e dos sistemas de transmissão e distribuição de energia, assim como suas respectivas obras de engenharia (BRASIL, 2020a).

Com vistas a garantir a continuidade da prestação desse serviço essencial no quadro pandêmico vigente, entre a legislação mais atual sobre o tema, merece destaque a Resolução Normativa nº 878/2020, expedida pela ANEEL no mês março, que dispõe sobre as medidas para preservação da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica em decorrência da calamidade pública atinente à pandemia do Coronavírus (BRASIL, 2020d).

Da análise da Resolução, nota-se que sua principal determinação consiste em vedar a suspensão de fornecimento de energia por inadimplemento de unidades consumidoras que fornecem serviços considerados essenciais, principalmente em locais onde existem pessoas

usuárias de equipamento de autonomia limitada, isto é, que dependem de energia elétrica para preservação da vida. Além dessas, a Resolução também contempla unidades consumidoras residenciais do subgrupo B1, incluindo as de baixa renda, e do subgrupo B2, residenciais rurais (BRASIL, 2020d).

A princípio, a Resolução ficaria em vigor por 90 (noventa) dias a partir de sua publicação, em 25 de março de 2020. Entretanto, em 15 de junho a ANEEL decidiu prorrogar os efeitos da Resolução até 31 de julho, ou seja, mantendo impedido o corte de energia elétrica por motivo de inadimplência de unidades consumidoras residenciais urbanas e rurais, bem como dos serviços considerados essenciais, que compreendem assistência médica e hospitalar, institutos médico-legais, centros de hemodiálise, entre outros (ANEEL, 2020, *on-line*).

Ante o exposto, cabe ressaltar que, além de prorrogar os efeitos da Resolução, a ANEEL também abriu a Consulta Pública nº 38/2020, na segunda quinzena de junho, com o objetivo de ouvir a população com relação à volta da possibilidade de corte do fornecimento de energia de consumidores inadimplentes a partir do dia 1º de agosto e, também, acerca do retorno do atendimento presencial e de outras obrigações das distribuidoras.

Em arremate às informações apresentadas neste capítulo, importa salientar que a pesquisa realizada para embasar o presente estudo demonstra que a Resolução Normativa nº 878/2020 foi amplamente utilizada no âmbito jurídico como parâmetro para solucionar avenças em relação ao fornecimento de energia elétrica nesse período.

4. TEORIA DA IMPREVISÃO E A PANDEMIA DE COVID-19

4.1 ASPECTOS GERAIS DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Antes de abordar o tema principal do capítulo, faz-se necessário desenvolver conceitos relativos à responsabilidade civil, instituto que tem como função primordial estabelecer a obrigação de reparação do dano causado por ato ilícito que afaste o equilíbrio jurídico-econômico pré-existente entre o agente causador e a vítima (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 14).

Assim, a conduta voluntária violadora de um dever jurídico constitui o núcleo da responsabilidade, e a responsabilidade civil surge quando a norma violada é de direito privado, ou seja, se há ilícito civil (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 14-15). Na sua modalidade subjetiva, se fundamenta na teoria da culpa, logo, o dever de indenizar surge a partir da comprovação da sua culpa genérica, abrangendo o dolo e a culpa em sentido estrito (TARTUCE, 2016, p. 559).

A respeito da responsabilidade civil objetiva, convém iniciar destacando o Art. 927⁴⁹, do Código Civil. O dispositivo estabelece que a pessoa que causar dano a outrem, mediante ato ilícito elencado nos artigos 186⁵⁰ e 187⁵¹ do mesmo código, contrairá a obrigação de repará-lo. O referido dispositivo também deixa claro que a obrigação de reparar o dano independe de culpa, quando a atividade desenvolvida pelo autor do dano implicar risco para os direitos de outras pessoas, por sua própria realização, ou nos casos especificados em lei (TARTUCE, 2016, p. 560).

Esse conceito tem sua origem no Código Civil italiano, em suma, passa a mensagem de que aquele que causa dano a outra pessoa no desenvolvimento de uma atividade perigosa, seja por sua natureza ou pelos meios adotados, tem obrigação de ressarcir, caso não comprove ter adotado todas as medidas possíveis para evitar tal dano. Contudo, importa ressaltar que o Código Civil brasileiro trata de atividade de risco, enquanto o Código Civil italiano enfatiza a atividade perigosa, residindo a distinção na própria redação (TARTUCE, 2016, p. 560).

Assim sendo, no cenário jurídico brasileiro a responsabilidade objetiva independe de culpa, pois se baseia na teoria do risco (TARTUCE, 2016, p. 561). Embora as Constituições brasileiras anteriores à que entrou em vigor no ano 1988 não estendessem a responsabilidade objetiva às pessoas jurídicas de direito privado, apenas às de direito público – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – renomados doutrinadores defenderam a opinião de que tal responsabilidade deveria abranger os participantes da Administração Pública enquanto integrantes da Administração indireta ou concessionários e permissionários de serviços públicos (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 271-272).

É com base no Art. 37, § 6.^o⁵², da Carta Magna, que se extrai a referida responsabilidade objetiva tratada aqui. O dispositivo estabelece que as entidades prestadoras de serviço público, mesmo concessionárias e permissionárias, bem como outras entidades

⁴⁹ Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

⁵⁰ Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

⁵¹ Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

⁵² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

privadas, respondem objetivamente pelos danos causados em decorrência de sua prestação de serviços públicos, nos termos do mencionado diploma constitucional (DI PIETRO, 2014, p. 722-723).

De igual modo, é de conhecimento geral que o exercício da atividade de entes jurídicos privados, que prestam serviços públicos, envolve benefícios. À vista disso, os riscos também devem ser suportados em iguais condições ao Estado, por quem atua em seu nome. Assim, a Constituição Federal de 1988 deixa claro que a responsabilidade civil intrínseca ao regime da Administração Pública, engloba empresas públicas, sociedades de economia mista, concessionários, permissionários e autorizatárias de serviço público, além das pessoas jurídicas de direito público propriamente ditas (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 272).

Todavia, é necessário salientar que estes entes jurídicos respondem, também, pelos danos que seus empregados causarem a terceiros, visto que a mera transferência da execução de determinada obra ou serviço originariamente público, para um particular, não o libera das responsabilidades que teria o Poder Público se o executasse diretamente, em decorrência da natureza estatal da atividade (MEIRELLES, 2016, p. 535).

Dessa forma, entende-se que os prestadores de serviços públicos respondem objetivamente pelo risco administrativo, assim como o Estado, sendo a eficiência do serviço tratada no âmbito consumerista (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 274).

Posto que as entidades prestadoras de serviço público, sendo de direito privado, possuem personalidade jurídica própria, estas respondem com seu patrimônio, em seu próprio nome, por sua conta e risco. Assim, não há que se falar em responsabilidade solidária do Estado para com os prestadores de serviço público. A mencionada solidariedade poderia erigir de lei ou contrato, na ausência de norma legal que atribua tal solidariedade ao Estado (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 275-276).

A responsabilidade subsidiária, por sua vez, pode existir na hipótese do Estado errar na escolha do ente para prestar determinado serviço, devendo responder subsidiariamente se este tornar-se insolvente, tendo exaurido seus recursos (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 275-276).

Em arremate aos dados expostos até aqui, condiz concluir que se entende por questões de ordem pública, as que envolvem interesses indisponíveis, vinculados aos fins sociais e ao bem comum, portanto, de maior relevância para a sociedade, não estando limitadas aos interesses dos contratantes (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 566). Logo, não resta dúvidas que este é o tipo de questão em debate no presente trabalho.

4.2 CONTRATOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dada essa breve introdução acerca dos aspectos gerais da responsabilidade civil, pode-se discorrer sobre os conceitos que envolvem a celebração de contratos pela administração. A princípio, convém evidenciar que esses contratos administrativos nascem do acordo de compromissos recíprocos que o Estado-Administração firma com terceiros. A expressão, em sentido amplo, busca abranger os ajustes bilaterais firmados com a Administração Pública como um todo (CARVALHO FILHO, 2014, p. 173-174).

Outrossim, destaca-se que essas contratações são caracterizadas como atividade administrativa, independentemente da modalidade utilizada, sendo sua execução resultado de critérios de conveniência e oportunidade que são privativos da Administração Pública. Por essa razão, é considerada inconstitucional qualquer lei ou norma de âmbito estadual que tenha como objetivo exigir prévia autorização do Poder Legislativo ou registro prévio no Tribunal de Contas para que haja a celebração de contratos da Administração (CARVALHO FILHO, 2014, p. 174).

A competência para se realizar concessão encontra-se disposta no Art. 2.º, inciso I, da Lei nº 8.987/1995. O dispositivo define os entes políticos que possuem a capacidade de realizar concessão, nos moldes estabelecidos pela Constituição. Assim, se a titularidade em questão pertence a determinado ente político, não é possível que a delegação seja feita por outro, pelo simples fato de não lhe pertencer a competência (MARINELA, 2015, p. 566).

Sendo o Estado o titular de seus bens, por assim dizer, este tem a possibilidade de transferir algumas de suas faculdades a um particular para a prestação de serviços. A partir do aceite dessa transferência de faculdades pelo particular, nesse contrato bilateral em que a Administração figura em um dos polos, resta celebrado o contrato de concessão, também chamado de contrato administrativo (CARVALHO FILHO, 2014, p. 188-189).

Vale frisar que na concessão não é possível a participação de pessoa física, a delegação de serviço é permitida apenas para pessoas jurídicas e consórcio de empresas (MARINELA, 2015, p. 568). O resultado do processo de descentralização formalizado pelo instrumento contratual, nesse caso, visa a delegação da execução de serviço público a pessoa privada, ou seja, a concessão de serviço público. Assim, o concessionário terá o exercício de atividade pública a seu cargo (CARVALHO FILHO, 2014, p. 189).

Por conseguinte, se o serviço é público, este será prestado nos moldes do regime de direito público. Mesmo que as normas de direito privado possam ser aplicadas em determinadas circunstâncias, o condicionamento ao regime publicístico é característica intrínseca ao conceito

de serviço público como um todo. Por esse motivo, mesmo se tratando de empresas estatais, concessionárias ou permissionárias de serviço público, com respectiva natureza de pessoa jurídica de direito privado, estas se submeterão aos princípios de universalidade, isonomia entre usuários, generalidade, continuidade do serviço público, entre outros princípios que regem a Administração Pública (DI PIETRO, 2014, p. 109).

Reguladas pela já citada Lei nº 8.987/1995, também conhecida como Lei das Concessões, as concessões comuns visam a prestação de serviço público delegado. Contida nesta modalidade, está a concessão de serviços públicos simples, que ocorre quando o poder público só delega o serviço público em si. Sua principal característica reside no fato de que o concessionário não recebe qualquer contrapartida pecuniária por parte da Administração, nesse caso, a concedente, pois seus recursos são advindos do pagamento das tarifas pagas pelos usuários do serviço em questão (CARVALHO FILHO, 2014, p. 189).

Com base na teoria do contrato administrativo, tal diploma pode ser entendido como intercâmbio de bens e prestações regidos pelo direito. Aqui, cabe frisar que na concessão de serviço público, a remuneração não ocorre de uma parte para a outra, pois, geralmente, o pagamento ao concessionário pelo serviço prestado advém do usuário, que não faz parte do contrato. E, embora envolva a remuneração do usuário, continua sendo classificado predominantemente como contrato (MEDAUAR, 2018, p. 214).

Assim, em suma, a concessão de serviço público pode ser conceituada como o contrato pelo qual o Poder Público, no papel de concedente, transfere para uma pessoa jurídica ou consórcio de empresas a execução de um serviço público, para que esse serviço seja realizado por sua conta e risco, com remuneração advinda do usuário (MEDAUAR, 2018, p. 216).

Isto posto, vale reforçar a responsabilidade civil presente no dispositivo constitucional mencionado no capítulo anterior. Apesar do serviço público ser prestado pela concessionária, sua titularidade continua sendo do poder público, e é esse o maior fator diferenciador do instituto da concessão em relação aos contratos de prestação de serviços comuns (MARINELA, 2015, p. 568).

4.3. TEORIA DA IMPREVISÃO

Nesse contexto, cabe introduzir a Teoria da Imprevisão, que se fundamenta no princípio da cláusula *rebus sic stantibus*⁵³. O significado do referido princípio explicita que o

⁵³ Estando assim as coisas.

cumprimento do contrato deve ocorrer no mesmo cenário fático em que o acordo foi firmado, isto é, nas mesmas condições existentes à época de sua celebração, visando o equilíbrio contratual. Esse equilíbrio é rompido a partir do momento que as condições pré-existentes sofrem alterações radicais, não sendo possível imputar culpa à parte inadimplente (CARVALHO FILHO, 2014, p. 213).

A referida teoria teve sua origem na seara dos contratos administrativos, em terras francesas, no caso *Gaz de Bordoux*, no ano de 1916. Por meio de decisão do Conselho de Estado da França, foi admitida a revisão do contrato com vistas a restabelecer o equilíbrio financeiro e dar continuidade ao serviço público (LÔBO, 2012, p. 206). Sendo o plano de fundo um cenário afetado pela guerra, a desvalorização da moeda tornou raros os contratos de longa duração. Embora seus fundamentos sejam mais antigos, é nesse contexto que a teoria renasce no século XX (VENOSA, 2013, p. 490).

Assim, a teoria da imprevisão, que passou a ser mais difundida entre os juristas brasileiros a partir da década de 1950, tem repercussão até hoje ratificada pelo Código Civil de 2002 (LÔBO, 2012, p. 206).

A leitura do Art. 478⁵⁴ do Código Civil demonstra que, além do fato ensejador da revisão dever ser extraordinário, imprevisível e excessivamente oneroso, também é necessário que este seja extremamente vantajoso para uma das partes. Todavia, determinados autores defendem que o ponto mais relevante do instituto é o lugar de risco ocupado por uma das partes do negócio, não devendo-se configurar a onerosidade excessiva pautada apenas em um contraponto de vantagem (VENOSA, 2013, p. 495).

Dito isso, vale ressaltar o caráter restritivo da norma vigente, visto que são impostos dois requisitos básicos: excepcionalidade e imprevisibilidade. Nessa visão, a causa do desequilíbrio financeiro que envolve as prestações devidas pelas partes não poderia ser prevista à época da celebração do contrato, afastando questões vistas como costumeiras ou oriundas de prolongadas relações contratuais. Antes da estruturação do Direito do Consumidor como hoje se observa, a aplicação da teoria à relação contratual comum estava relacionada à autonomia da vontade (LÔBO, 2012, p. 206).

Embora o Art. 478 da codificação estabeleça como requisitos a extrema vantagem da outra parte, imprevisibilidade e extraordinariedade, a doutrina concernente ao tema tem

⁵⁴ Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação.

considerado a possibilidade de dispensar esses requisitos quando estiver presente a onerosidade excessiva superveniente ou o desequilíbrio contratual, como ocorre nos casos que envolvem vedação ao enriquecimento sem causa e função social do contrato (LÔBO, 2012, p. 207).

Em face das informações discorridas acima, incumbe salientar que, para que a aplicação da teoria se justifique, os acontecimentos em questão devem impactar a sociedade de forma mais ampla, não podendo ser exclusivamente subjetivos. Tais fatos devem repercutir diretamente na prestação do devedor, pois sua função precípua não é incentivar a fraude ou o não pagamento, e sim, manter o equilíbrio contratual (VENOSA, 2013, p. 489 e 491).

Nesse diapasão, convém destacar o Art. 317⁵⁵, também do Código Civil, com redação menos restritiva, assegurando o direito de revisão de cláusulas contratuais nessa situação. O dispositivo se vale dos conceitos fundamentais da imprevisão para estabelecer uma espécie de cláusula tácita, visando a correção do valor das prestações acordadas no contrato, caso o instrumento não a possua de forma expressa (VENOSA, 2013, p. 493).

Pelos motivos expostos, a regra estabelecida pelo Art. 478 é utilizada de forma subsidiária, em razão do seu viés mais restritivo. A interpretação da hipótese de imprevisibilidade, por sua vez, deve ser feita, também, com foco nas consequências produzidas a partir do fato, não somente no desequilíbrio causado (LÔBO, 2012, p. 207).

Portanto, a partir da leitura do próprio Código Civil brasileiro, em seus artigos 317 e 478, nota-se que o fato imprevisível constitui pressuposto da aplicação da supracitada teoria (TARTUCE, 2016, p. 667).

Enquanto o Código Civil apresenta cláusulas mais restritivas, o Código de Defesa do Consumidor se utiliza de conceitos mais abertos, indo além dos limites da teoria da imprevisão quando aplicada na disciplina das relações contratuais consumeristas. No respectivo Código consumerista, pode-se observar a abordagem de equilíbrio contratual⁵⁶, prestações desproporcionais⁵⁷ e onerosidade excessiva⁵⁸, bem como o justo equilíbrio entre direitos e obrigações⁵⁹ (LÔBO, 2012, p. 207).

Curiosamente, os dispositivos supracitados tratam mais da aplicação de base negocial objetiva do que conceitos referentes à excepcionalidade ou imprevisão, com enfoque

⁵⁵ Art. 317. Quando, por motivos imprevisíveis, sobrevier desproporção manifesta entre o valor da prestação devida e o do momento de sua execução, poderá o juiz corrigi-lo, a pedido da parte, de modo que assegure, quanto possível, o valor real da prestação.

⁵⁶ Art. 6º, II e Art. 51, § 1º, II.

⁵⁷ Art. 6º, V.

⁵⁸ Art. 6º, V, Art. 39, V e Art. 51, IV, 51, § 1º.

⁵⁹ Art. 51, § 4º.

simplesmente na existência de desequilíbrio contratual de forma objetiva, seja esse desequilíbrio contemporâneo à celebração do contrato, o que justificaria sua modificação, ou decorrente de fato superveniente, que resultaria na necessidade de revisão, independentemente de sua previsibilidade pelas partes. Não sendo, portanto, exigido que o fato gerador dessa necessidade de revisão seja extraordinário para que haja modificação ou revisão nas cláusulas acordadas nas relações de consumo (LÔBO, 2012, p. 207).

Desse modo, importa realçar como se apresenta no Código de Defesa do Consumidor a teoria da imprevisão. No mencionado Art. 6.º, inciso V⁶⁰, o referido Código eleva ao patamar de princípio o equilíbrio do contrato na relação de consumo, salientando que o consumidor, enquanto parte vulnerável no contrato, pela hipossuficiência presumida, tem direito a pleitear a modificação ou revisão das cláusulas contratuais estabelecidas inicialmente, se estas se tornarem excessivamente onerosas em razão de fatos posteriores (BRASIL, 1990).

Nota-se que a teoria da base objetiva do contrato, utilizada no CDC, ultrapassa os limites do exercício da função social do contrato, visto que tem por objetivo restaurar a relação anteriormente existente, pautada na igualdade entre prestação e contraprestação e afetada pela alteração das circunstâncias, acarretando ônus excessivo e prejudicial ao devedor, impedindo que o fim do contrato seja alcançado (LÔBO, 2012, p. 207).

Destarte, não se pode dizer que existem alterações circunstanciais suficientes para fundamentar a revisão ou resolução do contrato se estas mesmas circunstâncias se encaixam no conceito de risco do negócio, posto que a álea é intrínseca a sua natureza e foi considerada pelas partes contratantes de forma tácita ou expressa, quando da celebração do contrato (LÔBO, 2012, p. 208).

Assim, temos que a teoria da imprevisão trata de circunstâncias inexistentes no momento da celebração do contrato, não podendo ser previstas à época, mas que podem modificar sua economia de tal forma que dificulte sua execução, significando relevante déficit ao contratado. Diante das circunstâncias de caráter excepcional, o contratado tem direito ao auxílio da Administração na continuidade do contrato. Fundamentada no princípio da continuidade do serviço público, a teoria da imprevisão busca soluções para a situação extracontratual, imprevisível e diversa à vontade das partes, para que seja mantido o equilíbrio econômico-financeiro do acordo feito (MEDAUAR, 2018, p. 226).

⁶⁰ Art. 6º São direitos básicos do consumidor: (...) V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

Nesse sentido, a Lei nº 8.666/1993, também conhecida como Lei das Licitações, traz casos em que o particular tem a possibilidade de invocar a exceção do contrato não cumprido. Dessa forma, o particular pode solicitar a rescisão contratual ou suspensão de seu cumprimento até a normalização das circunstâncias. Nos casos de suspensão da execução, por ordem escrita da administração, por mais de 120 (cento e vinte) dias, ou atraso de pagamentos superior a 90 (noventa) dias. Tais possibilidades encontram exceção no caso de calamidade, guerra ou grave perturbação da ordem (MEDAUAR, 2018, p. 221).

Dessa forma, condiz evidenciar o Art. 65, inciso II, alínea d⁶¹, da supracitada lei, que também versa sobre a teoria da imprevisão. O dispositivo autoriza que os contratos sejam alterados mediante acordo entre as partes para restabelecer a relação que estas pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da prestação em questão, com a finalidade de manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato. Tal ajuste se justifica na hipótese de sobrevirem fatos que acarretem consequências que retardem ou impeçam a execução do contrato (BRASIL, 1993).

Corroborando com o exposto até aqui, o Informativo nº 556⁶² do Superior Tribunal de Justiça (Direito Civil e Direito do Consumidor) estabelece que a possibilidade de intervenção do poder Judiciário nos contratos deve demonstrar mudanças supervenientes das circunstâncias iniciais em virtude de evento imprevisível, para que se justifique a intervenção com base na teoria da imprevisão ou da onerosidade excessiva.

Por fim, condiz elucidar que em relação aos efeitos da aplicação da teoria, estes podem percorrer dois caminhos. O primeiro, que culmina na rescisão sem atribuição de culpa, ocorre quando a parte prejudicada não pode cumprir as obrigações contratuais de forma alguma. Já quando o cumprimento é possível, mas acarreta ônus para a parte, é trilhado o segundo caminho, que finda na revisão do preço estabelecido, com vistas a restaurar o equilíbrio rompido (CARVALHO FILHO, 2014, p. 213).

⁶¹ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...) II - por acordo das partes: (...)

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

⁶² Informativo nº: 556 do Superior Tribunal de Justiça- Direito Civil e Direito do Consumidor. DIREITO CIVIL. MAXIDESVALORIZAÇÃO DO REAL EM FACE DO DÓLAR AMERICANO E TEORIAS DA IMPREVISÃO E DA ONEROSIDADE EXCESSIVA.

Dito isso, salienta-se que na fase inicial da pandemia do Coronavírus no Brasil, foi editado o Decreto n.º 10.277/2020, por meio do qual foi instituído o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da COVID-19, com estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020. Por meio do Decreto n.º 29.534, de 19 de março de 2020, foi decretado o estado de calamidade Pública no Estado do Rio Grande do Norte (BRASIL, 2020b).

Como previsto na doutrina e na legislação apresentadas neste capítulo, situações de calamidade pública decorrentes de fatos imprevisíveis, com consequências incalculáveis, dão azo à aplicação da teoria da imprevisão. Diante do panorama apresentado, é possível questionar se pode ser observada a aplicação dessa teoria no caso estudado no presente trabalho, durante o estado de calamidade pública ocasionado pela pandemia da COVID-19 no Brasil.

5. O IMPACTO DO COVID-19 NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

É de conhecimento geral que a pandemia desencadeada pelo Coronavírus, abalou o mundo inteiro no ano de 2020. Até o dia 26 de novembro de 2020, foram registrados mais de 61 milhões de casos da doença no mundo, sendo mais de 1 milhão e 400 mortes. Nesse cenário, o Brasil figura em terceiro lugar em números de casos, ocupando o segundo lugar em número de mortes, ultrapassando os 170 mil óbitos⁶³.

Além de toda a comoção causada pela crise sanitária vigente, em termos de saúde, os impactos econômicos e sociais decorrentes da pandemia se estenderam a todos os setores da sociedade, prejudicando de pequenos a grandes negócios.

A partir do estado de emergência decretado pelo Senado brasileiro em 20 de março de 2020, pôde ser observada a redução repentina do consumo, afetando primordialmente o segmento industrial e de serviços, no que diz respeito ao setor elétrico (FEIL, 2020, *on-line*). De acordo com a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE, o balanço de geração e consumo de energia referente aos meses de fevereiro e março apresentaram queda em comparação ao mesmo período do ano de 2019 (CCEE, 2020, *on-line*).

A CCEE destaca que houve diminuição na geração de energia elétrica, com base no Sistema Interligado Nacional – SIN, nos meses de fevereiro e março. Quanto aos segmentos de consumo, levando-se em consideração autoprodutores, varejistas, consumidores livres e

⁶³ <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

especiais, os que registraram maior queda foram os de extração de minerais metálicos, veículos, madeira, papel e celulose. Os dados de 2020, comparados aos de período equivalente em 2019, demonstram baixa de quase 20% (CCEE, 2020, *on-line*).

Ainda de acordo com dados da CCEE, nota-se que nos meses posteriores, abril e maio, o consumo de energia permaneceu em queda em razão da diminuição das atividades comerciais e industriais em todo o país, ocasionada pelas medidas de contenção do contágio pelo vírus (CCEE, 2020, *on-line*). Os dados do primeiro semestre de 2020, comparados aos dados relativos ao mesmo período do ano de 2019, evidenciam as mudanças que a pandemia trouxe ao setor.

O mercado livre de eletricidade, que consiste em contratos mais curtos, de 3 a 5 anos, negociados com mais liberdade, corresponde a quase um terço da energia comercializada. As repercussões causadas pela queda do consumo abrangem as esferas federal, estadual e municipal. Tais impactos decorrem, principalmente, do emprego de medidas restritivas de locomoção com vistas ao enfrentamento da COVID-19 (CCEE, 2020, *on-line*).

Embora o setor industrial tenha sofrido queda nesse período específico, o consumo residencial aumentou em razão do isolamento social requisitado para a contenção da disseminação do vírus (FEIL, 2020, *on-line*). A supracitada redução de consumo de energia representa também preocupante queda na arrecadação de tributos e encargos governamentais. As restrições direcionadas a circulação de pessoas afetaram, ainda, a construção de linhas de transmissão, exigindo mudanças nas estruturas de atendimento das distribuidoras (CCEE, 2020, *on-line*). Os efeitos sociais e econômicos da pandemia se converteram em severos problemas públicos que exigiram a atuação do Estado como primeiro agente promotor de políticas públicas a decidir, de maneira benéfica e pensando nos diversos aspectos e desdobramentos institucionais, inclusive os recursos financeiros disponíveis, a melhor solução para a crise:

A alocação de meios para as políticas públicas abrange possibilidades amplas e diversas, além dos recursos orçamentários. Os meios políticos disponíveis para a implementação de uma política pública podem compreender também créditos fiscais, empréstimos públicos, cessão de uso de áreas ou bens públicos e recursos humanos e materiais. Todas essas possibilidades, evidentemente, sujeitas aos princípios e regramentos do direito público. (BUCCI, 2021. p. 191).

As crises estruturais ocasionadas pela pandemia da COVID-19 envolveram flutuação das bolsas, das taxas de câmbio e instabilidade no preço do petróleo, fatos agravados pela desvalorização significativa do real brasileiro em relação ao dólar americano no primeiro trimestre de 2020. Tais fatores aliados tornaram os financiamentos em dólar mais onerosos, aumentando, assim, os custos de importação de máquinas e equipamentos. Visto que o custo da

energia elétrica gerada pela Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional é cotado em dólar norte-americano, a valorização dessa moeda impacta diretamente esse setor (FEIL, 2020, *on-line*).

Nesse contexto, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, convencionou, de forma proativa, medidas temporárias objetivando proteger os consumidores, bem como fornecer parâmetros operacionais às distribuidoras de energia. A medida de maior impacto foi justamente a proibição da suspensão do fornecimento de energia por inadimplência dos consumidores durante 90 (noventa) dias. Essa medida, já apresentada de maneira mais detalhada no segundo capítulo, visava consumidores residenciais urbanos e rurais, além das atividades definidas como essenciais (ANEEL, 2020, *on-line*).

Essa e as demais medidas tomadas pela Agência, foram pensadas com o objetivo reduzir temporariamente a carga sobre os consumidores, especialmente os consumidores de baixa renda, portanto, mais vulneráveis nesse cenário de pandemia (FEIL, 2020, *on-line*).

Em virtude da crise ocasionada no setor elétrico brasileiro, o Ministério de Minas e Energia – MME, constituiu um comitê setorial de gestão de crises, em março de 2020. Com medidas previstas para influenciar, tanto as ações já em andamento, no que diz respeito à modernização do setor, quanto estimular alterações no atual quadro regulamentar (FEIL, 2020, *on-line*).

6. A TEORIA DA IMPREVISÃO APLICADA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA: O ESTUDO DE CASO CONCRETO DO INÍCIO DA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL

A pesquisa realizada demonstra que determinados tribunais brasileiros entendem a partir dos conceitos abordados até aqui, abrangendo direitos constitucionais, doutrina e legislação, que a cobrança de energia elétrica pode ser flexibilizada diante da crise econômica ocasionada pela pandemia.

Desse modo, faz-se necessário demonstrar as primeiras e mais relevantes decisões proferidas em casos concretos. Os Tribunais de Justiça de São Paulo e do Rio de Janeiro revelam as jurisprudências mais interessantes nesse sentido, feitos os devidos recortes espaciais e temporais de que se ocupam o objeto do presente trabalho. Feito esse breve apanhado, serão demonstradas as decisões norte-rio-grandenses pertinentes ao estudo.

A primeira decisão destacada, provém do Tribunal de Justiça de São Paulo⁶⁴. A partir

⁶⁴ Ação declaratória de suspensão da exigibilidade de cobrança de energia elétrica - Tutela de urgência deferida, em parte, apenas para obstar a agravada de promover a interrupção do fornecimento de energia elétrica, por inadimplemento quanto

da leitura desta, é possível observar que o órgão julgador decidiu suspender o corte de energia por inadimplemento por um período de 90 (noventa) dias, a contar de 25/03/2020, data da Resolução nº 878/2020 da ANEEL.

Por sua vez, em decisão da 26ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro⁶⁵, é definido que a concessionária se abstenha de suspender o serviço mediante inadimplemento por período indeterminado, inicialmente, de janeiro a março do corrente ano, porém, se estendendo enquanto perdurarem as medidas de contingência em razão da pandemia.

Vale salientar que a supracitada decisão cita a Resolução Normativa nº 878/2020 da ANEEL em caráter suplementar à legislação estadual. Quanto à duração do estado de calamidade pública vigente, salienta-se que o já citado Decreto Legislativo nº 6/2020 prevê seus efeitos até 31 de dezembro do ano de 2020.

Ainda sobre o tema, destaca-se que a parte deve demonstrar o real impacto econômico que a ocorrência da pandemia causou nas receitas da empresa para que justifique o pedido de flexibilização, como demonstra a decisão da 32ª Câmara de Direito Privado, também do Tribunal de Justiça de São Paulo⁶⁶.

ao pagamento das faturas que compreendem o período de 90 dias, a partir da edição da Resolução nº 878/2020 da ANEEL, publicada 25/03/2020 - Situação de calamidade pública atinente à pandemia de coronavírus (COVID-19) - Princípio da Preservação da Empresa - Agravo provido, em parte.

(TJ-SP - AI 20690889620208260000 SP 2069088-96.2020.8.26.0000, Relator: Gil Coelho, Data de Julgamento: 06/05/2020)

⁶⁵ Agravo de instrumento. Decisão agravada que indeferiu o estabelecimento do fornecimento de energia elétrica na unidade consumidora. Recorre a parte autora aduzindo que a suspensão do serviço essencial afronta a lei estadual nº 8.769/2020 e a Resolução Normativa da ANEEL nº 878/2020 que impôs às concessionárias de serviço público a suspensão das cobranças e o dever legal de não efetivar o corte do fornecimento de energia elétrica. Com efeito, presentes na hipótese vertente os requisitos elencados no art. 300 do CPC/2015. A lei estadual nº 8.769/2020, ao dispor sobre medidas de proteção à população fluminense durante o plano de contingência do Covid-19, proibiu a suspensão dos serviços essenciais por falta de pagamento sem distinguir sobre débitos atuais e pretéritos dos consumidores. No mesmo sentido, editada a Resolução normativa nº 878 da ANEEL. Decisão que merece reforma para determinar que a concessionária se abstenha de suspender o serviço pelas faturas inadimplidas nos meses de janeiro a março de 2020, além daquelas que se vencerem enquanto perdurarem as medidas de contingência em decorrência da pandemia de coronavírus (Covid-19). Provedimento parcial do recurso.

(TJ-RJ - AI: 00189618620208190000, Relator: Des(a). SANDRA SANTARÉM CARDINALI, Data de Julgamento: 21/05/2020, VIGÉSIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 2020-05-22)

⁶⁶ EMENTA: Agravo de instrumento. Prestação de serviços. Energia elétrica. Ação de obrigação de não fazer. Autora que pretende a concessão de tutela antecipada para determinar a suspensão de eventual corte de energia elétrica pelo prazo de 90 dias, em face da pandemia provocada pela Covid-19. Agravante que não demonstrou a verossimilhança de suas alegações, uma vez que não apresentou qualquer elemento seguro, apto a demonstrar de forma objetiva o impacto econômico decorrente da pandemia. Ausência dos pressupostos e requisitos para concessão da tutela jurisdicional de urgência (art. 300 do CPC/2015). Decisão mantida. Recurso desprovido.

Para a concessão de tutela de urgência é mister que os elementos e os pressupostos da tutela estejam presentes de imediato. Na hipótese, não cuidou a autora de exibir qualquer elemento seguro, apto a demonstrar de forma objetiva o impacto econômico suportado pela empresa em decorrência da pandemia provocada pela Covid-19, não se encontrando corroborada, portanto, a verossimilhança das alegações. (...) Na hipótese dos presentes autos, a requerente não trouxe a lume números de sua contabilidade aptos a indicar a existência do prejuízo concreto e repentino da mencionada crise sobre as suas atividades. Da mesma forma, não restou comprovada a incapacidade da requerente em arcar com o custeio das faturas de energia elétrica, que, diga-se de passagem, possuem valor módico em face do faturamento de qualquer

Passando ao cenário norte-rio-grandense, a ação da Defensoria Pública Estadual do RN conquistou decisão coletiva determinando o restabelecimento de energia elétrica para todos os consumidores residenciais que tiveram o serviço interrompido por inadimplência antes ou durante a pandemia da COVID-19 (TJRN, 2020, *on-line*).

A referida decisão pode ser obtida nos autos do Agravo de Instrumento nº 0802883-54.2020.8.20.0000. No mencionado procedimento, a Desembargadora Maria Zeneide Bezerra (TJRN) determina que a Companhia Energética do Rio Grande do Norte – COSERN restabeleça imediatamente o fornecimento de energia elétrica para os consumidores residenciais que tiveram o serviço interrompido por inadimplência, tendo a concessionária 72 horas para comprovar o cumprimento da liminar, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) por unidade domiciliar.

Condiz reforçar que a supramencionada Resolução n.º 878/2020 suspendeu os cortes do serviço de energia elétrica por 90 (noventa) dias, mas não tratou do restabelecimento dos cortes realizados antes da Resolução, embora tenha mencionado a necessidade de prestação ininterrupta do serviço para garantia do cumprimento das medidas de isolamento social nas justificativas elencadas para aprovação da resolução.

Segundo a ação coletiva, “o serviço de energia elétrica se afigura imprescindível para garantia do mínimo existencial às famílias potiguares e para regular cumprimento das medidas sanitárias de isolamento e distanciamento social”, sendo a decisão aplicada a todos os consumidores residenciais, inclusive, abrangendo os consumidores que não se enquadram no perfil de atendimento da instituição (TJRN, 2020, *on-line*).

Destarte, ressalta-se que ação não pede a isenção do pagamento nem a suspensão da emissão de faturas, nem veda a cobrança destas por meios menos gravosos do que o corte no fornecimento. Todavia, a concessionária pode estabelecer formas de parcelamento das dívidas ou meios de flexibilizar tais cobranças. A Defensoria Pública orienta que os consumidores paguem suas faturas de consumo normalmente, se dispuserem de recursos financeiros para isso.

Nesse sentido, é importante destacar que a COSERN requereu a suspensão dos efeitos da mencionada decisão liminar, fruto da ação da DPE/RN, que determinou o restabelecimento do fornecimento de energia elétrica para os consumidores residenciais que tiveram o serviço interrompido por inadimplência anterior à vigência da Resolução n.º 878/2020.

concessionária de veículos. Via de consequência, inexistente base probatória mínima para se acolher o pedido liminar" (fl. 73) (TJ-SP - AI: 21047147920208260000 SP 2104714-79.2020.8.26.0000, Relator: Kioitsi Chicuta, Data de Julgamento: 27/05/2020, 32ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 27/05/2020)

Por conseguinte, em decisão prolatada no dia 25 de maio de 2020⁶⁷, o STJ opinou pelo não conhecimento da referida suspensão por julgar ser de natureza constitucional a causa de pedir da demanda, cabendo ao Supremo Tribunal Federal a análise do pleito.

A COSERN também requereu em juízo a suspensão dos efeitos da decisão da 10.^a Vara Cível da Comarca de Natal, que determina a abstenção da cobrança de faturas já vencidas, relativas ao consumo de energia elétrica de uma determinada empresa de recepções e eventos. Diante do Agravo de Instrumento interposto pela COSERN, em decisão monocrática do Desembargador Dr. Cláudio Santos, o pleito foi negado.

No citado Agravo de Instrumento nº 0804532-54.2020.8.20.0000, a publicação do Decreto nº 29.534/20, que declara o estado de calamidade pública, seria o marco inicial para a abstenção de cobranças. Embora a concessionária alegue que a energia elétrica foi consumida pela empresa de eventos antes da declaração de pandemia pela Organização Mundial da Saúde (11 de março de 2020); da decretação da calamidade pública pelo Estado do RN (19 de março de 2020); e da decretação de calamidade pública pelo Governo Federal (20 de março de 2020), o Desembargador Dr. Cláudio Santos não acolheu a argumentação de que o consumo tenha ocorrido anteriormente ao estado de calamidade pública ocasionado pela pandemia da COVID-19, justificando-se o pleito no contexto social vivenciado nesse período.

Ainda nesse cenário, a COSERN pediu a suspensão dos efeitos da decisão proferida pela 12.^a Vara Cível de Natal, determinando a abstenção de suspensão ou interrupção do fornecimento de energia pela concessionária, por um período de 60 (sessenta) dias, para as unidades filiadas ao Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Estado do Rio Grande do Norte. A citada decisão compreende 1.638 (mil seiscentas e trinta e oito) unidades consumidoras de empresas com filiação ao Sindicato.

⁶⁷ [...] O cerne constitucional da causa também sobressai da leitura da fundamentação da decisão cujos efeitos a requerente quer ver suspensos, como se observa do trecho seguinte (fls. 45-46, grifei):

Ora, por que somente as pessoas inadimplentes a partir do dia 25/03/2020 devem ser resguardadas? As que tiveram seu fornecimento cortado em 24 de março podem ficar sem energia, sem a geladeira para conservar os alimentos necessários ao isolamento? Creio que não, seria um desrespeito ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Importante destacar que um estudo da própria ANEEL (Id. 5684437) demonstra que os consumidores residenciais são responsáveis por 47, 5% do faturamento das concessionárias, mas são responsáveis por somente 5% da inadimplência, ou seja, é um segmento da sociedade que não paga, em tese, quando, de fato, não tem como fazê-lo.

E, neste momento, em que as pessoas encontram-se confinadas em casa, muitas perdendo o emprego, outras sem poderem sair para trabalhar, sobretudo aqueles que labutam na informalidade, deixá-las sem energia elétrica por inadimplência, a meu pensar, seria crudelíssimo, por se tratar de serviço essencial à qualidade de vida das pessoas.

(...)

Assim, a despeito de a causa de pedir da ação de origem também estar amparada em dispositivos infraconstitucionais, é inegável o status constitucional da discussão de mérito, cabendo ao STF a análise última e centralizada das questões afetas à ponderação de direitos e garantias com expressa previsão constitucional.

Ante o exposto, não conheço do pedido de suspensão.

(SLS 2710 - 2020/0109737-1 - 26/05/2020. Decisão Monocrática - Ministro João Otávio de Noronha)

Com efeito, somando-se a referida decisão, que abrange as mencionadas 1.638 (mil seiscentas e trinta e oito) unidades consumidoras, com o resultado da Resolução nº 878/20 da ANEEL, que impede o corte de energia de diversas categorias de consumo pelo prazo de 90 (noventa) dias, o número final certamente acarretaria sobrecarga à concessionária.

No entanto, de acordo com o juiz convocado, Dr. João Afonso Pordeus, considerou-se plausível o pleito do Sindicato, em face dos efeitos econômicos ocasionados pela pandemia da COVID-19, restando comprovada a necessidade de se observar a teoria da imprevisão no âmbito do direito obrigacional e o princípio da razoabilidade no âmbito constitucional, visto que a prestação se tornou extremamente onerosa para uma das partes. Assim, foi mantida a decisão.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face das informações apresentadas, conclui-se que o fornecimento de energia elétrica, enquanto serviço essencial e determinante política pública à população, deve ter assegurado o seu acesso e continuidade, principalmente em situações de calamidade pública. A crise sanitária, econômica e social provocada pela pandemia da COVID-19 trouxe consigo consequências avassaladoras, com profundas repercussões no cenário nacional e internacional.

A legislação utilizada como base para as discussões propostas, demonstra que uma das principais preocupações governamentais durante a pandemia foi ratificar o fornecimento de energia elétrica como serviço essencial, com fundamento em leis anteriores e bases constitucionais. A partir dos conceitos abordados através de pesquisa bibliográfica, extrai-se que no âmbito jurídico se encontram os alicerces para atuação na garantia dos direitos fundamentais da população no que diz respeito à prestação de serviços básicos e essenciais.

O dever da prestação do serviço público pelas concessionárias, com base na doutrina especializada, ratifica que os entes privados, prestadores de serviços públicos, ao firmar contratos administrativos concordam em trabalhar nos moldes do direito público, como a própria Administração. Desse modo, devem responder aos acontecimentos em pé de igualdade ao Estado, no que concerne à responsabilidade pela continuidade da prestação.

É inegável o impacto causado pela pandemia vigente nos mais diversos setores da sociedade civil, senão em todos. Quanto ao setor elétrico, destacado neste estudo, não seria diferente. A repentina baixa no consumo, afetando os segmentos industriais e de serviços, com

consequente queda de arrecadação, exigiram que o setor elétrico tomasse importantes medidas para a contenção dos danos.

Embora o consumo residencial tenha aumentado em razão das medidas de distanciamento social, essa remuneração dos consumidores foi afetada pelos fatores econômicos e sociais que dificultaram o adimplemento das tarifas, que culminou nas medidas protetivas destacadas neste trabalho, com vistas a proteger os consumidores e garantir condições dignas de vida durante a pandemia, que por si só já causa grande consternação.

Nesse sentido, destaca-se a necessidade de modernização no setor, com vistas a lidar melhor com intempéries como esta, que escancaram a carência estrutural que o país tem para superar crises profundas. Carência esta que só poderá ser sanada a partir de mudanças substanciais, políticas e governamentais. Desse modo, o Poder Judiciário segue como garantidor da efetivação dos direitos fundamentais da população.

A pesquisa documental e jurisprudencial evidencia que os termos dos contratos de prestação de serviços são alvo de flexibilização diante de fatos extraordinários como os vistos nesse período. Os dados expostos, revelam a complexidade do pleito debatido entre as concessionárias, o judiciário e a população. Para tanto, a teoria da imprevisão destaca-se como viés doutrinário a ser seguido quando se trata de revisão de cláusulas contratuais em virtude de fatos imprevisíveis, como a pandemia de alcance mundial que marcou o ano de 2020.

A realização desse estudo se justifica na necessidade de exemplificar, a partir de casos concretos, como se dá a atuação do judiciário na prática, apoiada nos pilares do conhecimento jurídico, doutrinário e legislativo que constituem o ordenamento brasileiro. De nada adianta, pois, o conhecimento teórico sem a respectiva materialização na efetivação de direitos.

O direito de acesso aos serviços essenciais deve ser priorizado, especialmente em momentos delicados como esses, situações que impactam profundamente a população, principalmente a parcela mais vulnerável. A segurança jurídica proveniente dos institutos debatidos é essencial no papel de guardadora da efetivação de direitos fundamentais da população como um todo.

Ante todo o exposto, conclui-se que a teoria da imprevisão foi corretamente aplicada pelo julgador da decisão que motivou a presente pesquisa, desenvolvida no estudo de caso proposto neste trabalho. Posto que é permitida a revisão contratual com base na citada teoria, assim como é assegurada a continuidade do fornecimento de energia elétrica, com fundamento na doutrina e na legislação brasileira.

8. REFERÊNCIAS

ANEEL. *ANEEL prorroga até 31 de julho medidas para garantir segurança na distribuição de energia*. Última modificação: 15/06/2020. Disponível em: bit.ly/37vv8jc. Acesso em: 16 jun. 2020.

ANEEL. *ANEEL antecipa reembolso de R\$ 538 milhões a distribuidoras para cobrir tarifa social*. Última modificação: 14/05/2020. Disponível em: <https://bit.ly/3dC8F62>. Acesso em: 03 jun. 2020.

ANEEL. *COVID 19: Aplicação de reajustes tarifários na BA, RN e CE são suspensos*. Última modificação: 20/04/2020. Disponível em: <https://bit.ly/2VtVjkU>. Acesso em: 03 jun. 2020.

ANEEL. *FAQ: Confira os esclarecimentos às principais dúvidas sobre a Conta-covid*. Última modificação: 26/05/2020. Disponível em: <https://bit.ly/2XcTycM>. Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASIL. *Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)*. Disponível em: <https://www.aneel.gov.br/a-aneel>. Acesso em: 02 ago. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020a*. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 10.277, de 16 de março de 2020b*. Institui o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10277.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. *Decreto legislativo nº 6, de 2020c*. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. *Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989*. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.HTM. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996*. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. *Resolução normativa nº 878, de 24 de março de 2020d*. Medidas para preservação da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica em decorrência da calamidade pública atinente à pandemia de coronavírus (COVID-19). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-n-878-de-24-de-marco-de-2020-249621270#:~:text=1%C2%BA%20Estabelecer%20as%20medidas%20para,ser%20reavaliad as%20a%20qualquer%20tempo>. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. *Agravo de instrumento nº 2069088-96.2020.8.26.0000*. Relator: Gil Coelho. Data de Julgamento: 06/05/2020. Disponível em:

<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/842383452/agravo-de-instrumento-ai-20690889620208260000-sp-2069088-9620208260000?ref=serp>. Acesso em 08 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. *Agravo de instrumento nº 2104714-79.2020.8.26.0000*. Relator: Kioitsi Chicuta. Data de Julgamento: 27/05/2020. 32ª Câmara de Direito Privado. Data de Publicação: 27/05/2020. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/853438884/agravo-de-instrumento-ai-21047147920208260000-sp-2104714-7920208260000/inteiro-teor-853438904?ref=serp>. Acesso em 10 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *Agravo de instrumento nº 0018961-86.2020.8.19.0000*. Relatora: Des(a). Sandra Santarém Cardinali. Data de Julgamento: 21/05/2020. 26ª Câmara Cível. Data de Publicação: 22/05/2020. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/849228552/agravo-de-instrumento-ai-189618620208190000?ref=serp>. Acesso em 08 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Suspensão de Liminar e de Sentença nº 2710 - 2020/0109737-1*. Data de Publicação: 26/05/2020. Decisão Monocrática: Ministro João Otávio de Noronha. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/monocraticas/decisooes/?num_registro=202001097371&dt_publicacao=26/05/2020. Acesso em 10 jun. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 10a ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CCEE. *COVID-19: consumo de energia elétrica em maio recua 11% na comparação com 2019*. Publicado em: 10/06/2020, 14:37. Disponível em: encurtador.com.br/INRT2. Acesso em: 24 nov. 2020.

CCEE. *Geração de energia elétrica recua 0,8% em março de 2020*. Publicado em: 06/04/2020, 19:36. Disponível em: encurtador.com.br/bmtyT. Acesso em: 12 nov. 2020.

CCEE. *Primeira quinzena de fevereiro apresenta queda no consumo de energia elétrica*. Publicado em: 21/02/2020, 16:02. Disponível em: encurtador.com.br/gDLPY. Acesso em: 12 nov. 2020.

CCEE. *Restrições para combater COVID-19 fazem consumo de energia cair 13% em abril*. Publicado em: 07/05/2020, 20:04. Disponível em: encurtador.com.br/erwF3. Acesso em: 24 nov. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27a ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DPE/RN. Em ação coletiva, DPE/RN obtém decisão judicial para religação da energia elétrica durante pandemia do coronavírus. Publicado em: 07/04/2020. Disponível em: <https://www.defensoria.rn.def.br/noticia/em-acao-coletiva-dpern-obtem-decisao-judicial-para-religacao-da-energia-eletrica-durante>. Acesso em: 05 jun. 2020.

FEIL, Alex Sandro. *COVID-19 and the Brazilian Electricity Sector: What is the impact of COVID-19 on the Brazilian electricity sector and where do we go from here?* Publicado em: 20/04/2020. Disponível em: <https://fsr.eui.eu/covid-19-and-the-brazilian-electricity-sector/>. Acesso em: 04 nov. 2020.

GOVERNO DO BRASIL. Governo garante desconto na conta de luz durante pandemia para famílias de baixa renda: mais R\$ 250 milhões foram liberados pela Aneel para cobrir os descontos dos consumidores cadastrados no programa Tarifa Social. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/energia-minerais-e-combustiveis/2020/05/governo-garante-desconto-na-conta-de-luz-durante-pandemia-para-familias-de-baixa-renda>. Acesso em: 03 jun. 2020.

LÔBO, Paulo. *Direito civil: contratos*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

RIO GRANDE DO NORTE. *Decreto nº 29.534, de 19 de março de 2020*. Declara estado de calamidade pública, para os fins do art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, em razão da grave crise de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19 (novo coronavírus), e suas repercussões nas finanças públicas do Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200320&id_

doc=677886#:~:text=Declara%20estado%20de%20calamidade%20p%C3%BAblica,Norte%20C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 03 jun. 2020.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2019.

TJRN. Covid-19: mantida a decisão que proíbe corte de energia para setor hoteleiro por 60 dias. Publicado em 01/06/2020. Disponível em: <http://www.tjrn.jus.br/index.php/comunicacao/decisoes-judiciais-covid-19/17156-covid-19-mantida-decisao-que-proibe-corte-de-energia-para-setor-hoteleiro-por-60-dias-2>. Acesso em: 15 jun. 2020.

TJRN. Covid-19: Cosern deve se abster de cobrar faturas vencidas de empresa de recepções e eventos. Acesso em: 08 jun. 2020. Disponível em: <http://www.tjrn.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/17152-covid-19-cosern-deve-se-abster-de-cobrar-faturas-vencidas-de-empresa-de-recepcoes-e-eventos>.

TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil: volume único*. 6a ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

TARTUCE, Flávio. *Resumo. Informativo 556 do STJ*. Disponível em: <https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/noticias/176765889/resumo-informativo-556-do-stj>. Acesso em: 24 nov. 2020.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos*. 13a ed. São Paulo: Atlas, 2013.

Sobre os autores:

Renata Oliveira Almeida Menezes | E-mail: renattaolive@gmail.com

Professora Adjunta do Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutora em Direito Privado pela Universidade Federal de Pernambuco, com período-sanduíche na Universidade de Lisboa. Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino com diploma reconhecido pelo Programa de Doutorado em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande. Mestre em Direito Privado pela Universidade Federal de Pernambuco. Especialista em Direito pela Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas. Bacharela em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba. Advogada licenciada - OAB/PB.



Ana Melissa Brasil de Almeida | E-mail: melissabda@gmail.com
Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande Norte (UFRN).