



# CONFLUÊNCIAS

revista interdisciplinar de sociologia e direito

vol.21. n.3  
dezembro, 2019

issn eletrônico 2318-4558  
issn impresso 1678-7145



Programa de Pós-graduação  
em Sociologia e Direito



Programa de  
Pós-Graduação em  
Sociologia e Direito



Universidade  
Federal  
Fluminense

# CONFLUÊNCIAS

## Revista interdisciplinar de sociologia e direito

**VOLUME 21, Nº 3**

Niterói: Editora PPGSD-UFF, dezembro de  
2019

[www.confluencias.uff.br](http://www.confluencias.uff.br)  
Programa de Pós-Graduação em  
Sociologia e Direito – UFF

Rua Tiradentes, 17 (Térreo) – Ingá –  
Niterói, - RJ - CEP: 24.210- 510  
(Faculdade de Direito – Campus II)

Telefone: (+55 21) 3674-7477  
E-mails: [eduardobarbuto@yahoo.com.br](mailto:eduardobarbuto@yahoo.com.br)  
e [napoleaomiranda@id.uff.br](mailto:napoleaomiranda@id.uff.br)

ISSN 1678-7145 || EISSN 2318-4558

**EDITORES:** Napoleão Miranda e Maria Alice Nunes Costa

**Coordenador Editorial:** Eduardo Barbuto Bicalho

**Corpo Técnico Editorial:**

Luiza Alves Chaves  
Mylena Devezas Souza  
Thiago Opolski

**Editora de Normas:** Mara Magda Soares

**CAPA:** Desenho e composição gráfica de Sara Baptista | @Saizbel

Todos os direitos reservados. Os artigos publicados são a expressão exclusiva das posições intelectuais de seus respectivos autores e não do conselho editorial ou da revista.

Os artigos publicados poderão ser livremente reproduzidos em qualquer meio, desde que sejam feitas as devidas referências aos autores e à revista.



## **CONSELHO EDITORIAL**

**Boaventura de Sousa Santos (Universidade de Coimbra, Portugal)**  
**Carmem Lucia Tavares Felgueiras (UFF)**  
**Edmundo Daniel dos Santos (Université d'Ottawa, Canadá)**  
**Henri Acserald (UFRJ)**  
**Joaquim Leonel de Rezende Alvim (UFF)**  
**Juliana Neuenschwander Magalhães (UFRJ)**  
**Luís Antônio Cunha Ribeiro (UFF)**  
**Marcelo Pereira de Mello (UFF)**  
**Marcos Vinício Chein Feres (UFJF)**  
**Maria Alice Nunes Costa (UFF)**  
**Maria Geralda de Miranda (UNISUAM)**  
**Mónica María B. Rúa (Universidad de Medellín, Colômbia)**  
**Napoleão Miranda (UFF)**  
**Raul Francsico Magalhães (UFJF)**  
**Tamara Tania Cohen Egler (UFRJ)**  
**Wilson Madeira Filho (UFF)**

## SUMÁRIO

<b>Apresentação</b>	<b>4</b>
<b>A agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da onu e seus atores: o impacto do desenvolvimento sustentável nas relações internacionais. - Francisco Toniolo de Carvalho</b>	<b>5</b>
<b>Os Desafios da Ajuda Humanitária Internacional: a busca pela equivalência entre o direito das vítimas e os deveres dos estados - Leila Bijos e Gabriela Mendes Silva</b>	<b>20</b>
<b>Síntese da evolução dos principais indicadores sócio econômicos utilizados como medida da desigualdade social no Brasil entre os anos 2000 e 2015 - Paula Margarita Andrea Cares Bustamante</b>	<b>45</b>
<b>Justiça restaurativa: concepção e interface com a política pública - José Henrique de Góes, Jussara Ayres Bourguignon e Paloma Machado Graf</b>	<b>61</b>
<b>Analysis of the policy experiences of the Nova Friburgo/Rio de Janeiro productive arrangement - Elaine Peixoto Borin e Israel Sanches Marcellino</b>	<b>83</b>
<b>Reflexões preliminares sobre a implementação da reforma trabalhista na Paraíba e seus desdobramentos sobre a dinâmica da informalidade - José Aderivaldo Silva da Nóbrega</b>	<b>103</b>
<b>Modelo ecológico de geração do crime: um caminho para a (in) segurança pública brasileira - Maurício Paraboni Detoni</b>	<b>128</b>
<b>Mulheres no Lago dos Cisnes: o feminino e a diplomacia no Itamaraty - Gabriela Soares Balestero</b>	<b>148</b>
<b>A construção da identidade negra via movimento social: “marcha dos cabelos crespos” enquanto estratégia de enfrentamento do racismo - Deborah Dias Pereira e Ana Paula Gilfskói Thé</b>	<b>169</b>
<b>RESENHA: DAL-ROSSO, Sadi. O ardil da flexibilidade: os trabalhadores e a teoria do valor. São Paulo: Boitempo, 2017. - Alexandre Lopes Batista de Paiva e Adriana Kirchof de Brum</b>	<b>184</b>



## APRESENTAÇÃO

Nesta edição, apresentamos artigos sobre o contexto internacional, em relação à sustentabilidade ambiental e à ajuda internacional humanitária. No cenário brasileiro, são apresentados artigos que retratam a nossa atual desigualdade socioeconômica; o modelo da justiça restaurativa vis à vis à política pública; o sistema de arranjo produtivo em Nova Friburgo (RJ); a atual reforma trabalhista e sua repercussão no estado da Paraíba; segurança pública e criminalização; a mulher na carreira diplomática; e, o movimento social para o enfrentamento do racismo.

Boa Leitura,

Napoleão Miranda  
Maria Alice Nunes Costa  
Editores

## **A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU E SEUS ATORES: o impacto do desenvolvimento sustentável nas relações internacionais.**

**Francisco Toniolo de Carvalho**

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

### **RESUMO**

O presente artigo visa analisar o papel dos atores locais nas relações internacionais dentro do contexto de concretização dos 17 objetivos elencados na “Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU)”, arrolados ao longo de um documento formal ratificado pelos seus 193 estados membros. Para isso, apresenta-se um breve histórico da construção do conceito de desenvolvimento sustentável bem como uma análise da evolução teórica sobre atores nas relações internacionais, com o objetivo de evidenciar qual função as cidades concretizam por serem o local onde será implementada a Agenda 2030. A metodologia utilizada enfatizou a revisão bibliográfica e a análise documental. A conclusão mostra que o documento pesquisado eleva o papel das cidades como atores internacionais.

**Palavras-chave:** Relações internacionais; Atores; Agenda 2030.

## **THE UN 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND ITS ACTORS: the impact of sustainable development on the International Relations.**

### **ABSTRACT**

This article aims to present the role of local actors in international relations within the context of achieving the 17 goals of the “2030 Agenda for sustainable development, of the United Nations (UN)”, listed alongside a formal document ratified by its 193 states members. Pursuing this purpose, we present a brief history on the construction of the sustainable development concept as well as an analysis of the theoretical evolution of international relations player/actors, intending to highlight which function the cities fulfill – as they are where the 2030 Agenda will be implemented. The methodology used emphasized literature review and document analysis. We conclude that the document researched improved the role of cities as an international actor.

**Keywords:** International relations; Players; 2030 agenda.

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável é assunto que atravessa anos de embates e discussões. Trata-se de uma consequência da exploração predatória dos recursos naturais do planeta, que remonta o século XVIII. Em razão disso, passou a ser debatido periodicamente em conferências realizadas pela ONU. Estas conferências buscam regular a cooperação internacional para manutenção de um planeta saudável para as futuras gerações. Em 2015 foi firmada entre os 193 estados membros da ONU a “Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”, com foco na cooperação para o seu alcance. Ela elenca 17 objetivos e 169 metas, outorgando uma maior importância e foco ao âmbito local (o das cidades) - onde os reflexos negativos da insustentabilidade são sentidos e as ações concretas devem ser adotadas.

A Agenda 2030 trata-se de documento ratificado por estados soberanos, mas prevê a implantação de ações e políticas concretas através de atores domésticos no cenário interno. Neste contexto, quais seriam os atores internacionais elencados pela Agenda 2030? Este documento apenas eleva a relevância internacional dos atores locais ou os insere nas relações internacionais? Este artigo pretende analisar a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável buscando destacar quem são os atores que ela elenca, de acordo com algumas das principais teorias acerca das relações internacionais. Busca-se com isso mostrar qual o papel concedido aos atores domésticos na Agenda 2030, um documento firmado por estados soberanos - considerados os principais atores nas relações internacionais. Com isso, procuraremos apresentar a relevância outorgada aos atores locais através da atribuição que lhes foi alcançada pela Agenda 2030 de concretizarem os 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável.

O artigo encontra-se estruturado da seguinte forma: sua primeira parte apresentará brevemente a história do desenvolvimento sustentável e dos tratados e acordos internacionais sobre o tema. A segunda parte analisa os atores em algumas das teorias clássicas e contemporâneas das relações internacionais. A terceira parte faz uma análise da Agenda 2030 e seus atores, verificando se eles são representados e considerados nível internacional. Ao final, nas conclusões, apresenta-se o entendimento advindo do estudo realizado e demonstra-se que a implementação de uma agenda internacional com foco no desenvolvimento sustentável dá suporte para o incremento do papel das cidades, atualmente apenas consideradas em âmbito local e não internacional, como participantes das relações internacionais.

## 1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA AGENDA 2030: ESTUDANDO O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O caminho desenvolvimentista escolhido pela civilização é uma via de mão única em direção ao esgotamento das fontes de matéria prima. Foi com a “Revolução industrial”, iniciada pelo Reino Unido no século XVIII, que o modelo de produção baseado na utilização de matérias primas não renováveis teve seu apogeu, sendo a forma de produção utilizada durante quase três séculos. A natureza foi tratada como subalterna ao homem, servindo-lhe como meios para atingir seus fins maiores inaugurados pela era do capitalismo: os lucros (CORRÊA, 2006: 93).

Após a segunda guerra mundial, iniciou-se uma discussão acerca de um novo conceito de desenvolvimento que não abrangesse apenas questões de crescimento econômico, mas também de bem-estar social, ambiental e político. Sachs (*in* MATOS e ROVELA, 2010: 3) aduz que as primeiras gerações de economistas desenvolvimentistas se inspiraram na cultura dominante na época de priorizar o pleno emprego, o “Estado de bem-estar social”, o planejamento e intervenção econômicos para correção das falhas sociais do mercado.

Na virada da década de 70 a discussão acerca da necessidade de preservação dos recursos ambientais ganhou força. Foi na conferência das Nações Unidas sobre o “Ambiente humano”, em 1972, que se concluiu sobre a necessidade de uma nova conceituação de desenvolvimento na qual inúmeras questões de alta complexidade deveriam estar envolvidas (NOVAES, 2003: 323). Essa tarefa foi delegada a uma comissão, presidida por Gro Brundtland, que em 1987 elaborou e publicou o relatório “Nosso futuro comum”, documento que visou, entre outros temas, conceituar um novo modelo de desenvolvimento, o “desenvolvimento sustentável”. Segundo Novaes (2003, p. 324), esse era um documento:

[...] que já apontava para a grande questão da humanidade hoje - reconhecer que o planeta é finito, não tem recursos infundáveis; por isso, a humanidade precisa adotar formatos de viver - padrões de produção e consumo - sustentáveis, que não consumam mais recursos do que a biosfera terrestre é capaz de repor; não comprometam o meio ambiente, os muitos biomas do planeta, os seres que neles vivem, as cadeias alimentares e reprodutivas; não degradem os seres humanos; além disso, os padrões de viver não poderiam sacrificar recursos e comprometer os direitos das futuras gerações.

O relatório “Nosso futuro comum” conceituou desenvolvimento sustentável como um “conjunto de processos e atitudes que atende às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de que as gerações futuras satisfaçam suas próprias necessidades” (ONU, 1991: 46). O principal elemento desta definição é a interdependência entre a conciliação dos direitos dos

presentes e das futuras gerações ao desenvolvimento socioeconômico e à proteção ao meio ambiente (FRIAS, 2011: 373).

A partir da década de 90 o conceito de desenvolvimento sustentável tornou-se um estandarte das políticas ambientais, voltado para a regularização de normas de padrões de produção, consumo, e qualidade dos produtos (CANELAS, 2004). O primeiro autor a tentar defini-lo foi Dudley Seers, no período logo após a segunda guerra mundial, embasando-se não só no crescimento econômico, mas também na condição humana de um país. Posteriormente, em 1995, os economistas Mahbub Ul Haq e Amartya Sen elaboraram o Índice de desenvolvimento humano (IDH), voltado para análise das condições sociais dos estados, contrapondo-se ao Produto interno bruto - PIB (MATOS e ROVELLA, 2010: 4).

Vinte anos após o início da longa trajetória em busca do desenvolvimento sustentável uma nova conferência da ONU foi realizada. Foi em 1992 na cidade do Rio de Janeiro, conhecida como “Cúpula da Terra”, “Eco92” ou “Rio92. Nela elaborou-se a “Agenda 21”, programa que estabeleceu ações para que os governos participantes abandonassem o crescimento econômico insustentável adotado até o momento, focando-se em modelos carreados pela sustentabilidade. Cinco anos depois (1997) uma nova “Cúpula da Terra” viria a ser realizada para revisar e avaliar o andamento da Agenda 21<sup>1</sup>.

Após a realização da Rio92, a ONU (em 1995), através de seu presidente geral Boutros Boutros-Ghali, publicou o documento “*An agenda for development*”, ressaltando cinco dimensões para o desenvolvimento, que assim são descritas por Boisier (*in* MATOS e ROVELLA, 2010: 4):

- 1) Paz como pilar: A aproximação tradicional ao desenvolvimento pressupõe que este ocorre sob circunstâncias da paz. O desenvolvimento não pode prosseguir facilmente em sociedades onde os interesses militares estão no centro da vida;
- 2) A economia como o motor do progresso: O crescimento econômico é o motor do desenvolvimento. Acelerar a taxa do crescimento econômico é uma condição para expandir a base de recursos econômicos, tecnológicos e de transformação social não é suficiente, entretanto, perseguir o crescimento econômico por si só;
- 3) O ambiente como uma base para a sustentabilidade. O desenvolvimento e o ambiente não são conceitos separados, nem pode haver sucesso em um, sem que o mesmo ocorra com o outro;
- 4) Justiça como um pilar da sociedade: O desenvolvimento não ocorre em um vácuo, nem é construído em cima de uma fundação abstrata. O desenvolvimento ocorre dentro de um contexto social específico e em resposta às circunstâncias sociais específicas... O povo é o principal recurso de um país e seu bem-estar define o desenvolvimento;
- 5) Democracia na governança: A ligação entre o desenvolvimento e a democracia é intuitiva, por isso seu reflexo é difícil de elucidar. No contexto do desenvolvimento, a boa governança tem diversos reflexos. Entre seus projetos deve estar a perseguição de uma estratégia nacional voltada para o desenvolvimento. Projetos que assegurem a capacidade, a confiabilidade e a integridade das instituições do núcleo do estado moderno.

---

<sup>1</sup> Conforme histórico “A ONU e o meio ambiente”. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

É a partir deste momento que o desenvolvimento se concretiza como conceito dotado de dimensões política, social e ambiental, se tornando complexo e de difícil concretização. Com base nessa nova conceituação, nota-se que atualmente é possível se atingir crescimento econômico, havendo criação de riqueza, sem necessariamente garantir-se uma real distribuição de renda e melhoria na qualidade de vida da população em geral (BOISIER *in* MATOS e ROVELLA, 2010: 5).

Ao longo dos anos novas conferências sobre a temática do desenvolvimento sustentável foram realizadas, destacando-se as seguintes: a segunda conferência da ONU sobre assentamentos humanos (1999), a sessão especial da assembleia geral sobre pequenos estados insulares em desenvolvimento (1999), a “Cúpula do milênio” e seus objetivos de “Desenvolvimento do milênio” (2000), a Rio+10 (Joanesburgo, 2002), a “Reunião mundial” (2005) e a Rio+20 (2012), na qual se reavaliou e repensou o desenvolvimento mundial e elaborou-se o documento “O futuro que queremos” (no qual se busca concretizar o desenvolvimento sustentável no cenário global). Recentemente, na cidade de Nova Iorque, as questões acerca do desenvolvimento sustentável foram novamente discutidas, quando ocorreu a “Cúpula de desenvolvimento sustentável”, que culminou na adoção da “Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável” (2015)<sup>2</sup>.

A Agenda 2030 trata-se de um plano de ações debatido internacionalmente pelos estados com o foco de concretizar 17 objetivos e 169 metas voltados para efetividade do desenvolvimento sustentável econômico, social e ambiental ao longo do período 2016-2030 (ONU BR, 2015). Ela é o resultado de inúmeras negociações dos Estados-membros da ONU, e tem como signatários todos os 193 países pertencentes à organização. No Brasil, foi criado um grupo de trabalho interministerial para concretizar seus objetivos e metas, que envolve o poder executivo federal, estados, municípios, sociedade civil, movimentos sociais, setor privado e academia (MRE, 2016).

Os 17 objetivos que a agenda busca consolidar são (MRE, 2016):

- Objetivo 1: Acabar com a pobreza em todas suas formas, em todos os lugares;
- Objetivo 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;
- Objetivo 3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em toda as idades;
- Objetivo 4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;
- Objetivo 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderamento de todas as mulheres e meninas;
- Objetivo 6: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e o saneamento para todos;
- Objetivo 7: Assegurar a todos o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia;

---

<sup>2</sup> Conforme histórico “A ONU e o meio ambiente”. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em 19 jun. 2018.

Objetivo 8: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;  
Objetivo 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;  
Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;  
Objetivo 11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;  
Objetivo 12: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentável;  
Objetivo 13: Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e os seus impactos;  
Objetivo 14: Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;  
Objetivo 15: Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;  
Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;  
Objetivo 17: Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Observa-se nos objetivos transcritos, bem como nas metas estabelecidas pelo documento analisado, inúmeras repetições da expressão “para todos”. É necessário definir quem são “todos” no cenário de desenvolvimento sustentável internacional, qual seu peso e sua importância.

## 2. OS ATORES INTERNACIONAIS: DEBATES TEÓRICOS ESSÊNCIAS

As relações internacionais tratam-se de uma criação histórica, que surge da análise da existência e relações entre Estados no cenário global ao longo do tempo. Em sua história, desenvolveram-se teorias para explicar as relações no mundo em que vivemos, alternando entre diversas visões de atores no cenário internacional, de acordo com as relações dominantes em cada época e contexto. Esther Barbé leciona que “*la condición de actor está ligada a necesidades concretas y temporales (evolución de la agenda internacional)*”- (BARBÉ, 2001: 117), destacando que esta temporalidade influencia diretamente em quem será considerado ator nessas relações.

O prelúdio da disciplina das relações internacionais ocorreu com o surgimento da teoria realista, que recebeu esta designação por analisar tais relações de acordo com sua estrutura na realidade mundial, ou seja: as relações no mundo como ele é, em oposição à ideia de “dever ser” no cenário mundial (KAHLER, 1997: 26). Nogueira e Messari (2005: 21-24) apresentam como principais conceitos utilizados pelo realismo as ideias de centralidade dos estados, poder, autoajuda e estado de natureza. Os teóricos realistas apresentam um cenário mundial de anarquia, no qual não existe uma autoridade legítima e soberana conferida de poder de coerção para regular as relações entre estados e que garanta o direito à sobrevivência de todos os atores internacionais, onde impera o medo de não sobrevivência.

Os atores internacionais desta teoria são os estados, que buscam maximizar seu poder e segurança. Em decorrência desta existência de um único tipo de ator no cenário internacional há uma rígida distinção entre esfera doméstica e internacional. Na primeira o progresso, a ordem e a paz são possíveis, mas são indiferentes e não operam na esfera internacional. Na segunda impera a anarquia e a desordem, sendo a guerra um pressuposto básico. Portanto, o poder é o aspecto central da teoria, e a insegurança internacional dificulta a cooperação (HERZ, 2015). No caso, tanto os indivíduos (políticos, diplomatas, burocratas, militares) como os grupos de indivíduos (burocracias e administrações públicas, entidades políticas, trabalhistas ou empresarias) não seriam atores no campo das relações internacionais, pois quando agem estão atuando em prol dos estados. Analisem-se as relações entre estados, os atores unos e centrais, com função precípua de manutenção da segurança - seja interna ou externa - dos seus cidadãos. As relações domésticas são descartadas - construindo o conceito de “estado como caixa preta” - pois seu âmbito interno não influencia as relações demais estados (NOGUEIRA e MESSARI, 2005: 24-25).

A crescente interdependência das sociedades pós Segunda Guerra Mundial faz com que os teóricos questionem as premissas do realismo. O pensamento liberal, que adota os pressupostos da racionalidade como característica da humanidade e da crença no progresso, indica que é possível transcender a política de poder e o caráter endêmico da guerra. O liberalismo dá ênfase a uma grande variedade de associações com diferentes escolas de pensamentos (como direito, economia e política), trazendo uma ampla gama de proposições sobre a natureza das relações internacionais (HERZ, 2015). Trata-se, na verdade, de uma teoria holística, que engloba diversas áreas do conhecimento. Ela estuda o local do indivíduo na sociedade e sua liberdade, analisando desde a economia até o lugar do estado na sociedade internacional. É uma tradição de pensamento focada no indivíduo, preocupando-se na sua relação com a sociedade e o governo em âmbito doméstico. Temos, neste momento, uma diminuição da força estatal, o qual passa a ser visto como um mal necessário e ameaça potencial. Enquanto necessário para a segurança interna e externa, passa a ser visto com desconfiança pelo possível abuso de poder, que pode ser exercido tiranicamente dentro de suas fronteiras, e buscando de forma exagerada externamente, causando a guerra (NOGUEIRA e MESSARI, 2005: 58-60).

Os liberais introduzem três grandes conceitos que vêm alterar a perspectiva da anarquia internacional realista, iniciando a inserção de outros atores no contexto internacional que não apenas os estados. São eles: o livre comércio, a democracia e as instituições internacionais (NOGUEIRA e MESSARI, 2005: 62).

A realidade da política internacional seria análoga à realidade de mercado, na qual atores buscam maximizar utilidades em um contexto competitivo. O aumento do comércio internacional

favoreceria a paz, os regimes democráticos ou republicanos propiciariam uma relação pacífica entre estados e a criação de instituições internacionais poderia transformar as relações entre os atores do sistema internacional (HERZ, 2015). O livre-comércio traz uma interdependência econômica entre estados, aumentando a reciprocidade nos seus relacionamentos, o que concretiza a paz pela junção de interesses comuns. O comércio internacional é inserido no contexto das relações internacionais como nova forma de interação entre estados que não apenas disputas pelo poder, e assim surgem novos atores no cenário mundial (como aqueles agentes que o praticam) que podem direta ou indiretamente influenciar sua rotina e concretização. A questão da interdependência ganha força com o avanço da tecnologia nas relações entre estados - sejam comerciais, culturais ou ideológicas, e cada vez mais os acontecimentos no âmbito doméstico de um estado afetam diretamente os outro (NOGUEIRA e MESSARI, 2005: 62-63, 81).

Da democracia advém a ideia de que estados democráticos tendem a manter relações pacíficas entre si, o que refletiria nas relações internacionais concretizando a paz. Isso porque nas repúblicas, onde se pratica a democracia, as decisões levariam em conta os interesses coletivos, e iniciativas que colocassem em risco os cidadãos e seu patrimônio deveriam ser sujeitas a uma ampla discussão, dificilmente sendo aprovadas (gerando maior prudência no governo). Sociedades democráticas tenderiam a resolver seus conflitos por meio do direito internacional, e as similaridades de compromissos com instituições e regras entre estados fomentaria a interação estatal e reduziria a possibilidade de conflito armado. De tais premissas decorre a construção liberal de que a opinião pública é de suma importância na definição de uma política externa racional e moderada, pois ela baliza a atuação estatal em matérias relevantes. Por fim, uma opinião pública democrática amplamente difundida auxilia no cenário internacional por aumentar a confiança dos atores externos, visto que os estados tenderiam a ter uma visão clara e transparente da política doméstica dos demais (NOGUEIRA e MESSARI, 2005: 63-66). Logo, traz-se para o cenário internacional uma paz decorrente de decisões do âmbito doméstico, devido à forma republicana e democrática de governo, a qual considera os interesses de seus cidadãos.

As instituições internacionais surgem dentro de um contexto de redução de crises e conflitos. Tais instituições são pensadas inicialmente no âmbito do direito das nações, que buscava regulamentar relações entre estados soberanos, e entre indivíduos e estados, para a formação de uma sociedade internacional focada na cooperação, sendo oriundas da vontade de estabelecerem-se regras de convivência baseadas no consenso. As instituições internacionais - ou instâncias supranacionais - auxiliariam a criar ordem na anarquia, ou seja, uma estabilidade e pacificação na convivência entre estados (NOGUEIRA e MESSARI, 2005: 67-68). As organizações internacionais seriam uma das fontes de ordem e cooperação do sistema. A presença de instituições vem favorecer

a cooperação mútua entre estados, estabelecendo regras, coordenando processos e acordos internacionais e garantindo a colaboração e ação coletiva. As negociações na esfera doméstica passam a ter reflexo no cenário internacional, e o processo de transnacionalização apresenta novos atores, como as empresas transnacionais, as organizações não governamentais de caráter internacional e as próprias organizações internacionais interestatais. Governo e grupos de interesses passam a tomar decisões que afetam a operação do estado em nível internacional. Esta percepção de que tais instituições poderiam mudar as relações entre estados é a grande virada de paradigma entre liberalismo e realismo (HERZ, 2015).

Ao longo de sua evolução as instituições passaram a assumir um papel central no campo das relações internacionais por tomarem decisões em matérias relevantes, como na “Corte Internacional de Arbitragem”, na “Liga das Nações” e na ONU. Sua importância se constrói através da coordenação internacional que realizam, após a adesão de estados membros que nelas discutirão assuntos de interesses comuns, e respeitarão, dentro do campo de funcionamento e atuação da instituição, as decisões tomadas. Por estes motivos que elas passam a ser consideradas novos atores no âmbito internacional.

O liberalismo traz então novos atores, além dos estados, para o campo das relações internacionais: as instituições internacionais, as empresas transnacionais e a sociedade civil, inclusive o indivíduo (em muitos casos cabe a eles a tomada de decisão com maior relevância). Estes novos personagens atuam em uma relação de interdependência complexa, onde a tomada de decisão perpassa por processo que abrange a todos, pois os afeta direta ou indiretamente. O estado ainda se mantém como o ator de maior relevância, mas as instituições ganham um papel de destaque pela sua atuação de congregar estados e auxiliar na legitimação de uma ordem mundial (NOGUEIRA e MESSARI, 2005: 81-82, 95-98). Robert Keohane e Joseph Nye apresentam a ideia de “interdependência complexa” como um cenário de interação entre diversos atores dotado das seguintes características: múltiplos canais de conexão de sociedades; agenda de relações interestatais consistente de múltiplos interesses, não apenas organizados pela hierarquia de poder; a força militar não é utilizada pelos governos contra outros governos ou regiões (KEOHANE, 2000: 77-78).

Já o marxismo é uma teoria que parte de premissas sociais e econômicas, não se dedicando diretamente às relações internacionais. Todavia, sua contribuição foi de grande valia. Ao analisar a sociedade mundial sob as premissas do capitalismo, o marxismo traz ao cenário mundial como atores os estados, as classes sociais e as empresas capitalistas - multinacionais ou transnacionais. Eventuais conflitos no sistema internacional seriam decorrentes das lutas de classes - pedra fundamental de análise do mundo por esta teoria - entre burguesia e proletariado, e da expansão e

desenvolvimento dos interesses capitalistas (NOGUEIRA e MESSARI, 2005: 108). A compreensão das instituições e do sistema internacional advém do capitalismo e do processo de acumulação global, da luta de classes e interesse das elites e das potências capitalistas em manter os sistemas de dominação de potências imperialistas e estados subdesenvolvidos. A dominação toma forma no conflito entre estados, encontrando-se também dentro dos mesmos. A anarquia proposta pelos realistas não é inerente do cenário internacional, mas é o resultado da produção capitalista e da dominação do imperialismo (HERZ, 2015).

As elites globalizantes assumem papel de relevância na estruturação da economia política global. Surgem então os conceitos de “hegemonia” e de “potência hegemônica”, que envolvem coerção (poder) e consenso. Nesta teoria o consenso é importante, pois é através dele que as partes dominadas aceitam a dominação. Ele é construído pelos dominantes, e replicado através da sociedade civil, envolvendo temas cruciais. Este consenso passa a ser aceito pelas partes dominadas, afetando diretamente suas aspirações, interesses econômicos e particulares, sendo útil para uma manutenção de “*status quo*” pelas potências capitalistas (HERZ, 2015).

Esta teoria destaca como pontos políticos internacionais fundamentais a organização das classes trabalhadoras para conquista do poder político, a solidariedade nas suas lutas e inserção na política, demonstrando a inclusão do proletariado no rol de atores internacionais. A burguesia já fazia parte deste cenário mundial, pois o capital encontrava-se em todos os lugares, através das empresas multinacionais. Esta expansão do capital monopolista – denominada imperialismo – causaria a internacionalização das relações sociais, de modos de produção capitalista e da luta de classes (NOGUEIRA e MESSARI, 2005: 108-109, 114-115). Na teoria marxista as organizações internacionais ganham destaque no seu papel de reforçar a manutenção do modo de produção e exploração capitalista (HERZ, 2015).

Por fim, a “Teoria Crítica” analisa profundamente o neorrealismo. Extrapolando a relação estatal de poder, ela estuda a formação histórica do estado e traz para discussão questões antes esquecidas ou consideradas coadjuvantes, como a hegemonia, a emancipação, a desigualdade, o meio ambiente, a centralidade dos estados nas relações internacionais, a integração econômica e política mundial, a ética, a sociedade civil global, e outros temas relevantes. Os atores internacionais seriam aqueles que estão dentro do estado e influenciam sua tomada de decisão política. A apreciação realizada recai sobre todas as questões investigadas nos campos internacionais, fazendo com que os atores surjam constantemente, de acordo com o tema analisado, e da tomada de decisão (por exemplo: imigrantes, mercado de trabalho, questões sociais e econômicas, questões ambientais, etc.). Esta teoria utiliza-se em parte do marxismo para sua construção, reformulando dois pontos que lhe são fundamentais: o primeiro é o reconhecimento de

que a razão é limitada ante as relações sociais complexas e é necessário criticar-se as limitações das teorias da sociedade; o segundo trata da importância dos processos de aprendizado e produção de conhecimento para análise dos conflitos e contradições sociais. A teoria percebe as relações internacionais não apenas como a relação entre estados, mas sim como uma consequência das relações da sociedade civil, ampliando a análise internacional - que passa a englobar a ação transnacional de parcela da sociedade civil que possui força para atuar no cenário internacional (NOGUEIRA e MESSARI, 2005: 132-133, 136, 147).

A “Teoria crítica” realiza uma profunda análise das bases das relações construindo suas premissas e seus estudos através do marxismo, mas também de novos temas e os novos debates para além do capitalismo, da luta de classes, da dominação e do local dos estados em uma ordem internacional imperialista. Observa-se que a gama de atores internacionais se amplia, e as instituições voltam a ser importantes. A forte crítica realizada ao neorrealismo questiona o papel do estado nas relações internacionais e traz à tona estes novos atores, frutos de uma crítica à construção do estado. Estes não são apenas atores estáticos, mas dinâmicos, pois fazem parte da evolução e do processo histórico formador de uma realidade política estatal decorrente de interações humanas e sociais (NOGUEIRA e MESSARI, 2005: 150-151).

### 3. AGENDA 2030: TEORIAS E ATORES CONTEMPORÂNEOS

As teorias clássicas das relações internacionais reconheciam como atores apenas os estados soberanos, posto que, em um contexto anárquico, somente eles possuíam poder para interação. Esta situação não mais perdura. A evolução histórica da disciplina nos apresenta um crescimento do número de atores e aumento da relevância do papel das organizações internacionais ao longo de toda sua história, em virtude da realidade complexa do cenário global. Seja organizando a anarquia, seja organizando a cooperação entre atores para vantagens mútuas e minimização de conflitos (BARBÉ, 2001: 167), elas vêm ampliando sua importância, especialmente pelo processo de ordenação global - do qual se tornam o marco representativo (CLAUDE *in* BARBÉ, 2001: 151). Tais organizações possuem características que as distinguem dos demais atores internacionais contemporâneos: caráter interestatal, base voluntária, órgãos permanentes, vontade autônoma, competências próprias e cooperação entre os membros para satisfação de interesses comuns (RIDRUEJO *in* BARBÉ, 2001: 153). Seu caráter global aumentou a interdependência estatal, e auxiliou os países centrais - as chamadas “potências” - a melhorar seus níveis de bem-estar e segurança. Com relação aos países periféricos, a proliferação destas organizações auxiliou-os no desenvolvimento da paz e do bem-estar (BARBÉ, 2001: 170).

No momento atual, a maior das organizações internacionais em termos de participação é a ONU, da qual fazem parte 193 países. Dentro desta organização foi formalizada a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, ratificada por todos os seus estados membros. Tal agenda prevê a colaboração entre distintos atores para a implantação de seus objetivos e metas. São eles: os governos, a academia, o setor empresarial, os cidadãos e a sociedade civil (ONU-BR, 2015). Trata-se de uma “*agenda do povo, pelo povo e para o povo*” (MRE, 2016).

A qualidade de ator no cenário internacional decorre da natureza da unidade analisada, e de sua capacidade e habilidade em cumprir as funções e objetivos que lhe são propostos dentro do sistema internacional, possuindo capacidade de mobilizar recursos e exercer influência sobre outros atores no sistema, e gozando de certa autonomia. Portanto, são condições para ser ator internacional: capacidade, habilidade e autonomia. Um ator internacional possui três características: realiza atividades continuadas e significativas, de impacto contínuo no sistema; é levado em consideração pelos elaboradores de política exterior e tem impacto na sua formação; tem autonomia e liberdade na tomada de decisão (BARBÉ, 2001: 117-118).

Toda autoridade, todo organismo, todo grupo e toda pessoa capaz de influenciar o cenário internacional será qualificada como ator internacional. Marcel Merle (*in* BARBÉ, 2001: 119) considera que existem três tipos de atores: os estados, as organizações interestatais ou intergovernamentais e as forças transnacionais, desde que preencham os requisitos para serem atores. Esther Barbé (2001: 121) considera como atores internacionais: Estados, organizações intergovernamentais - denominadas por ela como organizações internacionais - e forças transnacionais. Já Richard Mansbach (*in* BARBÉ, 2001: 120) apresenta seis atores, três públicos e três privados: atores governamentais interestatais (ex.: Organização dos Estados Americanos - OEA), atores não governamentais interestatais (ex.: multinacionais, atores que realizam atividade internacional, mas não representam governos), estados, atores governamentais não centrais (governos locais, municípios e estados), atores interestatais não governamentais (Ex.: partidos políticos, organizações filantrópicas, que tenham relações com atores internacionais, mas à margem do governo) e indivíduo (com influência internacional).

Analisando criticamente os atores elencados pela Agenda 2030, de acordo com as matrizes teóricas da disciplina, podemos observar que, em virtude da realidade mundial complexa atual, o documento optou por incluir o maior número de participantes na concretização dos seus objetivos. Ele traz para o momento de implantação dos objetivos de uma agenda internacional, ratificada por estados, outras categorias de atores não-estatais, inclusive o próprio indivíduo, em virtude de se tratar de um documento que prevê medidas que serão concretamente realizadas no âmbito local. Todos estes atores colaboram entre si, pois materializam parte dos objetivos e metas traçados pela

agenda. É através da sua atuação sua conjunta que se alcançará o desenvolvimento sustentável internacional, elevando-os para além do cenário local.

Tal situação é de suma importância. Conforme verificado, o surgimento histórico do desenvolvimento sustentável é o reflexo de inúmeros anos de descaso com as condições ambientais globais. O estudo e evolução das teorias acerca do conceito mostram-nos que os estados devem tomar a liderança elaborando políticas públicas e programas de governo que sigam na busca da concretização do desenvolvimento sustentável, mas é no âmbito local - o das cidades - que os reflexos da insustentabilidade são sentidos, e onde as ações concretas devem ser adotadas. A sua não implantação afetará diretamente os cidadãos no seu local de vida. Portanto, trazer para a Agenda 2030 atores de âmbito regional e local é dar força e voz nas relações internacionais para os maiores afetados pela degradação social e ambiental decorrente das atuais formas de produção e pujança econômica. Permite-se assim que os maiores afetados por este processo de degradação possam participar das escolhas e auxiliar a definir quais macro políticas serão escolhidas – situação até então inexistente. Ainda, é uma forma de outorga-lhes direito de participar da implantação das políticas focadas no alcance do desenvolvimento sustentável, conferindo força para atores que muitas vezes são relegados pelas relações internacionais.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

Cada vez mais o número de atores cresce no cenário internacional, evoluindo da situação de anarquia estatal e atores unitários para um cenário de atores múltiplos e complexos, o qual inter-relaciona inúmeras figuras que convivem em um mesmo espaço, buscando objetivos distintos, mas nem sempre conflitantes (muitas vezes em cooperação). Para auxiliar na coordenação de toda esta vasta gama de relações interdependentes surgem organizações internacionais, que auxiliam na ordem global, sendo a ONU a de maior importância na atualidade, a qual conta com a participação de todos os estados.

O fato dos atores dividirem o mesmo espaço comum fez crescer e se destacar, ao longo do tempo, a necessidade de regulamentação do desenvolvimento das nações. O meio ambiente global deve ser preservado para o bem de todos, e utilizado sem abuso pelas maiores potências. Na verdade, tais potências deveriam sofrer maiores restrições, por questões históricas de exploração predatória dos recursos naturais e degradação planetária. Esta é a razão de, ao longo dos anos, inúmeros acordos e tratados submeterem os estados a regras que buscam concretizar o desenvolvimento sustentável, limitar a insustentabilidade atual e regular os pesos nesta balança desigual – onde encontramos uma enorme discrepância entre os estados envolvidos.

A Agenda 2030 - ratificada por estados dentro de uma organização internacional - apresenta como os atores domésticos irão implementar ações, e traz o âmbito local para o campo das relações internacionais. Assim, concede-lhes relevância na aplicação e concretização de seus objetivos, especialmente por focar nele as políticas de desenvolvimento sustentável.

O debate acerca do desenvolvimento sustentável se iniciou na década de 1960, e seguirá sempre como um tema relevante. A adjetivação do desenvolvimento das nações como sendo sustentável precisa acompanhar as mudanças constantes inerentes a uma civilização tecnológica. Além disso, deve sempre apresentar metas desafiadoras aos estados, mantendo seu foco na melhoria contínua e na busca da melhor condição possível aos habitantes do planeta, implicando em benefícios e sacrifícios. Tais situações apresentam-nos um cenário onde será difícil concretizar as ideias de desenvolvimento sustentável. Todavia, observa-se que as teorias sobre as relações internacionais e desenvolvimento sustentável acompanham a evolução global, buscando estar atualizadas e em consonância com o cenário que refletem, para servirem aos seus propósitos de melhoria da qualidade de vida global.

## REFERÊNCIAS:

BARBÉ, Esther. **Relaciones internacionales**. 2. ed. Madrid: Tecnos, 2001.

CANELAS, André. **A evolução do conceito de desenvolvimento sustentável e as suas interações com as políticas econômica, energética e ambiental**. 2004. Disponível em: <[http://www.portalabpg.org.br/PDPetro/3/trabalhos/IBP0111\\_05.pdf](http://www.portalabpg.org.br/PDPetro/3/trabalhos/IBP0111_05.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2018.

CORRÊA, Darcísio; BACKES, Elton Gilberto. Desenvolvimento sustentável: em busca de novos fundamentos. In: SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; PAVIANI, Jayme. **Direito ambiental: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária**. Caxias do Sul: Educus, 2006. p. 83-114.

FRIAS, Juliana Moraes. A relação entre equidade intergeracional e desenvolvimento sustentável. In: BEJAMIN, Antônio Herman et alia (orgs.). **Congresso brasileiro de direito ambiental - PNMA: 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente**. São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2011. v. 1. p. 367-376.

HERZ, Mônica. Contribuições teóricas para o estudo das organizações internacionais. In: HERZ, Mônica e HOFFMAN, Andrea. **Organizações internacionais: histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. cap. 2. Ebook. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=QZXpCgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=Contribui%C3%A7%C3%B5es+te%C3%B3ricas+para+o+estudo+das+organiza%C3%A7%C3%B5es+internacionais&ots=kz6m5MAJMH&sig=ndpcx-qdEb0---d2naazY1JDHVM#v=onepage&q=Contribui%C3%A7%C3%B5es%20te%C3%B3ricas%20para%20o%20estudo%20das%20organiza%C3%A7%C3%B5es%20internacionais&f=false>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

KAHLER, Miles. Inventing international relations: international relations theory after 1945. In: DOYLE, M. W. & IKENBERRY, G. J. (eds). **New Thinking in International Relations Theory**. Boulder: Westview, 1997.

KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph. Realism and complex interdependence. In: LECHNER, Frank J. e BOLI, John. **The globalization reader**. Oxford (UK): Blackwell, 2000, p. 77-83.

MATOS, Richer de Andrade; ROVELLA, Syane Brandão Caribé. Do crescimento econômico ao desenvolvimento sustentável: conceitos em evolução. **Revista eletrônica dos cursos de Administração e Ciências Contábeis** - Faculdade Opet [online]. n. 3, jan./jul. 2010. Disponível em: <[http://www.opet.com.br/revista/administracao\\_e\\_cienciascontabeis/pdf/n3/DO-CRESCIMENTO-ECONOMICO-AO-DESENVOLVIMENTO-SUSTENTAVEL-CONCEITOS-EM-EVOLUCAO.pdf](http://www.opet.com.br/revista/administracao_e_cienciascontabeis/pdf/n3/DO-CRESCIMENTO-ECONOMICO-AO-DESENVOLVIMENTO-SUSTENTAVEL-CONCEITOS-EM-EVOLUCAO.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2018.

MRE. Ministério das Relações Exteriores. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/135-agenda-de-desenvolvimento-pos-2015>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. Comissão mundial sobre o meio ambiente e desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

ONU Brasil. Organização das Nações Unidas do Brasil. **A Agenda 2030**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NOVAES, Washington. Agenda 21: um modelo de civilização. In: TRIGUEIRO, André. **Meio Ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 323-331.

#### **AUTOR:**

**Francisco Toniolo de Carvalho**

Mestrando em Direito na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

**E-mail:** adv.toniolodecarvalho@gmail.com

---

Recebido em 23/10/2018.

Aceito em 24/07/2019.

## OS DESAFIOS DA AJUDA HUMANITÁRIA INTERNACIONAL: a busca pela equivalência entre o direito das vítimas e os deveres dos estados

**Leila Bijos**

Saint Mary's University (SMU)

**Gabriela Mendes Silva**

Universidade Católica de Brasília (UCB)

### RESUMO

A ajuda humanitária decorre do direito internacional humanitário como um dever de solidariedade imposto aos Estados. Destaca-se o contexto histórico dos direitos humanos e as normas internacionais sobre o auxílio humanitário, bem como a atuação da ONU e do CICV junto aos Estados como fortes atores humanitários. O Brasil exerce a cooperação internacional por meio de projetos desenvolvidos em outras nações para reconstruir regiões atingidas por catástrofes naturais, adotando medidas de proteção em favor das vítimas, como a Operação de paz centro africana. Do ponto de vista do direito internacional, embora a soberania dos Estados seja um princípio basilar nas relações internacionais, sua aplicação irrestrita não pode servir como supedâneo para a negativa de ajuda humanitária por parte dos Estados, objeto desta pesquisa qualitativa, cujos resultados lançam novas luzes na habilidade diplomática incluindo o emprego da perspectiva de gênero ao lado das operações de combate.

**Palavras-chave:** Ambiente operacional e sociopolítico. Ajuda humanitária internacional. ONU.

### THE CHALLENGES OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN AID: searching for equivalence between victims law and states duties

#### ABSTRACT

Humanitarian aid derives from international humanitarian law as a duty of solidarity imposed on States. It highlights the historical context of human rights and international norms on humanitarian aid, as well as the work of the UN and the ICRC with the states as strong humanitarian actors. Brazil exercises international cooperation through projects developed in other nations to rebuild regions hit by natural disasters, adopting measures to protect victims, such as the Central african peacekeeping operation, which had a Brazilian coordinator. From the point of view of international law, while State sovereignty is a basic principle in international relations, its unrestricted application cannot serve as a ground for denial of humanitarian aid by States, object of this qualitative research, whose results shed new light on diplomatic skill including employing a gender perspective alongside combat operations.

**Keywords:** Operational and socio-political environment. International humanitarian aid. UN.

## INTRODUÇÃO

A partir do século XIX as nações tomaram consciência de que era necessário conceber um conjunto de normas internacionais protetivas alicerçado nas regras jurídicas de direitos humanos, que evitasse ou abreviasse o padecimento das populações desfavorecidas em meio às guerras e à destruição avassaladora das armas, com a proteção da dignidade humana.

Com a evolução dos direitos humanos, a partir da Declaração universal dos direitos humanos (DUDH), proclamada pela Assembleia geral das nações unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948; no século XX, o indivíduo tornou-se sujeito de direito internacional ao adquirir personalidade jurídica internacional de caráter limitado, se comparada à personalidade dos Estados e das organizações internacionais.

À DUDH, se junta o Pacto internacional dos direitos civis e políticos e seus dois Protocolos opcionais sobre procedimento de queixa e sobre pena de morte, e com o Pacto Internacional dos Direitos econômicos, sociais e culturais e seu Protocolo opcional, de 16 de dezembro de 1992, que formam a Carta internacional dos direitos humanos, que expandiram o corpo do direito internacional dos direitos humanos. Platão em “A República” questiona “por que devemos ser virtuosos, ou justos (em vez de maus)” e “por que devemos ser cumpridores da lei ou éticos” (PAVLICH, 2011: 16).

O direito humanitário internacional desenvolveu-se por meio das negociações e ajustes entre as nações para oferecer maior proteção às vítimas dos conflitos armados, balizado na Convenção para a prevenção e a repressão do crime ao genocídio (1948), a Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (1965), sempre pautado nos princípios da não-discriminação, humanidade e imparcialidade.

A ajuda humanitária é corolário lógico do direito internacional humanitário, e seu aperfeiçoamento e a adoção das novas diretrizes de amparo às populações afetadas por conflitos históricos em larga escala, com supedâneo na evolução dos direitos humanos, caracterizada pelo respeito à dignidade e integridade humanas.

A criação da Organização das nações unidas (ONU) desencadeou a institucionalização dos direitos humanos visando garantir a sua proteção internacional, exercendo pressão para que os Estados atuem, internacionalmente, na proteção das pessoas vitimadas. A ONU e suas agências especializadas desenvolvem grandes ações na prestação de ajuda humanitária para impedir graves violações à paz e à segurança internacional. O auxílio humanitário desempenha um papel importante no socorro e no amparo às vítimas de conflitos étnicos, religiosos, de guerra civil, de catástrofes naturais e industriais que assolam o cenário internacional.

Para a compreensão do tema foram analisados a doutrina e artigos sobre a matéria, utilizando uma metodologia bibliográfica qualitativa. Foram investigadas as convenções e demais documentos que regulamentam a assistência humanitária internacional, dentre eles as convenções de Genebra, seus protocolos adicionais, e algumas resoluções da ONU, sendo primordial enfatizar o relevante papel do Comitê internacional da cruz vermelha (CICV) em defesa das vítimas de atrocidades internacionais.

Em seguida foram citadas as ações do Brasil que promovem auxílio humanitário para proteger, evitar, reduzir ou auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em estado de calamidade pública ou situações de emergência, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à proteção dos direitos humanos ou humanitários de sua população, respeitando a cultura e os costumes locais dos beneficiários.

No cenário internacional, considerando-se a urgência em atender as necessidades básicas da população durante uma crise ou um conflito, questionou-se se a soberania estatal seria um obstáculo à prestação de ajuda humanitária aos países afetados, sem olvidar que a partir da internacionalização dos direitos humanos a ajuda humanitária foi consagrada como um direito das vítimas e um dever dos Estados atingidos, consistente em cumprir a obrigação pactuada perante a comunidade internacional, objetivando o bem comum e a prevalência da dignidade da pessoa humana.

## **1. O SURGIMENTO DO DIREITO HUMANITÁRIO INTERNACIONAL**

O direito humanitário internacional surgiu em 1864, ano em que foi celebrada a primeira Convenção de Genebra, que especificava as primeiras normas de proteção aos feridos e doentes no campo de batalha. O surgimento da regra escrita se deu em razão da pré-existência de tal prática como costume no ano 1000 antes de Cristo, com regras e métodos para se conduzir as hostilidades, e com previsão de algumas normas de proteção de certas categorias de vítimas dos conflitos armados (SWINARSKI, 1996: 14-15).

A história do direito internacional humanitário foi construída a partir das ideias de Henri Dunant, que durante a batalha de Solferino, ocorrida no norte da Itália, em 1859, organizou um serviço de primeiros socorros para apoiar feridos em situações de conflito e, posteriormente, lançou seu testemunho vivenciado na guerra em um livro que serviu de base para a criação do direito humanitário internacional.

O direito humanitário, a Liga das nações e a organização internacional do trabalho (OIT) são considerados os primeiros marcos do processo de internacionalização dos direitos humanos que

surgiram após a Primeira Guerra Mundial. Estes institutos se assemelham na medida em que projetam o tema dos direitos humanos na ordem internacional, impondo regras de segurança internacional para a manutenção da paz, no caso da Liga das nações, e promovendo padrões internacionais justos de condições de trabalho, no caso da OIT. Para que houvesse essa internacionalização, foi preciso redefinir o alcance do conceito de soberania estatal, para permitir que os direitos humanos fossem tratados como assunto de legítimo interesse internacional (PIOVESAN, 2013: 189).

Entende-se que o direito humanitário é parte integrante do direito internacional público, sendo positivado após o fim da Segunda Guerra Mundial, quando a comunidade internacional abalada pelos efeitos causados pela violência e atrocidade dos regimes totalitaristas urgia por uma nova fase de reconstrução dos direitos humanos, pautada num discurso solidário.

Amaral Júnior (2012: 230) recorda que na segunda metade do século XIX propagou-se uma controvérsia em torno da admissibilidade jurídica da intervenção humanitária, propondo-se a intervenção por razões de justiça e solidariedade entre os seres humanos, ao passo que outros estudiosos a condenaram por violação ao princípio da soberania.

Até metade do século XX, época marcada por inúmeros massacres no cenário internacional, os direitos humanos eram assegurados pelo sistema jurídico interno de cada país. Após a internacionalização dos direitos humanos, houve uma séria reflexão por parte do Conselho de segurança da ONU sobre a proteção dos direitos humanos e o alcance efetivo da paz internacional, tendo em vista que os conflitos internos, os desastres naturais e industriais que atingem as populações não podem se dissociar das questões afetas ao direito internacional.

Perfilhando o entendimento de Swinarski (1996: 18), o direito internacional humanitário é assim definido:

O direito internacional humanitário é o conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não-internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das Partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelos conflitos.

O direito internacional humanitário visa, portanto, fixar limites à atuação do Estado em hipóteses de conflito armado para assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais, entre eles o direito à vida e à dignidade da pessoa humana.

A concepção contemporânea de direitos humanos foi introduzida pela Declaração universal dos direitos do homem de 1948 e reiterada pela Declaração de direitos humanos de Viena de 1993 (PIOVESAN, 2015: 44).

Piovesan (2015: 45) acrescenta que a concepção contemporânea de direitos humanos é fruto da internacionalização dos direitos humanos, que constitui um movimento recente na história, que surgiu pós Segunda Guerra Mundial. Nesse cenário vislumbra-se o esforço de reconstrução dos direitos humanos como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea

A perspectiva contemporânea do direito internacional abarca a proteção de direitos fundamentais e a criação dos sistemas de proteção internacional desses direitos. A Declaração universal dos direitos do homem foi promulgada pela Assembleia geral da organização das nações unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1948, e foi proclamada por meio da Resolução nº 217A. Nela foram positivados os principais direitos fundamentais de primeira geração, as denominadas liberdades públicas e os direitos fundamentais de segunda geração, intitulados direitos sociais (ONUBR 1948).

Contrário à teoria da universalização dos direitos humanos, Santos assevera que a universalidade dos direitos humanos seria uma questão específica da cultura ocidental, afirmando que os direitos humanos não são universais em sua aplicação, tanto é que existem atualmente quatro regimes internacionais de aplicação de direitos humanos: o europeu, o inter-americano, o africano e o asiático, havendo diversas concepções de dignidade humana em outras culturas (SANTOS, 2001: 433).

Embora se saiba que a partir da internacionalização dos direitos humanos o compromisso assumido pela ajuda humanitária internacional seja o de minimizar o sofrimento das vítimas, sua atuação esbarra nos interesses econômicos, políticos e culturais dos países envolvidos, principalmente dos Estados que são grandes potências mundiais, que muitas vezes se utilizam da crise como forma de exercer seu poder sobre as nações fragilizadas, como na República Centro Africana, e nos Estados do Oriente Médio, que são fortemente criticados por sérias violações aos direitos humanos e tentam impedir a chegada da assistência, causas que podem interferir negativamente no destino e na eficácia do auxílio humanitário.

## **2. A AJUDA HUMANITÁRIA E A SUA REGULAMENTAÇÃO INTERNACIONAL**

No final do século XX, após a eclosão de grandes conflitos étnicos, religiosos, guerras civis e catástrofes naturais, a comunidade internacional passou a discutir temas relevantes no campo do direito humanitário internacional, como a prestação de auxílio humanitário pelos Estados e Organizações Internacionais.

A ajuda humanitária consiste no envio de medicamentos, alimentos, profissionais de saúde e voluntários para prestar solidariedade às vítimas e aliviar o sofrimento das populações atingidas durante conflitos armados ou desastres naturais e industriais. Os voluntários envolvidos nesta cooperação solidária também prestam assistência moral e religiosa como forma de restabelecer o bem-estar psicológico e dar maior conforto às famílias destruídas e desestruturadas.

Bijos e Caçador (2014: 160), ao escreverem sobre a proteção internacional aos refugiados no caso da Somália, destacam as importantes ações realizadas pelos atores humanitários em casos de conflitos. Neste sentido:

Os conflitos dão origem à ação imediata dos atores internacionais, por meio da intervenção humanitária. Releva-se o suporte aos civis que foram atingidos pelos conflitos, por meio da distribuição de alimentos, medicamentos, na localização de parentes que se perderam uns dos outros durante a fuga para o refúgio; além da proteção aos direitos básicos dessas pessoas. Normalmente, esse trabalho é realizado por Organizações Não-Governamentais e pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

São equipes que trabalham juntas, com tarefas específicas de patrulhamento nas zonas urbanas, com a proteção às mulheres que precisam deslocar-se para as áreas agrícolas, levar as crianças com segurança para as escolas, buscar água e lenha em regiões distantes e isoladas. Faz-se necessário desenvolver um plano de contingência, com treinamento específico para o pessoal, inserindo-se a perspectiva de gênero para a proteção de civis, com reuniões comunitárias.

É indispensável que se valorize os contingentes da Marinha, do Exército e Aeronáutica, que através do direito humanitário, criam exercícios criativos, visando à repassar à comunidade um conjunto de princípios e regras que limitarão a exposição de meninas e jovens vulneráveis ao estupro, ao assédio sexual, protegendo cada uma das pessoas que não participam diretamente das hostilidades, ou que já deixaram de fazê-lo, como os feridos, os náufragos, os prisioneiros de guerra e civis. Avança-se, primordialmente, para limitar os efeitos da violência nos combates com foco no resultado da missão, que é debelar o conflito e restaurar a paz (BRASIL: 2017).

O direito humanitário internacional orienta-se por um conjunto de normas que regem o comportamento do Estado no período de conflito armado. Trata-se das disposições da Convenção de Genebra de 1864 (proteção internacional das vítimas de conflitos armados), da Declaração de Petersburgo de 1868 e das Convenções de Haia de 1899 e 1907 (limitação dos meios e métodos de combate visando tornar o conflito armado mais humano).

Por outro lado, os procedimentos para o uso da força pelo Estado soberano são regulamentados na tentativa de impedir a utilização do recurso abusivo da guerra para solucionar as controvérsias internacionais, o que foi definitivamente proibido pela Carta das Nações Unidas de 1945, que traz três exceções à proibição do uso da força: as medidas de segurança que podem ser

adotadas pela ONU em caso de Estado que represente ameaça à paz; direito ao recurso da força em caso de guerra de libertação nacional; e a legítima defesa.

Desde 1864, o direito consuetudinário sofreu modificações que foram introduzidas nas Convenções de Genebra, por iniciativa do já criado CICV. Durante a Conferência Diplomática Internacional realizada em Genebra, na Suíça, de abril a agosto de 1949, essas Convenções foram ampliadas e atualizadas sob a forte influência da experiência devastadora da Segunda Guerra Mundial, para disciplinar a atuação dos países em tempo de guerra.

As convenções de Genebra são, portanto, vários tratados que definem as normas internacionais de direito humanitário, baseadas no princípio da dignidade da pessoa humana, objetivando proteger, sem distinção, aqueles que não participam diretamente dos conflitos armados, como os civis, os voluntários, os profissionais de saúde, os prisioneiros de guerra, dentre outros envolvidos.

As normas gerais contidas nas quatro convenções de Genebra são: a proibição de homicídio, tortura, castigos corporais, mutilações, atentados à dignidade, detenção de reféns, execuções sem julgamento prévio e quaisquer formas de tratamentos cruéis e degradantes.

A primeira convenção de Genebra dispõe sobre a melhora da situação dos feridos e dos enfermos nas forças armadas em campanha. A segunda convenção de Genebra tem como finalidade a proteção aos feridos, doentes e náufragos em caso de conflitos armados no mar (BRASIL: 1949).

A terceira convenção de Genebra disciplina sobre o tratamento dos prisioneiros de guerra (combatentes) que devem ser distinguidos da população civil e organizados sob um regime disciplinar interno, que lhes assegure o cumprimento das normas de direito internacional nos conflitos armados (BRASIL: 1949).

A quarta convenção de Genebra, elaborada pela primeira vez em 1949, assegura proteção às pessoas civis em tempo de guerra independentemente da nacionalidade ou território em que residam, bem como os estrangeiros no território do Estado beligerante (BRASIL: 1949).

Há um artigo comum nas quatro convenções de Genebra que prevê a possibilidade de se aplicar seus princípios fundamentais para além das situações de conflito armado internacional, isto é, em caso de conflito armado não-internacional, o que tem sido frequentemente aplicado em todo o mundo.

Novas modalidades de conflitos foram surgindo junto ao desenvolvimento de meios bélicos e houve a necessidade de aperfeiçoar as convenções de Genebra por meio da adoção de Protocolos adicionais na conferência diplomática sobre a reafirmação e desenvolvimento do direito internacional humanitário, realizada em Genebra de 1974 a 1977, por iniciativa do CICV.

O Protocolo I complementa as disposições que tratam dos conflitos armados internacionais, mais precisamente sobre a proteção às vítimas civis, ampliação da definição de prisioneiro de guerra, inserção de garantias fundamentais de respeito à pessoa humana, e regras do Direito de Haia sobre métodos e meios para condução das hostilidades.

No que se refere ao Protocolo II, sua aplicação restringe-se aos conflitos armados internos entre governo e grupos armados (regras aplicáveis em caso de conflitos não-internacionais). E, por fim, o Protocolo III é relativamente restrito se comparado aos demais, pois permite o uso de um emblema distintivo adicional.

No que tange à obrigatoriedade de aplicação das convenções de Genebra, segundo o CICV, o número de ratificações desses documentos foi crescendo constantemente: 74 Estados ratificaram as convenções nos anos 50, 48 países ratificaram os documentos na década de 60, 20 na década de 70 e outros 20 durante os anos 80. Outros 26 países ratificaram-nas no início dos anos 90, principalmente após a desintegração da União Soviética, Tchecoslováquia e Ex-Iugoslávia. O número elevou-se para 194 após sete novos países ratificarem os tratados a partir dos anos 2000 (BRASIL: 2017).

O aumento nas ratificações leva a crer que os países têm dado maior importância à ajuda humanitária, principalmente porque a omissão de alguns Estados diante do agravamento da crise humanitária trazia consequências de efeitos drásticos às populações e aos países vizinhos que acolhem os refugiados.

Em caso de violação às convenções de Genebra, os países que as ratificaram poderão ser julgados e processados perante a Corte internacional de justiça (CIJ), principal órgão judiciário das Nações Unidas, ou Corte penal internacional (CPI), em razão de terem se obrigado a observarem os costumes e os tratados internacionais.

Em 1950, foi criado o Alto comissariado das nações unidas para refugiados (ACNUR), órgão integrante das Nações Unidas ao qual incumbe zelar pela proteção e assistência aos refugiados na esfera internacional. O ACNUR é órgão atuante na preservação e promoção dos direitos humanos aos refugiados e o responsável pela aplicação do direito em matéria de refugiados no âmbito internacional.

O Pacto internacional sobre direitos civis e políticos foi aprovado pela Assembleia geral da ONU, em 16 de dezembro de 1966, e ratificado pelo Brasil em 1992. O tratado abarca uma categoria mais ampla dos direitos de primeira geração que a prevista na Declaração Universal de 1948. Destacam-se as proibições de medidas discriminatórias com base em raça, cor, sexo, língua, religião, etc. Foram estabelecidos o direito à vida como inerente à pessoa humana e a vedação da

tortura e de qualquer forma de tratamento cruel, desumano ou degradante como direitos inderrogáveis (AMARAL JR, 2012: 509).

Outro importante instrumento jurídico aprovado pela Assembleia geral da ONU, também na data citada, criou obrigações aos Estados partes direcionadas à tutela dos direitos sociais, detalhando os direitos de segunda geração, foi o Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, aprovado no Brasil, juntamente com o pacto internacional dos direitos civis e políticos, pelo Decreto legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgado internamente pelo Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992 (MAZZUOLI, 2011: 819).

Em 1981, o embaixador da Jordânia propôs às Nações Unidas uma nova ordem internacional humanitária que se estendesse para além dos conflitos armados, alcançando também o auxílio aos desastres naturais e industriais que causam consequências drásticas às vítimas.

Em 1983, a Assembleia geral da ONU criou a Resolução nº 37/201 para discutir sobre a atuação das Organizações Internacionais na ajuda humanitária, que precisavam de consentimento das nações para atuar nos conflitos internos, entendendo que a soberania não poderia prevalecer em detrimento do socorro às vítimas.

Em 8 de dezembro de 1988, a Assembleia geral da ONU adotou a Resolução nº 43/131 (ONUBR 2017), que prevê o auxílio humanitário em caso de desastres naturais e industriais, em razão de suas consequências para o plano econômico e social para os países envolvidos, não se admitindo negar ajuda aos necessitados, pois a ameaça à vida e a dignidade humana poderiam ferir o direito à saúde previsto na Declaração universal dos direitos do homem de 1948, no Pacto sobre direitos civis e políticos e no Pacto sobre direitos econômicos, sociais e culturais.

Verifica-se a evolução do pensamento da comunidade internacional ao longo do processo histórico por meio da elaboração das normas internacionais e acordos celebrados com o objetivo de alcançar a efetividade dos direitos humanos na prestação de ajuda humanitária.

### **3. A ATUAÇÃO DA ONU**

O advento das organizações internacionais e, mormente, a expansão de sua atuação no plano internacional diante das atrocidades cometidas contra a humanidade, ao longo das duas últimas décadas, revestem-se de enorme significação e são fatores determinantes para o alcance da proteção das populações vitimadas.

Sob a ótica da proteção dos direitos humanos, é notável a contribuição da Organização das Nações Unidas em busca da satisfação das necessidades dos povos, na luta pela proteção da vida e

da integridade dos seres humanos, e com grande preocupação de modo a realizar os propósitos da Carta das Nações Unidas, principalmente durante as crises humanitárias.

Em 1991, a ONU editou a Resolução 46/182 para criar o Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários – United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA ou OCHA) com o propósito de ampliar a capacidade de atuação da agência frente aos desastres naturais. O escritório conta com várias unidades de apoio espalhadas pelo mundo.

A missão da UNOCHA consiste em mobilizar e coordenar ações humanitárias efetivas e com princípios, em parceria com as entidades nacionais e internacionais, a fim de aliviar o sofrimento humano em desastres e emergências; defender os direitos das pessoas necessitadas; promover a preparação e prevenção; e facilitar soluções sustentáveis (UNOCHA 2017).

Percebe-se que o Direito internacional deixou de ser direcionado somente aos Estados e passou a se preocupar com a proteção dos direitos humanos, com enfoque na condição do indivíduo como sujeito de direito internacional. Essa vertente passou a integrar o pacto constitutivo da Carta das Nações Unidas, sendo a principal missão da ONU:

A começar pelo pacto constitutivo, múltiplos têm sido os atos internacionais editados no âmbito dessa Organização ou com a sua intermediação visando à efetiva proteção dos direitos humanos. A Carta das Nações Unidas, logo no preâmbulo, reafirma a “fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana” e o fim de “manter a paz e a segurança internacionais”. Consoante o n° 2 do art. 1º, é objetivo da Organização “desenvolver relações de amizade entre as nações, baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal (GARCIA, 2009: 24).

Vê-se que o respeito às liberdades fundamentais e aos direitos humanos são o propósito das Nações Unidas, expresso na carta da ONU de 1945. Um dos principais objetivos é promover o respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos (GARCIA, 2009: 24), em suma, resolver os problemas internacionais humanitários, o que pode justificar a adoção de medidas coletivas para prevenir e afastar ameaças à paz ou reprimir atos de agressão.

A ONU busca assegurar o cumprimento de obrigações mediante resoluções que exigem dos Estados que cessem com as violações aos direitos humanos. Ao longo da história do direito humanitário, a ONU editou importantes resoluções que tratam sobre a ajuda humanitária: Resolução n° 43/131, de 08/12/1988; Resolução n° 45/100, Resolução n°45/101, e Resolução n° 45/102, ambas de 14/12/1990; e Resolução n° 46/182 de 19/12/1991.

Desde o surgimento da ONU, a organização luta para que os Estados ratifiquem as Convenções de Genebra e seus Protocolos, pregando a utilização desses instrumentos pelos Estados para guiar suas ações diante de situações de conflito.

Para Cançado Trindade (2012: 572), o direito à assistência humanitária encontra respaldo claro e inequívoco no Direito Internacional, com contribuição das Nações Unidas, que reconhece a existência de um direito universal das vítimas à assistência humanitária por meio de suas resoluções.

Em 2006, foi criado o Conselho de direitos humanos da ONU para que os países membros refletissem de forma mais clara e direcionada sobre a importância do propósito das Nações Unidas de promover os direitos humanos no âmbito universal, e para que o órgão fomentasse a criação das recomendações sobre a ajuda humanitária internacional integrando os temas da paz, segurança e direitos humanos que são os pilares do sistema da organização.

A ONU passou a atuar baseada em nichos de agências, cada uma delas com a sua especialidade, pois as necessidades envolvidas na ajuda humanitária são multifacetadas, como na Operação de Paz na República Centro Africana, que teve a brasileira Márcia Braga, Capitão-de-Corveta da Marinha como coordenadora. No ambiente operacional e sociopolítico atual da República Centro Africana, foi um desafio para a Capitão-de-Corveta da Marinha, Márcia Braga, que se deparou com um país culturalmente diferente do Brasil, imerso num ambiente de conflito, que afetava diretamente a população civil; e vislumbrou a necessidade de utilizar uma habilidade diplomática especial, que incluía o emprego da perspectiva de gênero em sua missão.

As operações de ajuda humanitária, ao lado das operações de combate em larga escala, que inclui a luta contra o Estado Islâmico, implicam em trabalhar com a interdição de armas e drogas para traficantes ou a execução de procedimentos para a participação feminina nos processos de paz, tal como a MINUSCA, estabelecida em 2014, em Bangui.

Atualmente, a preocupação da ONU visa aperfeiçoar a ajuda humanitária internacional por meio de dois focos: abordagens baseadas em direitos e em necessidades, que devem coexistir de forma equilibrada.

Muitas vezes as ações humanitárias, na prática, são mais voltadas às necessidades urgentes, como identificar os membros das milícias, debelar o assédio e os crimes sexuais; prover de imediato a assistência médica, psicológica e exames para detectar doenças sexuais transmissíveis em casos de estupros; além da instalação de bombas de água, energia elétrica, para se evitar o perigo dos abusos sexuais.

Certamente as necessidades urgentes para se evitar mortes e crimes sexuais são as maiores preocupações da comunidade internacional. Contudo, segundo a ONU, para que o sistema de ajuda humanitária internacional seja legítimo e eficaz é preciso equilibrar as duas abordagens. Nesse sentido, ressalte-se o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

#### 4. O PAPEL DO COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA

O Comitê internacional da cruz vermelha (CICV) é uma organização privada, suíça, com personalidade jurídica internacional reconhecida pelas Nações Unidas, que possui natureza jurídica de associação, fundada em 1863, a partir das ideias de Henri Dunant, que durante a Batalha de Solferino, em 1859, organizou um serviço de primeiros socorros para tratar os feridos em situações de conflito e, posteriormente, lançou seu testemunho em um livro que serviu de base para a construção do direito humanitário internacional.

Os membros do CICV são pessoas com elevado nível de conhecimento das questões internacionais e fortemente ligados às causas humanitárias. Atualmente o comitê promove ações em todos os continentes do mundo tanto em situações de conflitos armados quanto de desastres naturais e industriais.

Durante os horrores da Primeira e da Segunda guerras mundiais, o CICV desenvolveu importantes ações de proteção e assistência em favor dos prisioneiros de guerra. À época, a atuação do comitê em favor dos civis ainda era limitada.

Foram assinados mais de 50 acordos com os Estados que reconhecem ao CICV personalidade jurídica de direito interno e que lhe conferem um regime de privilégios e imunidades.

O CICV atua com base nas disposições das convenções de Genebra de 1949, seus protocolos adicionais e seus estatutos, assim como os do Movimento internacional da Cruz vermelha e do Crescente vermelho, e as resoluções das conferências internacionais da Cruz vermelha e do Crescente vermelho.

Trata-se de uma organização imparcial, neutra e independente, cuja missão exclusivamente humanitária é proteger a vida e a dignidade das vítimas de conflitos armados e outras situações de violência, assim como prestar-lhes assistência. O CICV também se esforça para evitar o sofrimento por meio da promoção e do fortalecimento do direito e dos princípios humanitários universais (BRASIL, CICV 2019).

A Cruz vermelha está definitivamente investida de uma verdadeira missão de serviço público internacional: contribui para a proteção e assistência das vítimas de conflitos armados, bem como para o desenvolvimento do DIH. A Conferência, que consiste numa pessoa jurídica de direito privado e não numa instituição especializada ou órgão subsidiário das Nações Unidas, soube sempre evitar a politização, mantendo desta forma a confiança dos Estados na sua neutralidade (DEYRA, 2001).

O CICV possui projetos humanitários destinados a várias regiões do mundo, ajudando desde as vítimas mais necessitadas até nações que não estão envolvidas em conflitos armados. A instituição está em mais de 60 países realizando operações importantes como no Afeganistão, onde atua desde 1987 intensificando o apoio ao povo afegão a partir da guerra do Afeganistão em 2001,

ajudando feridos e pessoas com deficiência, dando suporte a hospitais, realizando visitas a detidos e promovendo o contato deles com suas famílias (BRASIL, CICV – 2019).

O papel do CICV é desempenhado, ainda, na Colômbia, desde 1969, quando do surgimento de conflitos de grupos armados na região. O comitê também trabalha fortemente no Iraque, na Síria, na Somália e em países do continente Africano, do Oriente Médio, dentre várias outras regiões do planeta. No Iêmen, por exemplo, o CICV concentra seus trabalhos na distribuição de alimentos, medicamentos e água potável para os deslocados.

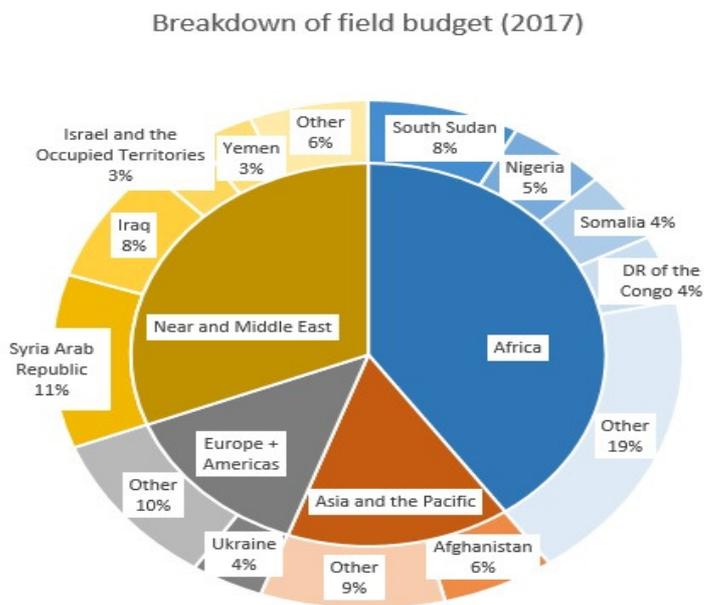
Bijos e Caçador (2014: 175) mencionam as importantes ações implementadas pelo CICV na região do Chifre Africano, principalmente na Somália, que atualmente enfrenta a seca e a fome na região:

O Comitê internacional da cruz vermelha (CICV) registrou taxas alarmantes de desnutrição moderada e severa em crianças com menos de cinco anos de idade nas regiões litorâneas da Somália, Jubas e Gedo. Medidas urgentes foram tomadas pelos centros em que os programas de alimentação são realizados, que duplicaram suas admissões a partir de março de 2011. Aproximadamente 29 mil crianças menores de cinco anos de idade morreram de fome nos últimos três meses de 2011. De acordo com relatórios das Nações Unidas, pelo menos 640 mil crianças somalis estão desnutridas.

No Brasil, o CICV possui escritório em São Paulo e efetua ações para amenizar o sofrimento de pessoas envolvidas com a violência e na identificação de restos mortais de pessoas desaparecidas. O Brasil é sede da delegação regional do CICV também para a Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai.

Campanhas são anualmente realizadas pelo comitê para arrecadar doações para cobrir os custos de suas operações. O apelo de fundos para financiar operações do comitê em 2017 é de 1,6 bilhões de dólares. Atualmente, as maiores operações em termos de orçamento são: Síria (178 milhões), Sudão do Sul (126 milhões), Iraque (125 milhões), Afeganistão (93 milhões) e Nigéria (82 milhões) – (BRASIL CICV 2019), conforme demonstrado na figura abaixo:

**Figura 1:** Composição do orçamento de campo



**Fonte:** International Committee of the Red Cross, 2017

A prioridade do CICV é garantir que as vítimas de conflitos armados, desastres naturais e industriais sejam protegidas pelas normas de direito internacional humanitário. Para tanto, o comitê esforça-se para arrecadar fundos por meio de doações e celebrações de parcerias corporativas para financiar suas ações, sendo uma instituição essencial para a evolução do direito humanitário internacional.

## 5. A COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA DO BRASIL

O grupo de trabalho interministerial sobre assistência humanitária internacional, coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores, foi criado por meio de Decreto, em 21 de junho de 2006, com a finalidade de aprimorar a coordenação entre os órgãos do Governo Federal responsáveis pela assistência humanitária internacional.

A criação deste grupo de trabalho partiu da necessidade de instituir uma autorização para que o Poder Executivo pudesse adotar ações humanitárias de proteger, evitar, reduzir ou auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em estado de calamidade pública ou situações de emergência, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à proteção dos direitos humanos ou humanitários de sua população, respeitando a cultura e os costumes locais dos beneficiários.

O referido grupo de trabalho objetiva coordenar os esforços brasileiros de ajuda humanitária internacional e formular propostas de projetos de lei que visem autorização lato sensu para ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Brasil. O grupo é composto por um representante, um titular e um suplente da Casa Civil, de vários Ministérios e Secretarias, sendo o Ministério das Relações Exteriores (MRE) o coordenador do grupo.

O Brasil tem empreendido esforços na prestação de auxílio humanitário por meio de doações financeiras e de itens de primeira necessidade para promover a cooperação humanitária e a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional (BRASIL/MRE 2019).

As ajudas financeiras são provenientes do orçamento do MRE, a partir de 2007, e são caracterizadas pela transferência de recursos, principalmente por meio da Organização das nações unidas para alimentação e agricultura (FAO), do Fundo das nações unidas para a infância (UNICEF), do ACNUR, entre outros, para financiamento voluntário de projetos internacionais de cooperação humanitária determinados pelo governo brasileiro (BRASIL/MRE 2019).

A partir de 2007, o Brasil também realizou doações de itens de primeira necessidade como alimentos e medicamentos, mormente às vítimas de desastres meteorológicos de grandes proporções, por intermédio de importantes parcerias com a Companhia nacional de abastecimento (CONAB), o Ministério da defesa, o Ministério da saúde e o Ministério da integração, entre outros órgãos. Para o transporte dos donativos, o Brasil conta com parceiros internacionais por intermédio do Programa mundial de alimentos (PMA), conforme dispõe a Lei 12.429/2011\_ (BRASIL/MRE 2019).

Em 12 de janeiro de 2010, um forte terremoto atingiu o Haiti, devastando sua capital Porto Príncipe, causando destruição e milhares de mortes na região atingida. Desde então, a República Federativa do Brasil vem celebrando projetos no país com destaque para o Acordo básico de cooperação técnica e científica com o governo do Haiti, promulgado em novembro de 2004.

O Brasil foi um grande cooperador internacional no socorro às vítimas do terremoto no Haiti, doando em maio de 2010 a quantia de US\$ 55 milhões ao país. As doações emergenciais consistiram em quatro mil toneladas de gêneros alimentícios, água, remédios, roupas, barracas e outros itens (BIJOS, 2015: 111-135).

Cerca de quinze projetos de cooperação foram implementados em prol do desenvolvimento do povo haitiano, em diferentes áreas, tais como agricultura, saúde, infraestrutura, esportes, nutrição e desenvolvimento social, além de inúmeras outras ações de caráter emergencial e humanitário. Diversos projetos foram concluídos em 2009 e outros estão em execução, conforme demonstra a Tabela 1 a seguir (Brasil Haiti 2019).

**Tabela 1:** Projetos de ajuda humanitária ao Haiti

Trilaterais	Bilaterais
<p><b>1. Trilateral BRASIL-OIT-HAITI: Cooperação Técnica para Proteção de Crianças contra o Trabalho Infantil</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Apoiar ações de combate ao envolvimento de crianças no processo de reconstrução do Haiti na fase pós-desastre, tomando por base a experiência brasileira na prevenção e eliminação do trabalho infantil.</p>	<p><b>1. Instituto Haitiano de Reabilitação de Pessoas com Deficiência</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Fortalecer a capacidade do Ministério da Saúde e da População Haitiana em oferecer serviços de reabilitação à população, com vistas a reduzir a vulnerabilidade e garantir a inclusão social de pessoas com deficiência.</p>
<p><b>2. Trilateral BRASIL – UNFPA – HAITI – Cooperação Técnica para Apoio ao V Recenseamento Geral de População e Habitação no Haiti</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Apoiar o Instituto Haitiano de Estatística e Informática (IHSI) na realização do V Recenseamento Geral de População e Habitação (RGPH) no Haiti.</p>	<p><b>2. Programa de Capacitação em Reabilitação de Pessoas com Deficiência</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Incrementar os serviços de saúde em reabilitação no Haiti, por meio da formação técnica e do aperfeiçoamento de recursos humanos locais voltados ao tratamento de pessoas com deficiência.</p>
<p><b>3. Trilateral BRASIL – PNUD – HAITI – Fortalecimento da Autoridade Sanitária do HAITI (implementado no âmbito do Acordo Tripartite Brasil-Haiti-Cuba)</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Fortalecer o sistema de saúde e da vigilância epidemiológica no Haiti, por meio de ações de infraestrutura, que incluem a construção e reabilitação de centros de saúde, além da formação de recursos humanos na área da saúde.</p>	<p><b>3. Apoio à Implantação e Implementação de Banco de Leite Humano no Haiti</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Reduzir a morbidade e mortalidade infantil por meio da implementação de bancos de leite humano, com vistas à promoção do aleitamento materno adequado a recém-nascidos.</p>
	<p><b>4. Cooperação Técnica para o Fortalecimento da Polícia Rodoviária no Haiti e Implementação do Plano de Redução de Acidentes</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Incrementar a atuação da Polícia Nacional do Haiti (PNH) na área de segurança pública, por meio da formação técnica de oficiais haitianos em policiamento rodoviário e prevenção de acidentes de trânsito.</p>
	<p><b>5. Cooperação na área de turismo e hotelaria</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Fomentar o turismo no Haiti como fonte geradora de renda, por meio da transferência da expertise do SENAC-Brasil ao Ministério do Turismo do Haiti, em serviços hoteleiros.</p>

Fonte: Brasil Haiti 2019

Os projetos implementados pelo Brasil no Haiti são uma forma de evitar os deslocamentos dos haitianos para países vizinhos em busca de melhores oportunidades de trabalho e qualidade de vida, pois criam expectativas de que a população resgate as condições existenciais e sociais mínimas para sobreviver com dignidade em seu país de origem. A cooperação do Brasil com o Haiti foi intensificada na área de saúde, por meio do Programa de fortalecimento da autoridade sanitária

do Haiti, executado pelo Ministério da Saúde do Brasil. Além dessas atividades, o Brasil implementou programas visando a capacitação da população em matéria de promoção de trabalho e emprego (BRASIL, Haiti 2014).

Em agosto de 2017, o Brasil encerrou as atividades militares da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), depois de mais de uma década após o terremoto. Nos últimos 13 anos, 37.500 militares brasileiros atuaram no país (ONUBR 2019).

A cooperação brasileira na ajuda humanitária é baseada no princípio da solidariedade entre os povos e no dever imposto ao Brasil pelas normas de direito internacional humanitário e tem sido vista como uma ação próspera e estimada perante a comunidade internacional, o que fomenta a possibilidade de parcerias e acordos bilaterais com outros países.

## **6. AJUDA HUMANITÁRIA: DIREITO DAS VÍTIMAS E DEVER DO ESTADO AFETADO**

A soberania dos Estados é reconhecida pela Carta da ONU no seu art. 2º, alínea 1, o qual dispõe sobre "o princípio da igualdade soberana de todos os seus membros", o que significa que todos os Estados são independentes, tendo a liberdade de reger a ordem doméstica sem interferência de autoridade externa, não havendo hierarquia entre os Estados no plano internacional.

No entendimento de Bijos (2013: 27-26), “cabe lembrar que o Estado soberano tinha o direito de recorrer à força em suas relações com outros Estados. Além disso, recorrer à força era o atributo de sua soberania, a expressão mais cabal da sua qualidade de Estado”.

Seguindo esse raciocínio sobre a soberania estatal, Bijos (2013: 17-26) considera dois âmbitos de atuação dos Estados perante as relações internacionais, em situações de paz e situações de guerra, sendo que os dois âmbitos formam o conjunto do direito internacional público.

No tocante à intervenção humanitária, tornou-se necessária a conciliação entre a soberania estatal e os direitos humanos. Quando da elaboração da Carta da ONU pregava-se a soberania absoluta dos Estados, o que mais tarde foi modificado, conforme afirma Jubilut (2008):

A situação, contudo, se alterou com o passar dos anos, especialmente após o fim da Guerra Fria quando os direitos humanos passaram a ser elevados na hierarquia axiológica das relações internacionais e atingiram posição similar à da soberania. Esse equilíbrio entre os dois conceitos levou ao enfraquecimento do argumento de que a intervenção humanitária não era possível pelo fato de a soberania estatal estar legalmente protegida pela Carta da ONU, enquanto o uso da força para propósitos humanitários não contasse com autorização expressa. Isso se deveu ao fato de que tal argumento não parecia se adequar ao novo sistema, ou, em outras palavras não parecia auxiliar na coerência interna do sistema. Nesse sentido, para que o sistema pudesse manter sua coerência interna, havia a necessidade de reconciliar direitos humanos e soberania autorizando-se intervenções humanitárias.

Na ótica internacional, o princípio da não-intervenção proíbe a interferência externa na soberania dos Estados, sendo obrigação dos demais entes respeitar as instituições internas, a jurisdição e o governo dos outros Estados.

Neste diapasão, o princípio da não-intervenção também se encontra consagrado na Carta da ONU, em seu art. 2º, alínea 7ª, como um princípio constitutivo da sociedade internacional:

Nenhum dispositivo da presente carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente carta.

A não-intervenção visa conter o abuso de Estados poderosos sobre os Estados mais fracos e encontra referência na autodeterminação dos povos. Infelizmente muitos Estados-potências utilizam-se falsamente do argumento do bem comum para intervir em outras nações não com a finalidade de prestar assistência humanitária, mas para defender seus próprios interesses políticos e econômicos como forma de exercer seu poder no território do país mais fraco.

Campagnolo, analisando os estudos de Kelsen e Campagnolo (2002: 172-173, conclui que o mestre austríaco entende que o Estado é como um indivíduo que existe em si mesmo e para si mesmo e nega que o Estado seja soberano, mas reconhece a soberania do direito internacional:

Para Kelsen, o Estado soberano é somente uma ideologia e, precisamente, a ideologia dos fautores do absolutismo, ou mais exatamente, dos governos totalitários. Ele não vê de modo algum a relação essencial entre a ideia de Estado e a ideia de soberania. Kelsen, contudo, reconhece ser soberano o ordenamento jurídico supremo, o direito internacional, do qual depende a validade de todos os ordenamentos estatais; ademais ele concebe o sistema universal do direito como um Estado.

No âmbito internacional, não há norma que autorize as intervenções humanitárias, o que não impede a atuação da ONU em face das graves violações aos direitos humanos, com uma nova diretriz que tem sido aplicada desde 2005 denominada “responsabilidade de proteger”. Esta nova abordagem propõe alterações doutrinárias, práticas e éticas no tratamento das intervenções humanitárias pelo Direito Internacional, trazendo uma abordagem mais holística com a proposta de responsabilidades de reagir, prevenir e reconstruir (JUBILU, 2008).

Logo, os Estados são obrigados a cumprir o disposto nas Convenções, em seus Protocolos Adicionais e nos demais instrumentos jurídicos internacionais ratificados, bem como zelar para que as demais nações e toda a comunidade internacional obedeçam às normas pactuadas em respeito ao direito humanitário internacional e não criem obstáculos à ação humanitária em defesa das vítimas, pois a soberania não pode prevalecer em detrimento da urgência das demandas humanitárias.

Acerca da proteção dos direitos do homem, Bobbio (2004: 203) enfatiza que sua importância está ligada aos dois problemas fundamentais do nosso tempo, a democracia e a paz, acrescentando que:

O reconhecimento e a proteção dos direitos do homem são a base das constituições democráticas, e, ao mesmo tempo, a paz é o pressuposto necessário para a proteção efetiva dos direitos do homem em cada Estado e no sistema internacional. Vale sempre o velho ditado - e recentemente tivemos uma nova experiência - que diz *inter arma silent leges*. Hoje, estamos cada vez mais convencidos de que o ideal da paz perpétua só pode ser perseguido através de uma democratização progressiva do sistema internacional e que essa democratização não pode estar separada da gradual e cada vez mais efetiva proteção dos direitos do homem acima de cada um dos Estados.

Entretanto, a concepção de Bobbio de que a efetiva proteção dos direitos do homem deve estar acima de cada um dos Estados é uma evolução longe de ser alcançada, pois é bastante comum que alguns Estados invoquem sua soberania e a obrigatoriedade de cumprimento das normas de direito interno como justificativa para descumprirem os tratados e as convenções de direito internacional sobre direitos humanos, legitimando a ação do Conselho de Segurança da ONU em caso de graves violações.

A carta da ONU estabelece uma ampla concepção de paz utilizando-se do direito internacional humanitário para empreender ações visando à proteção dos direitos humanos, o que legitima a ação do Conselho de Segurança:

Afora a organização de operações de assistência humanitária, o Conselho de Segurança tem reagido, preventivamente, à violação em massa dos direitos humanos, alertando os Estados a cumprir as obrigações que assumiram no plano internacional. Nesta tarefa, o Conselho de Segurança começa por rememorar às partes em conflito as obrigações derivadas dos acordos celebrados no âmbito do direito internacional humanitário e os deveres previstos nos tratados sobre a proteção dos direitos humanos (AMARAL, 2012: 256).

A ONU não autoriza a intervenção militar para atingir propósitos humanitários, mas as disposições de suas normas impõem obrigações humanitárias aos Estados. A intervenção do conselho de segurança como representante da comunidade internacional é tratada como *ultima ratio*, estritamente para os casos de sérias violações aos direitos humanos, desde que cumpridas determinadas condições para não violar a soberania dos Estados:

Em primeiro lugar, é necessário que os atos de violação dos direitos humanos possam ser interpretados como ameaça à paz e à segurança internacionais, pois só assim o Conselho de Segurança terá competência para agir. Em segundo lugar, é imprescindível que a atuação do Estado em que a crise humanitária se desenrola se tenha revelado ineficaz para assegurar o cumprimento das obrigações contempladas nos tratados internacionais que versam sobre o tema, como as contramedidas de que os Estados podem lançar mão de modo unilateral (AMARAL, 2012: 259).

A situação da Somália é preocupante desde 1990, porque os organismos internacionais enfrentam sérias dificuldades de atuar na região devido ao árduo relacionamento com o governo,

com os clãs e piratas que habitam o local, que chegam a impedir o acesso da ajuda humanitária à população vitimada pelos conflitos armados, desastres naturais, epidemias e fome (BIJOS; CAÇADOR, 2014: 175).

As crises humanitárias mais graves, que se iniciaram a partir de 1990 na Somália, em Kosovo e Ruanda, despertaram o debate internacional para que houvesse a minimização da soberania estatal em caso de necessidade de intervenção humanitária. Desde então, a ONU trabalha fortemente para que os países afetados não impeçam a entrada de alimentos aos necessitados.

Veja-se que as razões humanitárias passaram a se sobrepor aos interesses nacionais dos Estados, pois a proteção dos direitos humanos necessitava da relativização da soberania estatal. A assistência humanitária tornou-se um direito das vítimas na medida em que os Estados não podiam mais invocar a soberania absoluta para negar o acesso às populações em situação de emergência, sob pena de violar o princípio da dignidade da pessoa humana.

O direito internacional passou a admitir, em certos domínios, a partir da segunda metade do século XX, a primazia dos interesses gerais da humanidade em relação aos interesses particulares dos Estados (AMARAL, 2012: 182).

Ao mesmo tempo em que a assistência humanitária passou a ser tratada como um direito das vítimas, esse conceito evoluiu para que ela fosse considerada também um dever do Estado para com as populações vitimadas.

A assembleia geral da ONU adotou a Resolução nº43/131, em 8 de dezembro de 1988, prevendo o auxílio humanitário às vítimas afetadas por catástrofes naturais e industriais. No preâmbulo da referida resolução, em seu parágrafo 9º, dispõe sobre o livre acesso às vítimas, o qual prevê que nem o Estado diretamente afetado e nem os Estados vizinhos poderão impedir o acesso às vítimas para prestação do auxílio humanitário. Negar socorro às vítimas desses desastres seria o mesmo que negar o direito à saúde (ONUBR, 2019).

O princípio de livre acesso às vítimas, corolário lógico do direito de ingerência, passou a integrar o direito internacional, sendo dotado de caráter de regra consuetudinária. Neste aspecto, a ajuda humanitária é interpretada como uma combinação de duas possibilidades: é direito subjetivo tanto da comunidade internacional em prestar a assistência de forma desimpedida quanto das vítimas em serem atendidas (AMARAL, 2003: 82).

Consoante os ensinamentos de Michel Deyra (2001), os Estados têm uma dupla responsabilidade na aplicação do direito internacional humanitário: uma responsabilidade individual de tomar as medidas de aplicação que lhes dizem respeito e uma responsabilidade coletiva de zelar pelo seu cumprimento por parte dos outros Estados.

Observa-se que a valorização da dignidade da pessoa humana tem sido um pilar para a construção dos ditames da ajuda humanitária internacional, que vem sendo universalizada com o trabalho dos Estados em conjunto com as Organizações Internacionais.

Ressalte-se que o direito de ingerência humanitária tem a finalidade de preservar a vida e a saúde das populações afetadas, sendo, portanto, dever principal do Estado afetado prestar a assistência humanitária, nos termos do art. 2º da Resolução nº 43/131. A titularidade deste dever somente é transferida à comunidade internacional quando os governantes do Estado afetado não cumprem a determinação, isto é, de forma subsidiária. O fato de a comunidade internacional ter legitimidade para intervir no Estado afetado em favor da prestação de ajuda humanitária, não significa retirar das autoridades nacionais o dever de inicialmente socorrer as vítimas em seu território.

Assim, vê-se que a intervenção humanitária é abordada como instrumento do direito internacional consistente no socorro às populações em situações de emergência, que possuem o direito de pedir e receber ajuda.

Depreende-se que a ação da comunidade internacional deve ser no sentido de intervir, de forma subsidiária, quando o Estado afetado não cumprir com as obrigações assumidas no plano internacional para garantir o direito à vida e à saúde das populações vitimadas, pois a dignidade da pessoa humana como princípio universal deve prevalecer sobre o direito interno do Estado. Consequentemente, pode-se concluir que não há soberania estatal absoluta que impeça a atuação dos Estados que se comprometeram na promoção e preservação dos direitos humanos.

Nesse sentido, a soberania foi relativizada para abarcar a possibilidade de intervenção nos Estados a fim de fazer cumprir os tratados celebrados no âmbito do direito internacional e os deveres neles insertos quanto à proteção dos direitos humanos, tendo em vista que a assistência humanitária é um direito das vítimas e uma obrigação por parte dos Estados e de toda a comunidade internacional.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

A atuação da ONU na busca e restabelecimento da paz entre os povos para a manutenção da ordem internacional ganha novos contornos com a integração do direito internacional humanitário na própria Carta da ONU, que apregoa a manutenção da paz, o respeito aos direitos dos povos e a cooperação internacional para resolver os problemas econômicos, sociais, culturais e humanitários.

A ajuda humanitária também é analisada como uma maneira de minimizar as ameaças de ruptura da paz internacional, sendo um direito das vítimas e um dever do Estado afetado.

As operações de assistência humanitária não podem ser impedidas pelo Estados afetados, os quais devem respeitar a oferta de auxílio das Organizações Internacionais e das demais nações, porque a ajuda constitui-se um direito das vítimas e um dever do Estado atingido, consistente em cumprir as obrigações que assumiu no plano internacional no que se refere à proteção dos direitos humanos, sob pena de grave ameaça à paz e a segurança internacionais.

A prestação de assistência humanitária mostra-se um indispensável instrumento que possibilita a proteção dos civis em meio aos conflitos armados, o amparo aos refugiados e às populações atingidas por catástrofes naturais, aliviando o sofrimento dos seres humanos em meio às hostilidades.

A intervenção para prestação de assistência humanitária encontra guarida no direito de ingerência e reforça seu sentido na proteção à violação em massa do direito internacional humanitário, impedindo a transgressão aos direitos humanos. Neste contexto, uma crise econômica ou a negativa do Estado em aceitar a ajuda humanitária por parte de outros países, com respaldo na preservação da segurança interna, não deve predominar sobre o direito à vida das populações atingidas.

O Conselho de Segurança da ONU está legitimado a agir diante de uma crise humanitária somente quando os atos de violação dos direitos humanos representem ameaça à paz e à segurança internacionais e, ainda, depois de já esgotadas sem sucesso as medidas do Estado afetado que visam cumprir as normas de direito internacional.

Somente diante da ineficácia do Estado em proteger as populações das atrocidades e consequências dos desastres é que a comunidade internacional passa a ter responsabilidade compartilhada por meio de atuação coletiva dos demais Estados junto ao Conselho de Segurança da ONU.

Vive-se uma época de flexibilização da soberania estatal que foi redefinida para incorporar a proteção dos direitos humanos como uma obrigação de alcance internacional por meio da intervenção humanitária, exatamente porque a assistência humanitária tornou-se um direito das vítimas consagrado pelo princípio da dignidade da pessoa humana, e um dever dos Estados, decorrente dos compromissos assumidos pelas nações perante a comunidade internacional, de zelar pela preservação da vida e da saúde de seus cidadãos, como forma de promover o desenvolvimento.

Uma constatação relevante é que a maior dificuldade que se enfrenta quanto ao tema diz respeito a alguns países que se utilizam dos conflitos armados ou dos desastres naturais para

dissimular a intervenção humanitária quando na realidade a motivação da intervenção teria cunho político e estratégico.

Para que este direito humanitário seja eficaz é necessária a cooperação de toda a comunidade internacional no sentido de exigir que as urgências de ações protetivas aos cidadãos, em defesa da vida, recebam maior atenção por partes dos Estados e que a assistência humanitária seja tratada com prioridade frente aos interesses políticos e econômicos dos Estados.

## REFERÊNCIAS:

AMARAL JÚNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra. 2009. **O STF e o direito internacional dos direitos humanos**. São Paulo: Quartier Latin.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. 1985. **Curso de direito internacional público**. 3 ed. São Paulo: Atlas.

\_\_\_\_\_. 2003. **O direito de assistência humanitária**. Rio de Janeiro: Renovar.

ARENDT, Hannah. 2007. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

BIJOS, Leila. 2015. Deslocamentos forçados por questões ambientais: Haitianos no Brasil. **Revista terceiro setor e tributação**. José Eduardo Sabo Paes (org.), v. 7, Rio de Janeiro: Forense, 111-135 p.

BIJOS, Leila. 2013. O direito internacional e o refúgio político. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XVII, n. 61, p. 17-26, set. - dez. 2013.

BIJOS, Leila Maria; CAÇADOR, Manuela Beatriz Ferreira. 2014. Proteção internacional aos refugiados: o caso da Somália. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, jul - dez., ano 14, n.2, 2014.

BOBBIO, Norberto. 2004. **A era dos direitos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação. **Projetos no Haiti**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaosul/haiti>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Associação de Jovens (ONU). **Escritório de coordenação de assuntos humanitários - United nations office for the coordination of humanitarian affairs (UNOCHA)**. Disponível em: <https://ajonu.org/2012/10/17/escritorio-de-coordenacao-de-assuntos-humanitarios-ocha/>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Gabinete de documentação e direito comparado. Coleção fichas informativas sobre direitos humanos. **Direito internacional humanitário e direitos humanos**. Vol 13. Disponível em: [http://direitoshumanos.gddc.pt/6/VIPAG6\\_1.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/6/VIPAG6_1.htm). Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **International committee of the Red Cross**. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt>. Acesso em: 15/11/2019.

BRASIL. International committee of the Red Cross. **Convenções de Genebra**. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/publication/convencoes-de-genebra-de-12-de-agosto-de-1949>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Ministério das relações exteriores. **Ações da cooperação humanitária brasileira**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/13230-acoes-da-cooperacao-humanitaria-brasileira>. Acesso em: 25 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. 2014. **Cooperação de saúde no Haiti quatro anos de construção**. Brasília. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Relatorio\\_Haiti\\_pt.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Relatorio_Haiti_pt.pdf). Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Nações Unidas no Brasil (ONUBR). **Brasil encerra atividade militar no Haiti nesta quinta-feira (31)**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/brasil-encerra-atividade-militar-no-haiti-nesta-quinta-feira-31/>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Nações Unidas no Brasil (ONUBR). **Carta das nações unidas**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Nações Unidas no Brasil (ONUBR). **Declaração universal dos direitos do homem**, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: [www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf](http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf). Acesso em: 25 out. 2019.

BRASIL. Nações Unidas no Brasil (ONUBR). **Resolução 43/131**. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r131.htm>. Acesso em: 25 out. 2019.

DEYRA, Michel. 2001. **Direito internacional humanitário**. Procuradoria Geral da República-Gabinete de Documentação e Direito Comparado. Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/pdf/DIHDeyra.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

FERREIRA, Jaqueline; SCHUCH, Patrícia. 2010. **Direitos e ajuda humanitária: perspectivas sobre família, gênero e saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz.

JUBILUT, Liliana Lyra. 2008. A “responsabilidade de proteger” é uma mudança real para as intervenções humanitárias? **Revista eletrônica de direito internacional**. Disponível em: <http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/artigos/Liliana%20Jubilut%20DIH.pdf>. Acesso em: 25 out. 2019.

KELSEN, Hans; CAMPAGNOLO, Umberto. 2002. **Direito internacional e Estado soberano**. São Paulo: Martins Fontes.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. 2011. **Curso de direito internacional público**. 5. ed. at. e ampl. São Paulo: RT.

PAVLICH, George. 2014. **Law and society redefined**. University of Oxford, Oxford: University Press.

PIOVESAN, Flávia Cristina. 2015. **Direitos Humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 6 ed. São Paulo: Saraiva.

PIOVESAN, Flávia Cristina. 2013. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva.

SANTOS, Boaventura de Sousa. 2001. **Uma concepção multicultural de direitos humanos**. In.: Contexto Internacional, n° 23. Disponível em: [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao\\_multicultural\\_direitos\\_humanos\\_ContextoInternacional01.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_ContextoInternacional01.PDF). Acesso em: 15 nov. 2019.

SWINARSKI, Cristophe 1996. **Introdução ao direito internacional humanitário**. Brasília: Comitê internacional da cruz vermelha.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. 2003. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor.

**AUTORAS:**

**Leila Bijos**

Pós Doutora em Ciências Sociais Aplicadas pela Saint Mary's University (SMU)

**E-mail:** leilabijos@gmail.com

**Gabriela Mendes Silva**

Mestranda em Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB)

**E-mail:** gabryela.mendes@gmail.com

---

Recebido em 19/07/2019.

Aceito em 05/12/2019.

## SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS INDICADORES SÓCIO ECONÔMICOS UTILIZADOS COMO MEDIDA DA DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL ENTRE OS ANOS 2000 E 2015

Paula Margarita Andrea Cares Bustamante

Universidade Estadual de Montes Claros

### RESUMO

O artigo objetiva apresentar os principais conceitos relacionados ao desenvolvimento e verificar como isso tem se dado no Brasil a partir do ano 2000. Especificamente o trabalho objetiva identificar o comportamento dos indicadores socioeconômicos no Brasil a partir de 2000. A metodologia utilizada no trabalho será a revisão bibliográfica com base nos textos de Souza (2012) e Paulani; Braga (2007) que apresentam as teorias de desenvolvimento econômico, Jannuzzi (2012) trabalha o conceito de indicadores sociais e, Neri e Souza (2012); Oxfam (2017) apresentam o comportamento dos principais índices sociais no Brasil ao longo da década 2000 e descrevem a importância e limitação dos indicadores sociais. Constatou-se que o crescimento econômico no período analisado, junto com a redução das desigualdades de renda, favoreceu a melhoria das condições de vida da população brasileira, apesar de manter o *status quo* no que tange a estrutura social desigual do país.

**Palavras-chave:** Desigualdade social. Indicadores sociais. Indicadores econômicos.

## SUMMARY OF THE EVOLUTION OF MAIN ECONOMIC SOCIAL INDICATORS USED AS A MEASURE FOR SOCIAL INEQUALITY IN BRAZIL BETWEEN 2000 AND 2015

### ABSTRACT

The article aims to present the main concepts related to development and to verify how this has occurred in Brazil since the year 2000. Specifically the work aims to identify the behavior of socioeconomic indicators in Brazil from 2000. The methodology used in the research will be the review bibliography based on texts by Souza (2012) and Paulani; Braga (2007) presenting theories of economic development, Jannuzzi (2012) works on the concept of social indicators and, Neri and Souza (2012); Oxfam (2017) present the behavior of the main social indices in Brazil throughout the decade of 2000 and describe the importance and limitation of social indicators. It was found that economic growth in the period analyzed, together with the reduction of income inequalities, favored the improvement of the living conditions of the Brazilian population, despite maintaining the status quo regarding the unequal social structure of the country.

**Keywords:** Social inequality. Social indicators. Economic indicators.

## INTRODUÇÃO

No período entre 2000 e 2015 a Brasil vivenciou um momento de crescimento econômico, geração de emprego e renda, aumento dos gastos sociais, valorização do salário mínimo e a redução da pobreza. De acordo como IBGE (2015), entre 2002 e 2013, o salário mínimo nacional teve um aumento real de 70,49%, impactando diretamente no poder de compra e qualidade de vida de cerca de 11 milhões de aposentados que recebem um salário mínimo. Quanto ao emprego, entre 2003 e 2010, houve um crescimento de mais de 53% de novos postos formais de empregos.

Em grande medida, a melhoria dos indicadores socioeconômicos no país, entre o ano 2000 e 2015, resultaram das políticas adotadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores – PT, do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003/2010) e da Presidente Dilma Rousseff (2011/2016), que vislumbraram por meio de políticas públicas e sociais, o desenvolvimento, a transformação e reversão da tendência estrutural concentradora de renda no país. Cabe ressaltar que, devido ao golpe político/parlamentar/jurídico/midiático de 2016 a Presidente Dilma Rousseff não pôde terminar seu mandato e, esse golpe político contra a democracia favorece desde então a retomada a concentração de renda e do aumento da desigualdade social (GONÇALVEZ, 2012; MITIDIERO JUNIOR, M. A.; FELICIANO, C. A., 2018).

À luz dessas considerações este artigo objetiva apresentar os principais conceitos relacionados ao desenvolvimento e verificar como isso tem se dado no Brasil a partir do ano 2000. Especificamente, o trabalho objetiva identificar o comportamento dos indicadores socioeconômicos no Brasil a partir de 2000.

A metodologia utilizada na pesquisa será a revisão bibliográfica com base nos textos de SOUZA (2012) e PAULANI; BRAGA (2007) que apresentam as teorias de desenvolvimento econômico de diferentes correntes de pensamento, JANNUZZI (2012) trabalha o conceito de indicadores sociais e, Neri e Souza (2012); OXFAM (2017) analisam o comportamento dos principais índices sociais no Brasil ao longo da década 2000 e descrevem a importância e limitação dos indicadores sociais.

Os dados referentes ao Produto Interno Bruto (PIB), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Coeficiente Gini e a Linha de Pobreza foram extraídos de sítios na internet tais como - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Programa das Nações Unidas (PNUD) em prol do Desenvolvimento que busca analisar o desenvolvimento em abrangência mundial, entre outros.

Além desta introdução, na próxima seção serão apresentadas as principais teorias do desenvolvimento socioeconômico, conceitos e limitações. Na seção seguinte serão conceituadas as

principais variáveis que medem a desigualdade social. Posteriormente são apresentadas as principais conquistas sociais alcançadas pela sociedade brasileira nos últimos quinze anos. Finalmente serão apresentadas as considerações finais.

## 1. AS PRINCIPAIS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: CONCEITOS E LIMITAÇÕES

Apesar do termo 'desenvolvimento econômico' ter ganhado destaque somente em meados do século XX, desde o século XVIII na fisiocracia existia uma preocupação em tentar mensurar de forma coerente as relações econômicas em determinado período de tempo, cabe salientar que o 'pano de fundo' desse pensamento sempre esteve associado à ideia de progresso, produção industrial, padrão de consumo e ao estilo de vida dos países da Europa Ocidental.

Autores da chamada escola econômica clássica como Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823), John Stuart Mill (1806-1873) e Jean Batiste Say (1767-1832) debruçaram-se em temas como crescimento econômico e a repartição do produto social, no entanto, estes autores limitavam-se em afirmar que "... a liberdade de troca e transação é ela própria uma parte essencial das liberdades básicas que as pessoas têm razão para valorizar" (Smith *apud* Sen, 2010, p.20), ou seja, para os clássicos, crescimento econômico estava relacionado somente à capacidade de acumulação de riqueza.

Durante o século XIX a Europa vivenciou as benesses da revolução industrial e observava o 'progresso da humanidade', no entanto o incipiente sistema capitalista começou a passar por sucessivas crises, com ciclos cada vez mais curtos e mais profundos, que culminaram com a Primeira Guerra Mundial que, segundo Ortega (2008, p.23), 'colocou uma pá de cal' na visão otimista de progresso retilíneo do capitalismo.

Nesse contexto, em 1930 ganha destaque a obra de Keynes (1883-1946) intitulada de "A teoria geral do emprego, do juro e da moeda", pois desenvolve a literatura sobre sistema de contas nacionais onde passa a ser possível medir em nível agregado a riqueza dos países, o que possibilitou a 'comparação' entre países com diferentes graus e estágios de desenvolvimento. Sendo assim:

(...) a revolução keynesiana, como costuma ser chamada a intervenção de Keynes no debate acadêmico, conferiu aos economistas a capacidade de verificar o comportamento e a evolução da economia de um país numa dimensão sistêmica, ou seja, não só medindo a produção, renda e consumo, mas fazendo isso de modo a perceber exatamente a relação entre esses agregados e a lógica do sistema econômico como um todo (PAULANI; BRAGA, 2007, p. 4).

Ainda de acordo com Paulani e Braga (2007, p.29):

(...) a necessidade de estabelecer comparações entre os diversos países tem feito a ONU - organismo internacional responsável pela elaboração do *System of National Accounts* (SNA) - divulgar, de tempos em tempos, um conjunto de recomendações, que a maior parte dos países procura seguir, a fim de tornar o mais homogêneo possível esse formato.

Dessa forma a partir de 1940, o Produto Interno Bruto (PIB) e Produto Nacional Bruto (PNB) passaram a ser considerados as principais variáveis econômicas para mensurar o movimento de uma economia em determinado período de tempo e, desde então se inicia um debate na academia sobre o conceito de desenvolvimento econômico. Discute-se se a concepção adequada do conceito de desenvolvimento deve ir além da acumulação de riqueza e do crescimento do PNB e, sobre quais outras variáveis deveriam ser consideradas para o adequado cômputo do PNB.

No bojo dessa discussão, ao longo do tempo, ganham ênfase economistas neoclássicos como Meade e Solow, autores de inspiração keynesiana como Harrod, Domar e Kaldor e, autores como Lewis, Hirschman, Myrdal e Nurkse que analisaram a realidade dos países subdesenvolvidos. No entanto, destaca-se Amartya Sen (1999), que em 1990 contribuiu para a formulação do conceito de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - (SOUZA, 1999).

Para Sen:

(...) o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos... (2010, p.29)

À luz dessas considerações, para Sen o IDH é um índice sintético que compreende indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: saúde/longevidade, educação e renda. Baseando-se na ideia de que a qualidade de vida é dada pela liberdade que o indivíduo tem, entende-se que as pessoas precisam pelo menos ter a possibilidade de levar uma vida longa e saudável, acesso a conhecimento e a oportunidade de desfrutar de um padrão de vida digno. Deixando claro que o desenvolvimento humano significa alargar as escolhas das pessoas atribuindo maior destaque à riqueza de vidas humanas como saúde e educação e não considerar apenas os aspectos econômicos como nível de renda e acumulação de capital.

Nas palavras de Sen:

O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades as pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente...O desenvolvimento, requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistêmica, negligência das serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva do Estado. (2010, p. 10-16)

Enfim, ao longo do tempo o conceito de desenvolvimento se ‘metamorfoseou’, dessa forma os indicadores de desenvolvimento passaram a ser classificados em três categorias: econômicos, demográficos e socioculturais (Quadro 1).

**Quadro 1:** Classificação dos indicadores de desenvolvimento

<b>Indicadore</b>	<b>Variáveis</b>
<b>Econômicos</b>	PIB <i>per capita</i> Repartição setorial da População Ativa Estrutura do Produto Consumo de energia/aço/habitantes Indicadores do Comércio Externo
<b>Demográficos</b>	Taxa de Natalidade Taxa de Mortalidade Taxa de Mortalidade Infantil Esperança Média de Vida à Nascença Taxa de fecundidade Taxa de Emigração
<b>Socioculturais</b>	Taxa de Analfabetismo N° Alunos/Professor N° de anos de escolaridade obrigatória N° Habitantes/Médico N° Habitantes/Cama de Hospital N° jornais diários/1.000 habitantes N° TV/1.000 habitantes N° automóveis/1.000 habitantes Proteínas/habitantes

**Fonte:** EconomiAx (2016)

O Quadro 1 apresenta as variáveis e indicadores que geralmente são utilizados para analisar o desenvolvimento socioeconômico de uma região, considera-se a riqueza disponível, distribuição de pessoas no mercado de trabalho e condições de saúde a relação com o exterior. Considera-se ainda, outros condicionantes como número de televisores e automóveis a cada mil habitantes até o número consumido de proteínas por habitante. Isso mostra a complexidade de se estabelecer patamares de desenvolvimento para um país e mais ainda construir indicadores que abranjam ou pelo menos reflitam esses fatores.

## **2. CONCEITUANDO AS PRINCIPAIS VARIÁVEIS QUE MEDEM A DESIGUALDADE SOCIAL**

De acordo com Jannuzzi (2012), os conceitos sobre indicadores sociais tiveram origem nas décadas de 1920 e 1930, no entanto ganharam destaque e robustez científica em meados da década de 1960, quando passou-se a estudar o impacto de políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e

subdesenvolvidas, haja vista que, o conceito de PIB *per capita* era insuficiente e, não conseguia captar o bem-estar social dos países.

Nesse contexto, instituições multilaterais como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial da Saúde (OMS), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), empreenderam em um esforço conceitual e metodológico para a construção de instrumentos de mensuração do bem-estar social, bem como a compreensão dos processos de mudanças sociais. Tal esforço culminou com a publicação dos livros *Social Indicators Toward a Social Report*, que representam o 'divisor de águas' na literatura sobre Sistemas de Indicadores Sociais (JANNUZZI, 2012).

Os indicadores sociais buscam quantificar a complexa realidade de uma localidade e, apesar de fornecerem bases para análises, por si só não são suficientes para descrever o nível de desenvolvimento de uma região, os indicadores encontrados devem ser analisados juntamente com arcabouço teórico adequado às especificidades locais. Haja vista que, os cientistas sociais deparam-se com aspectos que não podem ser quantificados ou de difícil mensuração, que acabam não sendo expressos no índice. No entanto, ainda assim, os indicadores possibilitam mensurar as condições de vida e do bem-estar da população sendo utilizados, em grande medida, para a formulação de políticas públicas nas diferentes esferas do governo.

Cabe ressaltar que os indicadores são estimativas amostrais que se referem à população ou a grupos sócio demográficos específicos e, são expressos como taxas, proporções, médias, índices, distribuição por classes ou por cifras absolutas (JANNUZZI, 2012). Os indicadores sociais mais utilizados para medir a desigualdade e a qualidade de vida de uma região são a Renda *per capita*, Índice de Gini, IDH e a linha da pobreza (Quadro 2).

**Quadro 2:** Síntese dos conceitos dos principais indicadores sociais utilizados como medida de desigualdade social

Indicadores	Conceito	Índices (variação)
Renda <i>per capita</i>	É o produto agregado de um país, dividido pela população. Indica o nível de renda da população.	País em desenvolvimento – US\$ 10 mil (renda média) País desenvolvido - US\$ 30mil (renda média)
Gini	Mede o grau de concentração de renda de uma determinada localidade	Varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1 pior a concentração da renda.
IDH	Objetiva avaliar a qualidade de vida nos países.	Varia de 0 a 1. 0 – 0,5 – baixo desenvolvimento humano. 0,5 – 0,8 – médio desenvolvimento humano.

		0,8 – 1 – alto desenvolvimento humano.
Linha da Pobreza	Indica o mínimo de renda que um habitante deve possuir para satisfazer suas necessidades básicas	US\$ 1,90 por dia, <i>per capita</i> .

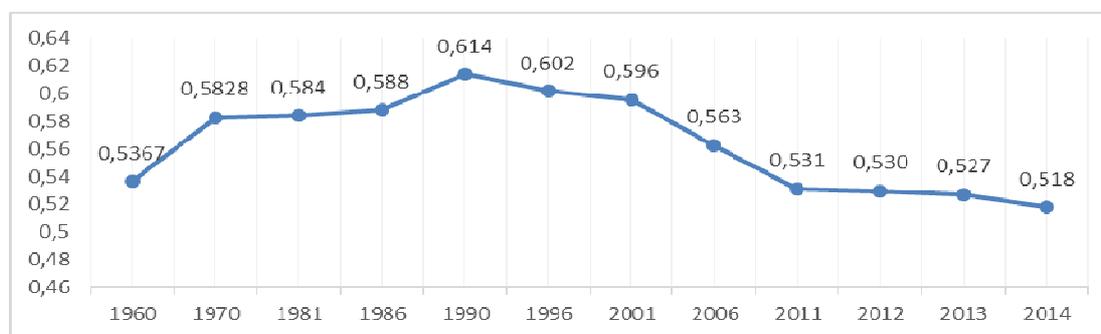
**Fonte:** Elaborado pela autora com base nos dados do IPEA, PNUD e Atlas Brasil (2017)

Sendo assim, a renda *per capita* mostra o nível de renda da população de um país e por esse motivo é considerado um indicador qualitativamente superior ao PIB. De acordo com o Banco Mundial (2017) no ano de 2014 o PIB *per capita* do brasileiro foi cerca de US\$ 12 mil por ano, o que deveria indicar que a população brasileira possui condições mínimas de qualidade de vida, apesar de distante dos padrões praticados nos países desenvolvidos, haja vista que, nesse mesmo ano a renda *per capita* de um japonês foi de pouco mais de US\$ 38 mil.

Cabe salientar que, o indicador em questão é uma média e não informa sobre como a riqueza é verdadeiramente distribuída na sociedade, sendo assim a renda *per capita* é um indicador insuficiente para descrever o estágio de desenvolvimento socioeconômico de uma determinada localidade. Outro aspecto que deve ser considerado ao utilizar o índice de renda *per capita* é que para análises de comparações internacionais são necessários ajustes para refletir as diferenças do poder de compra em cada país e eliminar o efeito da variação brusca das taxas de câmbio (JANNUZZI, 2012).

O índice de Gini mede o grau de concentração de renda de uma localidade, para tanto divide a sociedade em cinco estratos onde cada estrato corresponde à 20% da população e, com base nisso mede a parcela da renda acumulada por cada um desses estratos. Esse índice varia de zero a um e, quanto mais próximo de um pior é a concentração de renda em determinada localidade (Gráfico 1).

**Gráfico 1:** Variação do Índice de Gini no Brasil – 1960 – 2014



**Fonte:** Elaborado pela autora com base nos dados do IBGE e IPEA (2019)

Nota-se no Gráfico 1 a enorme desigualdade social do país, expressa pelo índice de Gini, cabe salientar que o Brasil na década de 1990 possuía um dos piores índices de distribuição de renda do planeta (em torno de 0,61), disputando os últimos lugares no *ranking* mundial com países como Serra Leoa (0,62) e Namíbia (0,74).

Ainda de acordo com o Gráfico 1, percebe-se que na economia brasileira o processo de concentração da renda intensificou-se no período conhecido como ‘milagre brasileiro’, em meados da década de 1970, onde apesar do país apresentar elevadas taxas de crescimento do PIB (acima de 10% ao ano), a renda não era igualmente distribuída na sociedade, a justificativa ficou conhecida como a ‘teoria do bolo’, ou seja, o ‘bolo’, a riqueza produzida pelo país primeiro deveria crescer e depois ser repartida. De acordo com Paulani e Braga:

Para o discurso oficial da época, a concentração seria um mal necessário, na medida em que se constituía numa estratégia para elevar o nível de poupança e viabilizar os investimentos necessários ao processo de crescimento econômico. Após esse crescimento, todos estariam em melhor situação (...) a distribuição do ‘bolo’ acabou por não ocorrer, a despeito do crescimento verificado no produto *per capita* desde então. (2007, p.262)

De acordo com os dados do IBGE na década de 1960 os 40% mais pobres da população detinham 11,2% da renda e, na década de 1970 essa parcela da população reduziu sua participação na fatia do PIB para 9%, ao passo que, os 5% mais ricos aumentaram sua participação na fatia do PIB no mesmo período passando de 27,4% na década de 1960 para 36,3% da renda na década de 1970.

Enfim, nota-se no Gráfico 1 que o índice de Gini passou de 0,5367 em 1960 para 0,5828 em 1970 e atingiu um índice pior ainda em 1981 (0,584), evidenciando o aumento da desigualdade social no país. A década de 1980 ficou conhecida como a ‘década perdida’ devido ao fraco desempenho da economia brasileira aspecto que contribuiu para o aumento da concentração de renda no país, atingindo um índice de Gini de 0,614 em 1990.

Com relação ao IDH, é um índice idealizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e é publicado nos Relatórios do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O IDH é calculado desde o início da década de 1990 em mais de 170 países e, objetiva ponderar o índice renda *per capita* com indicadores sociais para avaliar a qualidade de vida nos países (PAULANI; BRAGA, 2007).

O IDH considera para o seu cálculo três indicadores: a) renda *per capita* (renda medida em US\$ para refletir a paridade do poder de comprar em nível internacional), b) saúde (índice de esperança de vida ao nascer) e, c) educação (média ponderado de outros dois indicadores, a taxa de alfabetização de adultos e a taxa de escolaridade nos níveis primário, secundário e superior). O IDH varia entre zero e um, se o índice ficar entre 0 e 0,5 indica baixo desenvolvimento de um país, se o

índice ficar entre 0,5 e 0,8 indica médio desenvolvimento de um país e, se o índice ficar entre 0,8 e 1 indica alto desenvolvimento de um país.

Cabe salientar que o IDH representa um avanço na análise socioeconômica, no entanto não esgota a questão, haja vista que importantes variáveis sociais ainda permanecem excluídas de exames mais sofisticados como o índice de desemprego por exemplo, já que, quando o cidadão perde o emprego apenas as questões monetárias e materiais são levadas em conta, mas a insatisfação, a ociosidade e a falta de perspectiva? Como mesurar essas questões que estão diretamente relacionadas ao bem-estar?

No que tange aos indicadores socioeconômicos brasileiros Paulani; Braga (2007, p.276) afirmam que:

...tem-se beneficiado enormemente dos trabalhos realizados pelo IPEA, em conjunto com o IBGE e a Fundação João Pinheiro, sob os auspícios do próprio PNUD. Essas pesquisas reunidas em relatórios como o Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros ou ainda o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, buscam adaptar a metodologia utilizada no cálculo do IDH..., além de calcular também o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o Índice de Condições de Vida (ICV)...

No que tange a pobreza, cabe ressaltar que sua definição está relacionada ao desprovimento do bem-estar de parcela da população, ou seja, a escassa capacidade dos indivíduos de serem inseridos na sociedade, e isso em grande medida, pode ser mensurado por fatores como segurança, acesso a oportunidades, alimentação adequada e relacionamentos sociais (HAUGHTON; KHAN-DKER, 2009 *apud* IBGE, 2019).

Nesse sentido, a Linha de pobreza estabelece uma renda diária mínima para identificar o número de pessoas que vivem em situação de extrema pobreza, no entanto, na literatura não há um consenso quanto ao valor monetário dessa renda, já que, existem diferentes métodos de quantificar os rendimentos necessários para a aquisição de alimentos, despesas com habitação, transporte, entre outros fatores necessários para alcançar o bem-estar social.

Sendo assim, a definição do valor monetário depende dos custos da cesta básica que varia de região para região, nesse sentido o Banco Mundial, com base em diferentes estudos, em nível internacional, definiu valores em dólares por dia, para serem adotados pelos países, padronizou-se então o valor de US\$1,90 por dia, por pessoa. No caso específico do Brasil, devido a sua popularidade e simplicidade, a linha de pobreza é normalmente estabelecida em ½ salário mínimo da renda familiar *per capita*. Para recebimento de benefícios sociais o governo federal considera em situação de pobreza e extrema pobreza, famílias caracterizadas pela renda familiar mensal *per capita* entre R\$ 145,00 a R\$420 e de R\$ 145,00, respectivamente (IBGE, 2019).

### 3. RESULTADOS ALCANÇADOS

Entre 2000 e 2014 a renda média do Brasil aumentou, haja vista que, o PIB *per capita* passou de US\$ 3.739,12 para cerca de US\$ 12 mil, esse fator foi acompanhado de uma significativa redução de pessoas em situação de extrema pobreza, que passaram de 15,19% da população em 2001, para 4,2% em 2014 (Quadro 3).

**Quadro 3:** Comportamento dos principais indicadores socioeconômicos no Brasil entre de 2000 e 2014.

Ano	2000	2004	2014	Variação entre 2000-2014
Indicador				
PIB per capita (US\$)	3.739,12	3.623,05	12.026,62	221.6%
PIB per capita (R\$)	6.900,62	10.705,99	28.648,74	315,16%
Índice de Gini	0.596 *	0.572	0.518	-13.1%
IDH	0.683	0.792	0.755	10.5%
Linha da pobreza	15.19% *	13.22%	4.20%	-72.4%

**Fonte:** Elaborado pela autora com base nos do IPEADATA, IBGE e Banco Mundial.

\*Dados referentes do ano 2001.

Nota-se no Quadro 3 que, o PIB *per capita* no Brasil no período entre 2000 e 2004 teve uma evolução pouco significativa, já no período de 2004 para 2014 verificou-se uma acentuada expansão da renda, isso em grande medida pode ser explicado, pela estabilidade dos preços, pelo aumento real do salário mínimo, pela maior formalização no mercado de trabalho e, pelo aumento dos gastos sociais em educação e em programas de transferência direta de recursos. No entanto cabe salientar que:

(...) persistem desafios estruturais ligados à redistribuição de renda e riqueza no País, como o estabelecimento de uma política tributária justa, a melhoria da qualidade de serviços públicos, a reversão da concentração fundiária, além da inclusão educacional de adolescentes e jovens em idade universitária (sobretudo jovens negros) – para citar alguns (OXFAM, 2017, p.12).

No que tange a questão fundiária, ressalta-se que no Brasil, o cumprimento da função social da terra<sup>1</sup> é condição basilar para a manutenção do direito à propriedade privada, no entanto, o execução desse princípio não é respeitado pelos latifundiários, haja vista que, em tese esse princípio estabelece que a propriedade privada da terra deve cumprir, três requisitos básicos, a saber: a) uso

<sup>1</sup> É relativa ao uso da terra, e não ao direito legal, nesse contexto, a Constituição Federal, faz a terra cumprir sua função social, porque a ocupação que não a cumpre, por mais rentável que seja, incorre em ilegalidade (Melo, 2019).

racional e adequado dos recursos naturais disponíveis; b) preservar o meio ambiente e; c) cumprir a legislação trabalhista e promover o bem-estar dos trabalhadores (MELO, 2019).

No Brasil os latifundiários, de maneira geral, mantêm terras improdutivas, não preservam adequadamente os recursos naturais e o meio ambiente e, não favorecem o bem-estar dos trabalhadores rurais. Dessa forma, nota-se que, o não cumprimento da função social da terra, fortalece o latifúndio em detrimento da realização da Reforma Agrária e, conseqüentemente tem-se o aumento da pobreza, do desemprego e a redução da renda, enfim, tem-se a continuidade da desigualdade no campo.

Cabe ressaltar que após o golpe parlamentar ocorrido no país em 2016, a Bancada Ruralista ampliou sua importância política no Congresso Nacional, fortalecendo o latifúndio e mantendo a reforma agrária estagnada. Nesse contexto o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi extinto, e tem-se verificado a perda de direitos conquistados por trabalhadores do campo, por meio dos movimentos sociais organizados e também por meio das políticas públicas realizadas nos governos do Partido dos Trabalhadores. Além das perdas sociais, verifica-se a intensificação da criminalização de movimentos sócio territoriais na tentativa de invisibilizar a luta pelo direito a propriedade da terra de camponeses, indígenas e quilombolas (MITIDIERO JUNIOR, M. A.; FELICIANO, C. A., 2018; MELO, 2019).

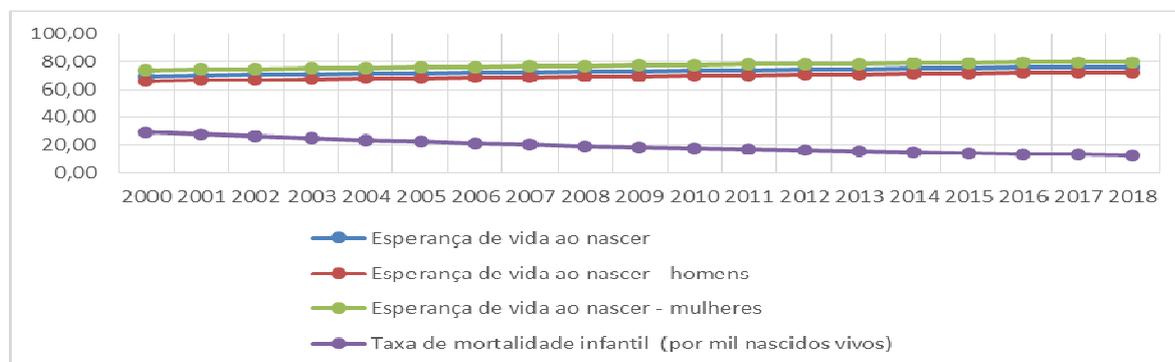
Ainda de acordo com o Quadro 3 observa-se que o coeficiente de Gini apresentou redução no período analisado, nos quatro primeiros anos, uma redução de 4% e, nos dez anos seguintes, o coeficiente diminuiu 9,44%. Com relação ao IDH, verifica-se um aumento desse índice, ou seja, ocorreram melhorias não apenas quantitativas como aumento da renda *per capita* mas, também melhorias qualitativas expressas nesse índice como aumento do número de matrículas em todos os níveis de escolaridade bem como melhoria nas condições de vida da população que culminaram em uma maior longevidade.

Enfim, a redução da desigualdade de renda e a melhoria da qualidade de vida da população brasileira, mensuradas pelo índice de Gini e pelo IDH, implica em menores taxas de mortalidade infantil e maior a expectativa de vida ao nascer, tais aspectos podem ser resultado do aumento do acesso a direitos básicos e maior oferta de serviços essenciais como acesso à água encanada e energia elétrica bem como assistência médica.

No Gráfico 2, nota-se que no período analisado a taxa de mortalidade infantil reduziu de 29 bebês com menos de um ano de idade por mil nascidos vivos em 2000, para 17, 22 em 2010 e, no ano de 2018 esse índice foi de 12,35. Em nível mundial esse índice está abaixo do índice verificado em países Somália e Paquistão, onde a mortalidade foi respectivamente 95 e 52 bebês com menos de um ano de idade por mil nascidos vivos em 2017, no entanto o índice de mortalidade

infantil brasileira ainda é superior ao encontrado em países desenvolvidos como Alemanha e Itália, que possuem um índice de mortalidade 3 bebês por mil nascidos vivos no de 2017 (Indexmund, 2019).

**Gráfico 2:** Esperança de vida ao nascer e Taxa de mortalidade infantil no Brasil entre 2000-2018

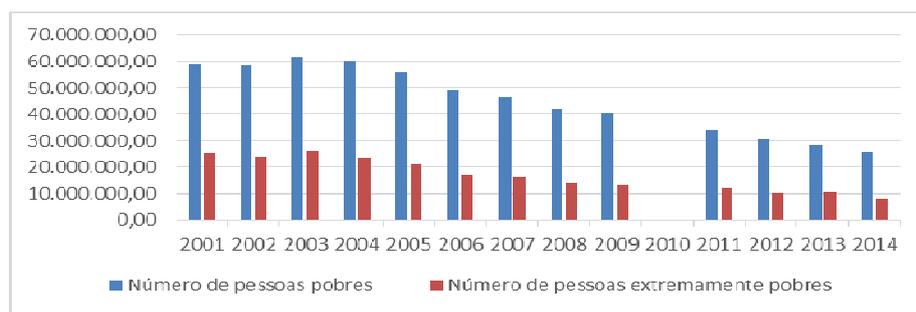


**Fonte:** Elaborado pela autora com base nos do IBGE (2019).

Ainda de acordo com o Gráfico 2, no que tange à expectativa de vida ao nascer, percebe-se que entre os anos 2000 e 2018 essa variável aumentou em média 6 anos, passando de 70 para 76 anos, no entanto, em 2018 a esperança de vida ao nascer das mulheres era de cerca de 80 anos e dos homens quase 73 anos. Cabe ressaltar que historicamente e mundialmente as mulheres vivem mais tempo que os homens, em grande medida isso pode ser explicado pelas mortes associadas às causas externas ou não naturais que afligem adultos jovens do sexo masculino que incluem os homicídios, suicídios, acidentes de trânsito, afogamentos, quedas acidentais entre outras (IBGE, 2019).

O Gráfico 3, mostra que o número de pessoas pobres e extremamente pobres no Brasil reduziu significativamente entre o ano 2001 e 2014. Em 2001 haviam cerca de 59 milhões de brasileiros pobres e, 25,5 milhões vivendo na extrema pobreza, em 2014 verificou-se uma redução do número de brasileiros considerados pobres para 25,8 milhões e, a população vivendo em extrema pobreza diminuiu para 8,2 milhões de pessoas.

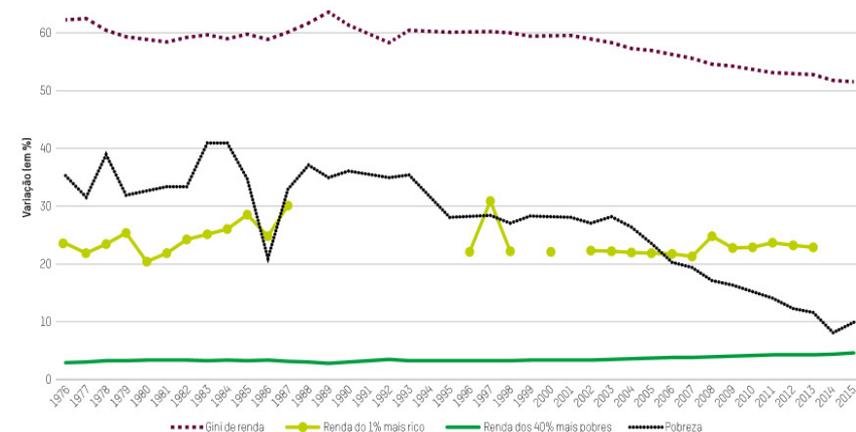
**Gráfico 3:** número de pessoa pobres e extremamente pobres no Brasil entre 2001-2014



Fonte: Elaborado pela autora com base nos do IPEADATA (2019)

À luz dessas considerações Oxfam (2017), destaca que o aumento da renda da população de baixa renda não tem sido suficiente para reduzir a enorme desigualdade que persiste na sociedade brasileira, visto que entre 2001 e 2015, os 10% mais ricos se apropriaram de 61% do crescimento econômico, enquanto a fatia dos 50% mais pobres apoderaram-se de 18% a riqueza gerada. Neste mesmo período, a concentração de renda no 1% se manteve estável, no patamar de 22 a 25%, bem como a participação na renda dos 40% mais pobres da população (Gráfico 4).

**Gráfico 4:** Desigualdades medidas pelos índices de Gini, pela proporção de domicílios em situação de pobreza, pela proporção da renda nacional recebida pelos 40% mais pobres e pelo 1% mais rico - 1976-2015.



Fonte: Oxfam (2017) *apud* Ipeadata 2014; Pnud 2017; Souza, P. H. 2016

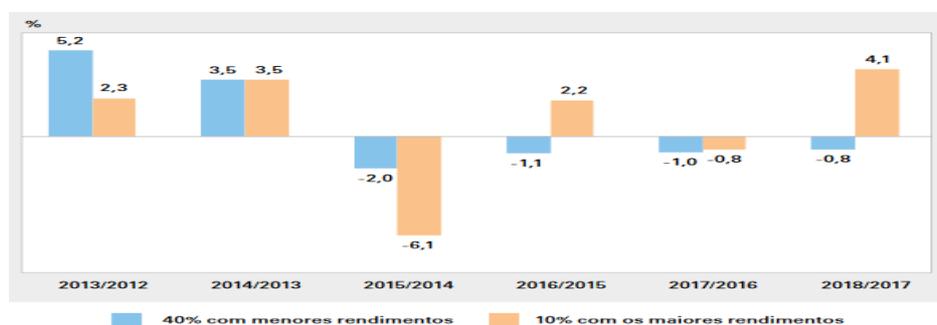
Enfim, de acordo com o relatório do Oxfam (2017, p. 18), a melhoria dos indicadores sociais, entre 2000 e 2015, são reflexos de mudanças estruturais na sociedade brasileira como “...crescimento econômico, alterações demográficas e migrações, inclusão da mulher no mercado de trabalho, políticas federais de redistribuição de recursos para a oferta de infraestrutura básica e a

transição de um regime ditatorial para a democracia”. Cabe salientar que essa conjuntura, apesar de manter o *status quo*, contribuiu para a retirada do Brasil do mapa da fome<sup>2</sup> da ONU, em 2015.

Apesar da melhoria dos indicadores socioeconômicos apontados ao longo do texto, após o golpe parlamentar de 2016, verifica-se que a concentração de renda e a desigualdade social voltaram a aumentar, isso pode ser mensurado pela volta do país ao mapa da fome da ONU em 2017, e o aumento do número de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza. Em 2018, o IBGE registrou o aumento do número de pessoas nessa situação, 13,5 milhões de brasileiros, ou seja, são pessoas que sobrevivem com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 145, ou U\$S 1,90 por dia (IBGE, 2019).

Com relação a renda, nota-se no Gráfico 5, que até biênio 2012/2013 a média dos rendimentos dos 40% mais pobres da sociedade brasileira e dos 10% mais ricos cresciam em termos reais, cabe salientar que considerando a média da base da distribuição, os 40% com menor rendimento tinham ganhos maiores que os rendimentos médios da parcela da população que obtinham os 10% de maiores rendimentos.

**Gráfico 5:** Taxa de variação anuais dos rendimentos médios, por classes de rendimento habitual de todos os trabalhadores no Brasil - 2012/2018



Fonte: IBGE, 2019

Ainda de acordo com o Gráfico 5 percebe-se que, em 2014, as rendas dos trabalhadores de ambos os grupos caíram e, a partir de 2015 nota-se que a população com os menores salários passa a obter perdas reais de rendimento, enquanto os 10% com maiores rendimentos voltam a ter ganhos reais. Em 2018, acentua-se desigualdade entre os trabalhadores brasileiros, isso em certa medida pode ser explicado, pela ausência de aumento real do salário mínimo e pelo aumento do desemprego gerado pelo baixo crescimento econômico.

<sup>2</sup> O Mapa da Fome no mundo é divulgado periodicamente, desde 1990, pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação- FAO. O mapa indica os países onde parte significativa da população está ingerindo quantidades diárias de calorias abaixo do padronizado internacionalmente (FAO, 2019).

**CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

Entre os anos 2000 e 2015 verifica-se a melhoria dos indicadores sociais e econômicos no Brasil, em certa medida isso é reflexo, das políticas públicas adotadas nos governos do Partido dos Trabalhadores, haja vista que essas políticas vislumbraram por um lado a redução da pobreza por meio de programas de transferência de renda, ao acesso a direitos básicos e maior oferta de serviços essenciais como água encanada, energia elétrica bem como assistência médica, e por outro lado, buscavam impulsionar o crescimento econômico e a geração de empregos formais.

Nesse período, o país além de crescer economicamente, conseguiu reduzir a desigualdade social e permitiu que milhares de pessoas deixassem a pobreza extrema. Dessa forma, tendo em mente que desenvolvimento humano significa alargar as escolhas humanas atribuindo maior destaque à riqueza das vidas e não simplesmente à riqueza das economias, constatou-se o desenvolvimento econômico no período analisado, juntamente com a redução da desigualdade social, favoreceu a melhoria da condição de vida da população brasileira.

No entanto, cabe salientar que apesar da melhoria da conjuntura socioeconômica ter beneficiado fortemente as classes menos favorecidas monetariamente, o país manteve o *status quo*, no que tange a enorme desigualdade social que ainda persiste na sociedade brasileira. Ressalta-se ainda que, após o golpe parlamentar de 2016 que, interrompeu o mandato da Presidente Dilma Rousseff e, comprometeu a democracia brasileira, muitas conquistas sociais foram perdidas e houve a piora dos indicadores sociais como o aumento do número e pessoas vivendo em situação de extrema pobreza, e a volta do Brasil do mapa da fome da ONU.

**REFERÊNCIAS:**

BARROS, Alexandre Rands. **Desigualdades regionais no Brasil: natureza e causas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

IPEA. **Cartilha vozes da classe média**, 2012. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicadodoipea155v5.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155v5.pdf). Acesso em: 22 mar. 17.

ECONOMIAX. **Crescimento e desenvolvimento econômico**. Disponível em: <http://economix.blogspot.com.br/2009/10/crescimento-e-desenvolvimento-economico.html>. Acesso em: abr. 2016.

FAO. **Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação**. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/fao-no-brasil/brasil-em-resumo/pt/>. Acesso em: nov. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Coordenação de população e indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: nov. 2019.

Indexmund. **Mapa comparativo entre países.** Disponível em: <https://www.indexmundi.com/map/?v=29&l=pt>. Acesso em: nov. 2019.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda:** inflação e deflação. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os economistas)

NERI, Marcelo Côrtes; SOUZA, Pedro Herculano Cavalcanti Ferreira de. (Baseado). **A Década Inclusiva (2001-2011):** desigualdade, pobreza e políticas de renda. IPEA. 2012.

MELO, Thiago da Silva. Latifúndio e descumprimento da função social da terra no Brasil. **Caminhos de Geografia.** Uberlândia, v. 20, n. 71, p.137-151, set. 2019.

MITIDIERO JUNIOR, M. A.; FELICIANO, C. A. A VIOLÊNCIA NO CAMPO BRASILEIRO EM TEMPOS DE GOLPE E A ACUMULAÇÃO PRIMITIVA DE CAPITAL. **OKARA:** Geografia em debate, v.12, n.2, p. 220-246, 2018.

OXFAN. **A distância que nos une:** um relatório das desigualdades brasileiras. 2017.

PAULANI, Leda Maria; BRAGA, Márcio Bibik. **A nova contabilidade social:** uma introdução à macroeconomia. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das letras, 2010.

SOUSA, Jessé. **Os batalhadores brasileiros:** nova classe média ou nova classe trabalhadora? 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

SOUSA, Nilson Araújo. **Economia brasileira contemporânea:** de Getúlio a Lula. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

**AUTORA:**

**Paula Margarita Andrea Cares Bustamante**

Professora da Universidade Estadual de Montes Claros

**E-mail:** paulacares@yahoo.com.br

---

Recebido em 15/07/2019.

Aceito em 27/11/2019.

## JUSTIÇA RESTAURATIVA: concepção e interface com a política pública

**José Henrique de Góes**

Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)

**Jussara Ayres Bourguignon**

Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)

**Paloma Machado Graf**

Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)

### RESUMO

Este artigo tem como propósito contextualizar a justiça restaurativa no âmbito judiciário brasileiro, explorar sua concepção e demonstrar a sua organização enquanto conjunto de ações, decisões e esforços que se configuram como uma política pública. A realidade brasileira tem sido contexto relevante para implementação de práticas da resolução e/ou transformação de conflitos através de métodos alternativos, sobretudo os mecanismos consensuais, e é nele que se insere a justiça restaurativa. Destaca-se que a justiça restaurativa tem potencial de garantir ao cidadão brasileiro acesso à justiça, consolidando os valores inerentes à democracia ao propiciar mudança cultural, estrutural e institucional, ao começar pela forma de como lidar com os conflitos. Com isso, diante do material analisado, entende-se que a justiça restaurativa pode ser uma ferramenta jurídica que atinge o âmbito social e permite que a mudança ocorra, na medida em que a comunidade é empoderada. Como resultado do presente trabalho, tem-se que a política de justiça restaurativa, em âmbito nacional, vem sendo formulada pelo judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para aplicação dos métodos por meio dos tribunais, especialmente a partir de órgãos próprios, enquanto método de solução de conflitos empedado nas esferas pré-processual e processual, com escopo de promoção de acesso à justiça por meio que possibilite consideração de aspectos individuais, comunitários e sociais dos conflitos, em articulação intersetorial e interinstitucional. Trata-se de um estudo de natureza interdisciplinar, fruto de pesquisa exploratória, tendo como fontes bibliografias e documentos da área sócio jurídica.

**Palavras-chave:** Estado. Política pública. Justiça restaurativa.

### RESTORATIVE JUSTICE: design and interface with public policy

#### ABSTRACT

This article aims to contextualize restorative justice in the brazilian judiciary, explore its conception and demonstrate its organization as a set of actions, decisions and efforts that are configured as a public policy. The brazilian reality has been a relevant context for the implementation of practices of conflict resolution and / or transformation through alternative methods, especially consensual mechanisms, and it is here that restorative justice is inserted. It should be stressed that restorative justice has the potential to guarantee the brazilian citizen access to justice, consolidating the values inherent to democracy by providing cultural, structural and institutional change, starting with the way of dealing with conflicts. Thus, in view of the material analyzed, it is understood that restorative justice can be a juridical tool that reaches the social realm and allows change to occur, as the community is empowered. As a result of the present work, it has been that the policy of restorative justice, at the national level, has been formulated by the judiciary, through the National Council of Justice for application of the methods through the courts, especially from its own organs,

as a method of conflict resolution focused on the pre-procedural and procedural spheres, with the scope of promoting access to justice, through which individual, community and social aspects of conflicts can be considered, in an intersectoral and inter-institutional articulation. It is a study of an interdisciplinary nature, the result of exploratory research, having as sources bibliographies and documents of the legal and social area.

**Keywords:** State. Public policy. Restorative justice.

## INTRODUÇÃO

A justiça restaurativa - JR é entendida no âmbito do Judiciário como conjunto de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, utilizados para consideração e solução de conflitos e circunstâncias relacionadas aos conflitos, conforme se depreende do texto do artigo 1º da resolução 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça - CNJ (CNJ, 2016).

A justiça restaurativa, cujo surgimento decorre de diversas narrativas, é um modelo que prepondera a participação dos sujeitos envolvidos em uma situação conflitiva, para que, em consenso, possam tratar acerca da reparação do dano e das necessidades de cada envolvido, junto à comunidade. Sua aplicação em meio judicial remonta aos conjuntos de técnicas e procedimentos utilizados por juízes, voluntários e órgãos relacionados a políticas para crianças e adolescentes em países como Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia. No Brasil, experiências iniciais ocorreram no âmbito do Judiciário em projetos piloto nas cidades de Porto Alegre, São Caetano do Sul e Brasília, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, entre os anos de 2004 e 2005.

No âmbito nacional brasileiro, a política de JR vem sendo estabelecida dentro do Poder Judiciário a partir do CNJ, inexistindo menção específica à JR em outras normativas de abrangência nacional, exceto pela Lei 12.594/2012 (BRASIL, 2012), que prevê que a execução das medidas socioeducativas se regerá por princípios, sendo um deles a “prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas” (artigo 35, inciso III). No âmbito social, há forte movimento legislativo municipal e estadual na promulgação de leis que dispõem sobre programas restaurativos como políticas públicas para o atendimento das comunidades, como pode ser visto, a título de exemplo, pelas normativas municipais, lei de nº 12674/2016 (Ponta Grossa/PR), decreto nº 24647/2016 (Foz do Iguaçu/PR) e lei de nº 2685/2017 (Guarapuava/PR), bem como, na normativa estadual pactuada por meio do Convênio de nº 007/2016 do Estado do Rio Grande do Sul.

Com intuito de contextualizar a JR no âmbito judiciário brasileiro, o presente artigo explora sua concepção, e, para demonstrar a sua organização enquanto política pública, identifica o conjunto de ações, decisões e esforços previstos para a promoção das práticas restaurativas.

As políticas públicas são programas, ações e atividades desenvolvidas pelo estado, diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinada parcela da população, observando as diferentes dimensões dos direitos sociais como a social, cultural, política

e econômica. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente e que se afirmam a partir de lutas históricas da sociedade civil, buscando garantir demandas concretas dos cidadãos, demandas que se constituem em expressões da questão social.

Frey (2000), descreve três dimensões referente ao debate sobre políticas públicas, as quais são: “[...] uma dimensão institucional (*polity*), uma dimensão processual (*politics*) e uma dimensão material (*policy/policies*).” Destaca-se que a dimensão institucional (*polity*) refere-se ao ordenamento institucional e jurídico, bem como ao sistema político-administrativo adotado pelo estado. A dimensão processual (*politics*) envolve as relações entre os diferentes “[...] atores políticos, partidos e agentes do governo [...]”, bem como aos “[...] conteúdos e às decisões de distribuição de poderes.” Por fim, a dimensão material (*policy*) demonstra o entendimento sobre os conteúdos das políticas públicas, observando programas e/ou planos de governo e seus resultados concretos. Estas dimensões não são desarticuladas, se inter-relacionam. Especialmente, enfatiza-se a dimensão material (*policy/policies*) das políticas públicas, visto envolver processos de formulação e implementação das mesmas mediante as demandas da população. Assim

Políticas públicas, tradicionalmente, compreendem o conjunto das decisões e ações propostas geralmente por um ente estatal, em uma determinada área (saúde, educação, transportes, reforma agrária, etc.), de maneira discricionária ou pela combinação de esforços com determinada comunidade ou setores da sociedade civil (TUDE 2010: 11).

O presente artigo objetiva descrever acerca da aplicabilidade da JR como política pública de prevenção criminal e acesso à justiça, base fundante para o desenvolvimento de uma cultura de pacificação social e não violência, em consonância com o atual modelo retributivo, de modo que ambos possam transformar a forma de lidar com os conflitos sociais, que são inerentes à vida em sociedade.

A política de JR formulada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) visa à promoção do direito fundamental de Acesso à Justiça, conforme se depreende do texto da resolução 225/2016 (CNJ, 2016a), previsto na Constituição Federal - CF (BRASIL, 1988), em seu artigo 5<sup>a</sup>, inciso XXXV, interpretado pelo referido órgão como abrangente “do uso de meios consensuais, voluntários e mais adequados a alcançar a pacificação da disputa” (CNJ, 2016a).

Para tanto, procedeu-se a pesquisa exploratória, documental e bibliográfica, a fim de contextualizar a JR no âmbito do Judiciário, articulando sua concepção à identificação de sua organização enquanto conjunto de ações, decisões e esforços, caracterizados de modo específico quanto à sua forma de realização, no intuito de identificar aspectos individuais, comunitários e sociais dos conflitos, em articulação intersetorial e interinstitucional.

Neste sentido, pretende-se contextualizar a justiça restaurativa no âmbito judiciário brasileiro, explorar sua concepção e demonstrar a sua organização enquanto política pública capaz de trazer mudanças culturais, estruturais e institucionais.

## **1. CONCEPÇÃO DE JUSTIÇA RESTAURATIVA E SUA EMERGÊNCIA NA REALIDADE BRASILEIRA.**

De acordo com a literatura internacional (WALGRAVE, 2008; BRAITHWAITE, 2002; ZEHR, 2008; MAXWELL, 2005), há convergência entre alguns pesquisadores de que a justiça restaurativa (JR) ganhou espaço institucional nos Estados Unidos da América, no Canadá, na Nova Zelândia, Austrália e África do Sul a partir das décadas de 1970 e 1980, quando se iniciou uma trajetória judiciária e social com a utilização de técnicas tradicionais herdadas pelas comunidades aborígenes e indígenas, em conjunto com as iniciativas de movimentos sociais contemporâneos que reivindicavam direitos diversos (PINTO, 2005; ZEHR, 2012; CNJ, 2018).

A justiça restaurativa apresenta um modelo diferenciado, em que os indivíduos envolvidos numa situação conflitiva se empoderam ao ponto de solucionar ou transformar o seu próprio conflito, na medida do possível, estabelecendo, em consenso, acerca da reparação dos danos e das necessidades de cada envolvido, com foco na responsabilização ao invés da punição.

Nesse tipo de sistema, todos os indivíduos que estão, direta ou indiretamente, ligados à uma situação conflituosa contribuem e participam da criação de diretrizes e condutas que auxiliam na construção de um senso comunitário e de pertencimento. Ou seja:

O campo, agora, se estende para além do Estado, envolvendo os atores e agências da sociedade civil, permitindo que rotinas de controle do crime sejam organizadas e direcionadas ao largo das agências estatais. O controle do crime está se tornando responsabilidade não só dos especialistas da justiça criminal, mas de todo um conjunto de atores sociais e econômicos (GARLAN 2008: 370).

Van Ness e Strong (*apud* JACCOUD, 2005), por exemplo, sustentam que a justiça restaurativa tem inspiração também nas sociedades comunais, ou seja, sociedades pré-estatais europeias e coletividades nativas ancestrais, pois estas eram organizadas de modo a privilegiar práticas de regulamento social com foco na harmonia e unidade do grupo e os interesses coletivos se sobressaíam aos individuais, com intuito de manter o equilíbrio e o bem da comunidade. As sanções e castigos também eram presentes como forma de mecanismo de regulamentação, no entanto, a tendência era aplicá-los de forma a manter a estabilidade do grupo social.

Para os referidos autores, pode-se verificar a ocorrência de práticas restitutivas e reintegradoras, por exemplo, no Código de Hammurabi (1700 a. C) e de Lipit- Ishtar (1875 a.C), em

que determinavam medidas restitutivas para crimes cometidos contra bens móveis/imóveis. Já no Código Cumeriano (2050 a.C.) e o de Eshunna (1700 a.C.), retratavam acerca da possibilidade de restituição em casos de crimes cometidos sob violência. Esse tipo de justiça reintegradora, inclusiva ou restitutiva, também pode ser vista nos povos ancestrais (antes da colonização) na África, da Nova Zelândia, da Áustria, da América do Norte e do Sul, bem como entre as sociedades pré-estatais da Europa (JACCOUD, 2005). No entanto, tal argumento não é consenso na teoria acadêmica sobre a justiça restaurativa, havendo autores, como por exemplo Achutti que divergem da herança ancestral da justiça restaurativa e a consideram como emergente a partir da década de 1970, com os movimentos sociais pelos direitos civis e direitos humanos, movimentos feministas, comunitarismo, abolicionismo e a criminologia crítica, por exemplo (CNJ 2018: 56).

A despeito das múltiplas influências que propiciaram o surgimento da prática restaurativa, todas elas convergem quanto a preocupações sobre o crime, à crítica ao sistema penal e suas formas de violação de direitos e práticas de injustiça (CNJ, 2018).

Jaccoud (2005) cita Faget (1997) ao justificar que existem três correntes que podem ter favorecido o surgimento da justiça restaurativa nas sociedades ocidentais contemporâneas, quais sejam: 1) a contestação das instituições repressivas, 2) a (re) descoberta da vítima e 3) a exaltação ou o resgate da comunidade.

Nesse sentido, a justiça restaurativa é considerada um movimento social que auxilia na construção de sociedades civis mais coesas e resistentes, que proporcionam maior participação e interação dos cidadãos junto às organizações sociais, ao mesmo tempo em que contribui para o fortalecimento das instituições por meio da cooperação dos cidadãos e entes estatais.

O que se vislumbra com a aplicação da justiça restaurativa é a sinergia entre o estado e a sociedade civil, para que a participação cívica dos cidadãos ultrapasse a questão da criminalidade ou melhoria da qualidade da prestação de serviço social, mas sim, também, ao pleno exercício dos direitos fundamentais com a participação social (OXHORN; SLAKMON, 2005).

Com a finalidade de incentivar e regulamentar a justiça restaurativa, a Organização das Nações Unidas (ONU) emitiu as Resoluções de nº 1999/26, 2000/04 e 2002/12 sobre o assunto. No Brasil, a justiça restaurativa foi institucionalizada entre os anos de 2004 a 2009 com a implantação de 3 (três) projetos-pilotos, situados nos Estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Distrito Federal. Porém, já era aplicada por sujeitos alheios às instituições e estuda academicamente desde a década de 1990 (PALLAMOLLA, 2017). Nos anos de 2010 a 2017 houve a normatização do sistema pelo ordenamento jurídico brasileiro, com as Resoluções de nº 125/2010 e 225/2016 do CNJ.

A abordagem restaurativa, como parte integrante do sistema político-social da justiça criminal, surgiu da:

(...) intersecção de linhas de crítica várias da justiça penal. Assentada na idéia de que a justiça penal falhou naqueles que deveriam ser os seus objetivos primeiros: não logra ressocializar ao agente reintegrando-o enquanto cidadão preparado para respeitar as normas; não garante a satisfação das necessidades concretas da vítima, correspondendo mal às suas expectativas de superação dos problemas comuns nem tem conseguido garantir a pacificação de sociedades alarmadas pela violência e pela criminalidade (SANTOS 2008: 36-37).

Trabalha-se com a justiça restaurativa em três dimensões: a) da vítima, a empoderando, pois a partir do momento que sofre uma agressão e o Estado ocupa o seu lugar na persecução e apenas lhe dá status de prova em espécie, ela perde sua autonomia, que certamente não é devolvida pela simples condenação do agressor; b) do ofensor, incutindo nele sentido de responsabilidade e pertencimento, que o sistema tradicional não lhe confere; c) da comunidade, o que implica em uma coesão e integração social (ZEHR, 2012).

Nesse sentido, justiça restaurativa pode ser conceituada como:

(...) um processo através do qual todas as partes interessadas em um crime específico se reúnem para solucionar coletivamente como lidar com o resultado do crime e suas implicações para o futuro (MARSHALL 1990: 5).

(...) toda ação que é primariamente orientada para a justiça, ao restaurar o dano causado por um crime (WALGRAVE 1999: 48).

(...) uma aproximação de justiça centrada na correção dos erros causados pelo crime, mantendo o infrator responsável pelos seus atos, dando diretamente às partes envolvidas por um crime – vítima (s), infrator e coletividade - a oportunidade de determinar suas respectivas necessidades (CORMIER 2002 apud JACCOUD 2005:169).

Portanto, é um processo que envolve, tanto quanto necessário, os indivíduos que têm interesse em determinada situação conflituosa, num processo que, coletivamente, identifica e trata os danos, necessidades e obrigações decorrentes da ofensa, a fim de promover o restabelecimento das pessoas e acertar as coisas, na medida do possível (ZEHR, 2012).

A justiça restaurativa apresenta uma forma diferenciada de lidar com os conflitos, ressignificando o conceito de culpa e punição - trocando-os por responsabilização pelos atos e obrigações em reparar o dano, abstraindo o sentido de negatividade do conflito, tratando-o como algo natural das relações humanas, mas com base na não violência.

Por isso, tem-se que a justiça restaurativa, conseqüentemente, colabora na implementação de ações afirmativas para o exercício da cidadania e direitos fundamentais em parceria com o Estado, para a adequada prestação dos serviços socioassistenciais, com intuito de garantir a eficiência do atendimento da rede, ao apoiar a mudança dos projetos sociais, preservando a

dignidade dos sujeitos e atuando na prevenção criminal para o fomento de uma sociedade mais justa, baseadas nos princípios da não violência, da cultura de paz e no empoderamento da sociedade.

A JR aplicada em formas de programas sociais e políticas públicas tem potencial para reduzir as diferenças da estrutura social, tendo em vista que apresenta a justiça de forma mais democrática e acessível, proporcionando uma maior universalidade de tratamento e condições. Dito isso, importante aqui destacar a importância de se aplicar a justiça restaurativa de acordo com as possibilidades de cada localidade e região, posto que as práticas e políticas assumem diferentes formas, tanto em países diferentes como dentro de um mesmo país e, assim, devem ser levadas em consideração as peculiaridades de cada localidade. Uma justiça restaurativa focada nas necessidades e nas possibilidades da região em que é aplicada deve levar em consideração as singularidades, os conhecimentos e as capacidades regionais, bem como, adotar/importar práticas de outros países adaptando-as de acordo com as necessidades locais.

No Brasil, tem-se a emergência de uma justiça de mudança cultural, estrutural e institucional, no entanto ainda encontra barreiras em todos esses aspectos. E, para auxiliar nessa transformação, vê-se na JR um instrumento de mudança jurídico-social, como se nota pelo trabalho realizada pela **Justiça Pesquisa do Conselho Nacional de Justiça, intitulada: Pilotando a justiça restaurativa: o papel do poder judiciário, o qual elencou, de acordo com a análise dos projetos restaurativos brasileiros**, que a justiça restaurativa tem servido para:

a) A resolução dos conflitos; b) A responsabilização dos ofensores pelos seus atos - reinserção social; c) Que os ofensores não reiterem na prática de crimes; d) O empoderamento do ofendido e da comunidade; e) Promover práticas para um convívio mais pacífico e/ou pacificação social; f) Reestabelecer os vínculos comunitários/familiares; e, g) Aprendizado de uma nova forma de relação e transformação das pessoas e das relações (CNJ 2018: 15).

E, assim prossegue em suas considerações finais do estudo realizado que:

- A JR vem avançando significativamente no Brasil, ganhando espaços judiciais e não judiciais muito importantes, acumulando conhecimento e experiência na Justiça juvenil e de adultos e constituindo comunidades restaurativas de qualificada sensibilidade e inteligência humanista. Entretanto, evidenciam-se limites estruturais e contextuais à consolidação da JR como um novo paradigma de justiça no Brasil;
- Quanto ao protagonismo do Judiciário em matéria restaurativa, ele não está só; mas se trata de uma face do denominado “ativismo judicial”, cuja base é a politização do Judiciário, no contexto de crise de legitimidade do Estado e da justiça penal e de crise estrutural do capitalismo;
- Embora o campo da JR se apresente como um discurso, no âmbito valorativo principiológico, do humanismo e do pacifismo universalistas, é importante não despolitizar seu horizonte, porque do que se trata aqui é de uma rediscussão sobre um novo ideal de

Justiça e da forma de reação a condutas e situações. Portanto, sobre poder, controle social e dominação/emancipação;

- Ao protagonizar o processo restaurativo, está em jogo, para o Judiciário, não apenas a requalificação da Justiça, a busca de uma justiça mais legítima e exigente, mas também a redistribuição do poder de fazer justiça, até aqui institucionalizada e por ele monopolizada;
- Trata-se de superar um modelo de poder sobre o outro, para construir um modelo de poder com o outro: o trânsito qualitativo a ser processado é do “acesso” à justiça, à participação e à “vivência” da justiça pelos envolvidos;
- A Justiça restaurativa tem um valor em si, e sua medida genuína de legitimidade direta são as partes.
- Logo, não é uma justiça instrumental para obtenção de outros fins, inclusive o próprio acesso à justiça estatal (SLIDES - CNJ 2018:18 -19).

A justiça restaurativa é orgânica, viva, dinâmica, pode ser modificada e alterada, mas sem perder a sua filosofia e seus princípios e valores básicos.

Assim, tendo em vista que os direitos civis são componentes fundantes da prática da cidadania, a construção de um ideal de justiça mais democrático e acessível, principalmente na emergente situação brasileira de justiça, baseado na emancipação e empoderamento das partes no conflito, proporciona uma mudança na perspectiva atual com o resgate dos princípios da dignidade humana, para ofertar aos cidadãos uma justiça mais igualitária, humana e emancipadora (OXHORN; LAKMON, 2005).

Sabe-se que o poder judiciário se encontra em crise ante o desgaste face à morosidade processual, decorrente da criação de uma cultura de resolução de conflitos litigiosa e processual incapaz de satisfazer de maneira adequada às necessidades dos jurisdicionados. Essa cultura contenciosa decorre da usurpação do estado em relação aos conflitos pessoais, porquanto, quando do seu surgimento, tomou para si o poder e responsabilidade de resolver os conflitos.

Assim, diante desse quadro de resgate das capacidades individuais para emergir a melhor solução ou transformação de um conflito, surge possibilidades restaurativas na realidade brasileira em busca de um cenário que fomente a prática da resolução e/ou transformação de conflitos através de métodos alternativos, sobretudo os mecanismos consensuais, a fim de proporcionar aos jurisdicionados melhor atendimento e respostas perenes para os conflitos.

## **2. A POLÍTICA PÚBLICA DE JUSTIÇA RESTAURATIVA PARA O JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

As normas jurídicas brasileiras conferem fundamento e limite à aplicação da justiça restaurativa - JR, porém, dada a ausência de lei específica sobre o tema, e o tratamento esparsos,

apenas para permitir ou recomendar o uso de práticas consensuais de solução de conflito<sup>1</sup> em áreas específicas, há ampla possibilidade de regulamentação por parte do poder judiciário.

A análise da Constituição Federal de 1988 - CF/88 permite entender adequada à oportunidade do direito fundamental de acesso à justiça (previsto no artigo 5º, inciso XXXV) a previsão de práticas consensuais de solução de conflitos, que, quando a natureza das relações entre as partes indica, podem resolver mais adequadamente as demandas, trazendo assim solução ao conflito, e não somente ao processo judicial<sup>2</sup>. Ou seja, se trata da facilitação, por meio de procedimentos diversos, do entendimento entre as partes, a fim de que resolvam seus conflitos e, se possível, determinem solução ao conflito processual também.

Permitem ou recomendam o uso de práticas consensuais de solução de conflito a partir do Judiciário: a lei do Sistema Nacional de Sócio Educação - SINASE, de nº 12.594/2012; o Código Penal, Decreto-Lei de n. 2.848/1940; o Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/2015; a Lei dos Juizados Especiais Estaduais, de n. 9099/95; o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei n. 8069/90, bem como, diversas cartas e resoluções do Conselho Nacional de Justiça e de Fóruns temáticos. A Lei da Mediação, de nº 13.140/2015, trata especificamente deste método, porém é marco da utilização do consenso mediado para soluções de conflitos jurídicos.

A Política nacional de conciliação, criada pelo CNJ, por meio da resolução 125/2010, se deu para determinar a implementação, nos Tribunais, de meio consensuais de solução de conflito, mencionando como incumbência de tais órgãos, além da solução mediante sentença, o oferecimento de outros mecanismos de solução de controvérsias, especialmente os consensuais, bem como atendimento e orientação aos cidadãos (BRASIL, 2010).

A resolução determinava a instalação, nos âmbitos dos Tribunais, em trinta dias, de Núcleos permanentes de métodos consensuais de solução de conflitos - NUPEMEC's. Seriam compostos de magistrados e servidores, para desenvolver a política, instalar Centros judiciários de solução de conflitos e cidadania - CEJUSC's, estes responsáveis pela realização das sessões de conciliação e mediação. Ainda, os NUPEMEC's seriam responsáveis por promover a capacitação dos magistrados, servidores e conciliadores e mediadores, bem como por firmar convênios. Os

---

<sup>1</sup> A expressão “métodos consensuais de solução de conflito”, ao lado de expressões similares como “métodos adequados de solução de conflito” e “métodos alternativos de solução de conflito” designam procedimentos desenvolvidos com o fito de resolver conflitos e/ou reestabelecer relações como alternativa ou solução justaposta a processos judiciais, a partir da facilitação de um terceiro imparcial. Em termos de política pública, são exemplos, conforme o parágrafo único do artigo 1º da resolução 125/2010: a conciliação, a mediação.

<sup>2</sup> Neste sentido, o texto do artigo 1º da resolução 125/2010, do CNJ: “Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.

CEJUSC's deveriam realizar, preferencialmente, as sessões e audiências de conciliação e mediação, bem como atendimento e orientação ao cidadão (BRASIL, 2010).

Na Emenda n. 1º, de 2013, mencionam-se os procedimentos restaurativos, no artigo 7º, que versa sobre as atribuições dos NUPEMEC's, referindo que tais órgãos poderiam centralizar e estimular programas de mediação penal ou qualquer outro processo restaurativo, respeitados os princípios básicos previstos na Resolução n. 2002/12 do Conselho econômico e social da Organização das Nações Unidas - ECOSOC/ONU<sup>3</sup> (BRASIL, 2013).

Na Emenda n. 2º, de 2016, se estabeleceu que o curso de capacitação básica dos terceiros facilitadores (conciliadores e mediadores) objetiva informações teóricas gerais sobre conciliação e mediação, vivência prática para aquisição do mínimo de conhecimento ao exercício de tais atividades, tendo como parte essencial exercícios simulados e estágio supervisionado (módulo prático) de sessenta a cem horas. O conteúdo programático do módulo teórico, de quarenta horas, envolve: o panorama histórico dos métodos, seu tratamento legal e da política; cultura de paz; teoria da comunicação, dos jogos e do conflito; negociação, conciliação, mediação; interdisciplinaridade na mediação; papel do conciliador/mediador e sua ética; áreas de utilização da conciliação/mediação (empresarial, familiar, civil, penal e justiça restaurativa). No módulo prático, há a previsão de desenvolvimento das atividades com acompanhamento por membro da equipe docente ou autosupervisionado, e desempenho das funções de co-conciliador ou co-mediador e de conciliador ou mediador, com apresentação de relatório ao final das sessões. Os treinamentos poderão ser flexibilizados pelo instrutor, atendendo as especificidades da mediação por ele adotada, com ênfase a uma ou outra área (BRASIL 2016).

Em 2005, por iniciativa, também, da antiga Secretaria de Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça, foram implementados três projetos-piloto, no Núcleo Bandeirante (Distrito Federal), em São Caetano do Sul (São Paulo), e em Porto Alegre (Rio Grande do Sul). O projeto "Promovendo práticas restaurativas no sistema de justiça brasileiro" (PNUD/Ministério da Justiça), em Porto Alegre, foi desenvolvido com foco nos processos judiciais da 3ª Vara da Infância e Juventude de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. A contribuição da UNESCO/Criança Esperança, que a partir de agosto deu lugar à execução do Projeto "Justiça para o século 21", expandiu a difusão e aplicação da justiça restaurativa ao atendimento técnico dos adolescentes que cometeram ato infracional.

---

<sup>3</sup> A resolução dispõe que processo restaurativo significa: "qualquer processo no qual a vítima e o ofensor, e, quando apropriado, quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime, articipam ativamente na resolução das questões oriundas do crime, geralmente com a ajuda de um facilitador. Os processos restaurativos podem incluir a mediação, a conciliação, a reunião familiar ou comunitária (conferencing) e círculos decisórios (sentencing circles)".

Na resolução 225/2016, se estabeleceu a Política Nacional de JR no âmbito do Poder Judiciário, por meio do CNJ, que, para tanto, considerou, conforme se depreende do texto da resolução, além de suas atribuições regimentais (dentre as atribuições, estão aquelas para produzir estatística sobre processos, propor medidas para celeridade, desburocratização e eficiência, estabelecer metas (BRASIL, 2009), as resoluções da ONU sobre a matéria. As resoluções do Conselho econômico e social da ONU versam sobre elaboração e aplicação de medidas de mediação e JR em matéria criminal (1999/26), e sobre princípios básicos para utilização de JR em matéria criminal (2000/14, 2002/12).

A resolução 225/2016 define a JR como conjunto de princípios, métodos, técnicas para conscientização sobre fatores de conflitos e violência, pelo qual se solucionam conflitos que geram dano, de forma: a contar com a participação do ofensor, da vítima, suas famílias e demais envolvidos no fato, bem como com a presença de representantes comunitários e de pelo menos um facilitador capacitado em técnicas da JR (podendo ser indicado por entidades parceiras, voluntário ou agente público); a objetivar a satisfação das necessidades dos envolvidos, a responsabilização ativa de quem contribuiu para o fato e o empoderamento comunitário, com reparação do dano.

Também define prática restaurativa como “forma diferenciada de tratar as situações” de conflito, e procedimento restaurativo como “conjunto de atividades e etapas a serem promovidas objetivando a composição das situações” de conflito. Especifica a expressão “enfoque restaurativo” como “abordagem diferenciada das situações” de conflito ou dos “contextos a elas relacionados, compreendendo a participação dos envolvidos, suas famílias e comunidades; “atenção às necessidades legítimas da vítima e do ofensor”; reparação dos danos; compartilhamento de responsabilidades e obrigações entre os participantes para superação das causas e consequências do ocorrido.

O documento estabelece que o procedimento pode ocorrer alternativa ou concorrentemente ao processo convencional, considerando-se as necessidades dos envolvidos e o sistema processual legal. Estabelece como princípios orientadores da JR: a “corresponsabilidade”; a reparação dos danos; o atendimento às necessidades dos envolvidos; a informalidade; a voluntariedade; a imparcialidade; a participação; o empoderamento; a consensualidade; a confidencialidade; a celeridade; a urbanidade.

Ainda, estabelece a necessidade de reconhecimento dos fatos essenciais ao conflito como verdadeiros, “sem que isso implique admissão de culpa em eventual retorno do conflito ao processo judicial”.

Quanto às competências, atribui ao CNJ competência para organizar programa para incentivo à JR, pautado pelo caráter: universal, de acordo com o interesse dos usuários do Judiciário; sistêmico, buscando a integração das redes familiares e comunitárias, bem como das políticas relacionadas à causa ou a sua solução; institucional, contemplando cooperação para promoção da JR nas instituições afins, na academia e organizações da sociedade civil; interdisciplinar, com estratégias para agregar o conhecimento das áreas afins aos fenômenos relacionados à JR; intersetorial, para colaboração das demais políticas, especialmente segurança, assistência, educação e saúde; formativo, contemplando multiplicadores de facilitadores em JR; de suporte, prevendo mecanismos para monitoramento, pesquisa, avaliação, com base de dados.

Também, a resolução prevê a implementação da JR com participação dos órgãos do Poder Judiciário e entidades públicas e privadas parceiras, inclusive instituições de ensino. Dá aos Tribunais de Justiça competência para implementação dos programas de JR, coordenados por órgão organizado para tal fim, com magistrados e equipe técnico-científica, para: desenvolver plano de implementação da JR; dar consecução aos objetivos da resolução, atuar na interlocução com a rede de parcerias; incentivar ou promover capacitação permanente de magistrados, servidores e voluntários dos procedimentos, com respostas a situações de vulnerabilidade e atos infracionais em articulação com a rede de garantia de direitos; promover a criação e instalação de espaços de serviço para atendimento restaurativo; estabelecer parcerias ou disponibilizar recursos humanos e materiais para instalação do programa, com facilitadores e equipe técnica interdisciplinar com psicólogos e assistentes sociais, por exemplo, para auxiliar os facilitadores, sempre que possível.

A resolução possibilita o encaminhamento, para atendimento judicial, de procedimentos e processos judiciais, em qualquer fase de tramitação, pelo juiz, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, da Defensoria Pública, das partes, de seus advogados, dos setores técnicos de psicologia e serviço social, com possibilidade de sugestão por policiais.

Determina-se a coordenação das reuniões e procedimentos relacionados pelo facilitador, especificando os “trabalhos de escuta e diálogo entre os envolvidos”, por meio da utilização dos métodos da JR, devendo ressaltar o sigilo, a confidencialidade, voluntariedade, entendimento das causas do conflito, suas consequências, e o valor social da norma violada pelo conflito.

Prevê-se a realização de termo contendo: breve memória da sessão, com nomes dos presentes; plano de ação com acordos eventualmente estabelecidos; preservação do sigilo e confidencialidade em relação ao ocorrido na sessão, exceto questões acordadas entre as partes, exigências legais ou situações que coloquem em risco a segurança dos participantes.

Dispõe-se a possibilidade de proposição de plano de ação com orientações, sugestões e encaminhamentos que visem à não recidiva do fato danoso, ainda que não havido acordo para a solução do conflito.

Os acordos deverão ser homologados judicialmente, sendo, nos casos pré-processuais (não submetidos a juiz por meio de processo judicial, facultativo o envio à homologação.

Quanto aos facilitadores (terceiros, não participantes dos conflitos), determina-se a necessidade de formação por meio de curso de capacitação, e de aperfeiçoamento permanente, baseado nas demandas verificadas em formulários disponibilizados a participantes de sessões restaurativas. São suas atribuições, previstas no documento: preparação dos encontros; abertura e condução propiciando espaço de compreensão do conflito em sua amplitude, por meio das técnicas próprias com estímulo ao diálogo e reflexão do grupo, a desencadear ações coordenadas para não reiteração do ato danoso ou de suas condições; atuação respeitosa e que considere situações de hipossuficiência; consideração dos fatores institucionais e sociais que contribuíram para o surgimento do fato ou dos danos, indicando necessidade de sua eliminação ou diminuição; redação do termo de atestado de insucesso ou de acordo; incentivo ao grupo para promoção de adequações ou encaminhamentos no aspecto social e comunitário, com articulações com a Rede de garantia de direitos local.

A promoção dos referidos cursos é de atribuição dos tribunais, por escolas judiciais e da magistratura, sendo referidos como cursos de “capacitação e aperfeiçoamento”, com estruturação do plano pedagógico básico, considerando os dados obtidos; com formadores de experiência comprovada em capacitação na área e atestados de realização de procedimentos e atuação em projetos relacionados à JR; conteúdo programático com número de exercícios simulados e carga horária mínima conforme deliberado pelo Comitê Gestor da JR, contendo estágio supervisionado como estabelecido pelas escolas da magistratura e judiciais; com alunos técnicos ou não técnicos oriundos das comunidades, inclusive indicados por parceiros.

Conferiu-se autonomia aos tribunais para parâmetros curriculares para os cursos, com número de exercícios simulados, carga horária mínima e estágio supervisionado.

Ainda, atribui-se o dever dos tribunais de acompanhamento e suporte aos projetos, para cumprimento dos princípios básicos e balizas da resolução; manutenção de banco de dados sobre as atividades da JR. Ao CNJ, a compilação de informações sobre os projetos e seu desempenho, promovendo estudos para elaboração de plano disciplinar básico para a formação em JR junto às escolas judiciais e da magistratura.

Quanto à formação, até o fim de 2016, não havia regulamentação específica do CNJ para a formação de instrutores e capacitação de facilitadores, tendo sido a redação da resolução, quanto a ficar a cargo de cada tribunal o conteúdo programático, proposta pelo grupo de trabalho de JR (TJPR, 2017).

Além da resolução 225/2016, e respeitando suas disposições, bem como as especificidades de cada área do direito e da legislação correspondente, órgãos do Poder Judiciário<sup>4</sup> podem regulamentar a utilização da JR em seu âmbito.

O Conselho Nacional de Justiça, em 2014, firmou parceria com a Associação dos magistrados brasileiros para propagar a JR, por Protocolo de cooperação para a difusão da justiça restaurativa, articulando vinte instituições federais, agências da ONU e organizações não-governamentais, para desencadear movimento nacional, incluindo formalização de parcerias institucionais e acadêmicas, capacitação pela Escola Nacional da Magistratura (AMB, 2014). Em 2016, a definiu como meta para a justiça estadual (BRASIL, 2016): inclusão formal de programa de JR; destinação de espaço físico para atendimento aos envolvidos; oferecimento de condições materiais à realização do encontro; disponibilização de recursos humanos para os procedimentos; a realização de capacitação e treinamento para desenvolvimento das competências profissionais ao procedimento; promoção de encontros aos envolvidos para incentivo à reparação do dano e resgate de relações; atendimento para pessoas indiretamente atingidas pelos conflitos, como famílias dos envolvidos.

Sete tribunais de justiça (de vinte e sete) cumpriram cem por cento da meta até setembro de 2016, implementando pelo menos uma unidade para JR: Acre, Distrito Federal, Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul. (CNJ, 2016)

O Tribunal de Justiça de São Paulo deu início ao projeto de justiça restaurativa em 2005, nas varas da Infância e da Juventude da capital, e em escolas de comunidades carentes da capital e do paulista. Um dos pioneiros nas práticas restaurativas no Brasil, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul estava com vinte e duas unidades judiciárias de JR, tendo passado pelo processo de “sensibilização” novecentos e um servidores, sendo cem deles em 2016. O tribunal implementou o “Programa justiça restaurativa” para o século 21, por iniciativa da Corregedoria-Geral, em novembro de 2014, com ações planejadas para utilização do método (CNJ, 2016).

No Paraná, a pioneira Ponta Grossa iniciou em 2014 a capacitação para juízes e servidores, ministrada pela Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul. O núcleo de justiça restaurativa da Bahia, desde 2010 atua em parceria com voluntários. O programa de JR Juvenil de

Campo Grande, Mato Grosso do Sul atua desde 2010, fruto de parceria entre o Tribunal de Justiça do Estado e do Governo do Estado. (CNJ, 2016)

A discussão sobre a possibilidade da utilização em alguns órgãos está se dando de acordo com parâmetros relativos à natureza das relações em área do direito. Por exemplo, discute-se a possibilidade e adequação da utilização da JR no direito do trabalho, considerando as especificidades da hipossuficiência do trabalhador. A possibilidade de utilização de outros meios autocompositivos mediados por terceiro no âmbito da justiça do trabalho já avançou para projetos piloto no caso da mediação, por exemplo, em alguns tribunais e juízos, como no caso do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, que abrange o Paraná, em que há Centro Judiciário de Métodos Consensuais de Solução de Disputas - CEJUSC, instituído pela RA 58/2017, do tribunal pleno, publicada no DEJT de 02/06/2017.

Em outros órgãos, a instalação dos centros destinados à resolução consensual de conflitos é realidade mais antiga, porém a implementação das práticas restaurativas é realidade em Tribunais Estaduais, o que é compreensível ante a natureza das demandas de sua competência, que envolvem questões familiares e comunitárias, por exemplo.

A política, portanto, se baseia em diretrizes internacionais de configuração da JR, tendo se desenvolvido em normatização *paripassu* ao desenvolvimento de experiências desenvolvidas no âmbito de alguns Tribunais de Justiça, com a contribuição de instituições de ensino, profissionais integrantes de equipes técnicas de órgãos do poder judiciário e do executivo, bem como voluntários da comunidade. Nacionalmente, a direção institucional, por parte do Judiciário, se deu em acordo com organização representante dos magistrados, permitindo e incentivando a realização da política como projeto conjunto.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

A justiça restaurativa, enquanto política do judiciário brasileiro, foi criada considerando incentivo de normativa internacional sobre novas formas de resolução de conflito, visando à garantia do direito de Acesso à Justiça, em vertente que enfatiza a adequação instrumental em atenção às especificidades dos casos. A disseminação das práticas se deu por regulamentação do CNJ, com enfoque na justiça estadual, a partir da criação de estruturas equiparadas a unidades judiciárias (CEJUSC's), com a incumbência de realizar práticas consensuais de solução de conflito.

Os documentos do CNJ determinam as regras mínimas para realização dos procedimentos, estabelecendo, ainda, atribuições dos tribunais, parâmetros de avaliação da política. A formação dos

facilitadores, seu recrutamento, as espécies de procedimento restaurativo a ser utilizados ganham especificidade a cargo dos tribunais.

Acordos entre entidades que promovem formação de profissionais do direito, órgãos da Administração Pública e do Poder Judiciário, bem como apoio de voluntários e de entidades da sociedade civil são previstas na política, e acompanharam tanto a implementação dos primeiros serviços nos CEJUSC's quanto às ações de divulgação e formação de facilitadores.

Por meio das práticas restaurativas é possível um atendimento diferenciado aos cidadãos, para que se cuide das suas necessidades por meio da análise do contexto social em que o delito foi cometido, a fim de empoderar as partes e que o autor do fato possa reparar os danos, na medida do possível. Essa quebra de paradigma de controle social e de política criminal apresenta um retorno diferenciado a todos os envolvidos e, em especial, à comunidade brasileira, que é resgatada e emancipada, reconhecida como vítima secundária e também responsável pelos seus cidadãos, ensejando assim, senso de pertencimento e unicidade, baseado nos fundamentos de Estado Democrático e Social de Direito, reforçando a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Como resultado das reflexões presentes neste artigo, apresenta-se o desenho institucional pretendido pela política para a promoção do Acesso à Justiça por meio da implementação da JR pelo Judiciário, a fim de resolver conflitos de maneira a considerar e dar resposta a circunstâncias individuais, comunitárias e sociais, com recursos desses mesmos matizes.

A política determina seu desenvolvimento de maneira intersetorial e interdisciplinar, utilizando as redes familiares e comunitárias, pretendendo que a solução do conflito tenha disponíveis recursos consistentes em: modo diferenciado de estabelecimento de diálogo entre os indivíduos diretamente envolvidos no conflito, por meio de facilitador capacitado em cursos promovidos ou reconhecidos por órgãos dos Tribunais; encaminhamentos dos órgãos promotores das reuniões em que desenvolvidas as práticas restaurativas a órgãos ligados a outras políticas (como saúde, educação, assistência social), a fim de suprir demandas relacionadas a condições dos envolvidos que possam ser consideradas relacionadas ao conflito; participação, nas reuniões, de membros da comunidade local de relacionamento dos envolvidos em conflito, bem como de suas famílias, a fim de contribuir no entendimento das circunstâncias e de propiciar ou sugerir possibilidades de solução e prevenção do conflito.

Desta maneira, verifica-se uma articulação entre o referido desenho da política e o conceito de JR utilizado no documento de referência, a resolução nº 225/2016, que considera a JR como conjunto de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias para conscientização sobre os fatores

relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, pelo qual os conflitos são solucionados.

Os princípios insculpidos na resolução e referidos neste artigo se referem ao modo articulado pelo qual os órgãos dos tribunais se encarregam de determinar e garantir que os casos de conflito encaminhados por órgãos de outros setores ou do judiciário sejam tratados em reuniões nas quais representantes das comunidades e/ou da família possam aventar soluções para o conflito e para circunstâncias a ele relacionadas. Ainda, para que, em relação a estas, possam ser encaminhadas demandas a órgãos de outros setores, com políticas próprias.

Para utilizar a justiça restaurativa como ferramenta de emancipação dos envolvidos no conflito e de geração de senso comunitário com intenção de construir uma sociedade mais pacífica, calcada em políticas que realmente satisfaçam as necessidades de seus cidadãos, necessário o envolvimento de várias dimensões dos setores públicos, para que oportunizem o acesso à uma justiça construída comunitariamente. Para isso, utiliza-se de uma perspectiva global, em sentido macro, envolvendo todos os sujeitos direta e indiretamente impactados pelo conflito, sendo necessário, portanto, políticas sociais voltadas ao atendimento dos cidadãos e de redes de proteção social para o atendimento adequado às demandas sociais expostas pelo conflito.

Para finalizar, ressalta-se que as práticas restaurativas vêm sendo utilizadas como ferramentas no contexto de diversas políticas públicas para enfrentamento de questões que envolvem a garantia dos direitos sociais das crianças e dos adolescentes em situação de vulnerabilidade ou risco social, por meio da Lei do SINASE, em relação à mulher em situação de violência doméstica e familiar que se encontra em situações de conflitos e fragilidade de vínculos, por meio de projetos realizados pelas varas de violência doméstica, conforme autorizado pela “Carta da XI Jornada da Lei Maria Penha” assinada na cidade de Salvador - BA em 18 de agosto de 2017 pelo CNJ, bem como, autorizados por leis municipais e estaduais que elencam a justiça restaurativa como política pública.

Também, estas práticas avançam para a comunidade, buscando junto à rede de serviços socioassistenciais alternativas para os conflitos comunitários de forma a potencializar os serviços ofertados nos territórios de abrangência das políticas de saúde, assistência social, educação, cultura, entre outras. Portanto, se configura uma potencial ferramenta para os profissionais que atuam em equipes multiprofissionais em diversas políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

AMB. Associação dos Magistrados Brasileiros. **Protocolo de cooperação interinstitucional para difusão da justiça restaurativa.** 2014. Disponível em: <http://www.amb.com.br/jr/docs/protocolo.pdf>. Acesso em: 21 mar 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei 7006 de 2006.** Propõe alterações no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, e da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para facultar o uso de procedimentos de Justiça restaurativa no sistema de justiça criminal, em casos de crimes e contravenções penais. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:projeto.lei;pl:2006-05-10;7006>. Acesso em 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei de n. 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm). Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.099**, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm). Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.594/2012**, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm). Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 21 mar. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Emenda n. 1**, de 31 de janeiro de 2013. Altera os arts. 1º, 2º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 12, 13, 15, 16, 18 e os Anexos I, II, III e IV da Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/28620/2013\\_emenda0001\\_res0125\\_2010\\_cnj.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/28620/2013_emenda0001_res0125_2010_cnj.pdf?sequence=2&isAllowed=y). Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Emenda n. 2**, de 8 de março de 2016. Altera e acrescenta artigos e os Anexos I e III da Resolução 125, de 29 de novembro de 2010. Disponível:

<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/d1f1dc59093024aba0e71c04c1fc4dbe.pdf>.  
Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno**, 2009. Disponível em:  
<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/10/b8953e0554207c0f4fb95a29e9326532.pdf>.  
Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Metas Nacionais para 2016**. Disponível em:  
<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/f2ed11abc4b5ddea9f673dec7fe39335.pdf>.  
Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário**: 2016. Disponível em:  
<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/04/ad0802bb34e1a61b001d00d8c52ecff9.pdf>  
Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução 125 de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução 225 de 2016**. Disponível em:  
[http://www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_225\\_31052016\\_02062016161414.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_225_31052016_02062016161414.pdf). Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Justiça Pesquisa. Pilotando a Justiça Restaurativa: o papel do Poder Judiciário**. Presidente Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, 2018a. Disponível em:  
<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/10/552d371330ac678e682e18267e4dd440.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2019.

FREY, K. 2000. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 211-259, ISSN 0103-138.

GARLAND, David. 2008. André Nascimento (trad.). **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Ed. Revan. ICC. 370 p.

JACCOUD, Mylène. 2005. Princípios, tendências e procedimentos que cercam a justiça restaurativa. In: BASTOS, Márcio Thomaz; LOPES, Carlos; RENAULT, Sérgio Rabello Tamm (orgs.). **Justiça restaurativa**: coletânea de artigos. Brasília: MJ E PNUD. 479 p.

MARSHALL, T.F. 1999. **Restorative justice an overview**. London, UK, home office, research development and statistics directorate. 36 p. Disponível em: [http://www.antoniasella.eu/restorative/Marshall\\_1999-b.pdf](http://www.antoniasella.eu/restorative/Marshall_1999-b.pdf). Acesso em: 21 mar. 2018.

OXHORN, P. e SLAKMON, C. 2005. Micro justiça, desigualdade e cidadania democrática. A Construção da sociedade civil através da justiça restaurativa no Brasil. In: BASTOS, Márcio Thomaz; LOPES, Carlos; RENAULT, Sérgio Rabello Tamm (orgs.). **Justiça restaurativa**: coletânea de artigos. Brasília: MJ E PNUD. 479 p.

PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. **A construção da justiça restaurativa no Brasil e o protagonismo do poder judiciário**: permanências e inovações no campo da administração de conflitos. 2017. 286 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Escola de Direito, Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

SANTOS, Cláudia. 2008. A mediação penal: uma solução divertida? In: Franco, Alberto Silva *et al* (orgs.). **Justiça penal portuguesa e brasileira**: tendências e reforma. São Paulo: IBCCRIM. p.31-42.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS- TJDF. **TJDF**: história e trajetória. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/edicoes-especiais/livros/tjdft.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2018.

TJPR. Tribunal de Justiça do Paraná. Comissão de Práticas Restaurativas. **Relatório descritivo das atividades da comissão de práticas restaurativas do Tribunal de Justiça do Paraná**. 2017. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/14797/7836487/Relat%C3%B3rio+Geral+das+Atividades+-+2014+a+2016+recebido+em+09-01-2017.pdf/7b1b2238-ef99-430d-9c63-38dca994592d>. Acesso em: 21 mar. 2018.

TRT 9. Tribunal Regional do Trabalho da 9ª região. Tribunal Pleno. **RA 58/2017**. Institui o Centro Judiciário de Métodos Consensuais de Solução de Disputas. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/portal/pagina.xhtml?secao=22&pagina=RESOLUCAO>. Acesso em: 06 ago. 2019.

TUDE, João Martins. 2010. Conceitos gerais de políticas públicas. In: TUDE, João Martins; FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio Pablo (Org.). **Políticas públicas**. Curitiba: IESDE Brasil S.A. 144 p.

WALGRAVE, Lode. 2006. Imposição da restauração no lugar da dor: reflexões sobre a reação judicial ao crime. In: Slakmon, Catherine; Machado, Maíra Rocha; Bottini, Pierpaolo Cruz (Orgs.). **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília, Ministério da Justiça. Disponível em: <https://www.cejamericas.org/Documentos/DocumentosIDRC/156JuizadosEspeciaisoprocessoinexoraveldamudanca.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2017.

ZEHR, Howard. 2012. **Justiça restaurativa**. Tônia Van Acker (trad.). São Paulo: Palas Athena. 92 p.

\_\_\_\_\_. 2008. **Trocando as lentes**: um novo foco sobre o crime e a justiça. Tônia Van Acker (trad.). São Paulo: Palas Athena. 336 p.

#### **AUTORES:**

**José Henrique de Góes**

Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)

E-mail: [henriquedeagoes@hotmail.com](mailto:henriquedeagoes@hotmail.com)

**Jussara Ayres Bourguignon**

Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)

E-mail: [juaybo@gmail.com](mailto:juaybo@gmail.com)

**GÓES, José Henrique de**  
**BOURGUIGNON, Jussara Ayres**  
**GRAF, Paloma Machado**

**JUSTIÇA RESTAURATIVA: CONCEPÇÃO E**  
**INTERFACE COM A POLÍCIA PÚBLICA**

**Paloma Machado Graf**

Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)

E-mail: palomagraf@hotmail.com

---

Recebido em 14/02/2019.

Aceito em 18/07/2019.

## ANALYSIS OF THE POLICY EXPERIENCES OF THE NOVA FRIBURGO/RIO DE JANEIRO PRODUCTIVE ARRANGEMENT

**Elaine Peixoto Borin**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

**Israel Sanches Marcellino**

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

### ABSTRACT

The productive arrangement of intimate fashion in the Nova Friburgo region (Rio de Janeiro, Brazil) was identified by political institutions in the late 1990s and became the target of promotional initiatives. With this, a considerable number and variety of institutions began to develop actions for the territory. The purpose of this article is to investigate the perceptions of local actors, through field interviews, about these political experiences. From the theoretical framework of the Local Innovative and Productive System (LIPS), a mosaic of narratives based on the perspectives of the local actors was constructed. The confrontation between these narratives and the political discourse supported by extralocal institutions reveals important conclusions related to the LIPS development policies that will be presented in this article.

**Keywords:** LIPS Policies. Territory. Local Development.

## ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS DO ARRANJO PRODUTIVO DE NOVA FRIBURGO/RIO DE JANEIRO

### RESUMO

O arranjo produtivo de moda íntima na região de Nova Friburgo (Rio de Janeiro, Brasil) foi identificado pelas instituições políticas no final da década de 1990 e tornou-se alvo de iniciativas promocionais. Com isso, um número considerável e variedade de instituições começaram a desenvolver ações para o território. O objetivo deste artigo é investigar as percepções de atores locais, por meio de entrevistas de campo, sobre essas experiências políticas. A partir do referencial teórico de Sistema Produtivo Inovativo Local (SPIL), construiu-se um mosaico de narrativas baseadas nas perspectivas dos atores locais. O confronto entre essas narrativas e o discurso político apoiado por instituições extralocais revela importantes conclusões relacionadas às políticas de desenvolvimento do SPIL que serão apresentadas neste artigo.

**Palavras-chave:** Políticas de SPIL. Território. Desenvolvimento Local.

## INTRODUCTION

The history of the textile industry in the region of Nova Friburgo,<sup>1</sup> in the interior of the state of Rio de Janeiro, refers to the beginning of the 20th century when the installation and growth of large companies, mainly the ARP Rendering Factory and Filó S/A, former subsidiary of the transnational Triumph. Among the products made in the region, intimate fashion pieces already had a prominent position in this period. During the 1980s, in the context of economic crisis with particularly negative impacts on the Brazilian industry, the downsizing and closure of many of these factories caused many layoffs. In the middle of this decade, a process of restructuring the local textile industry began. A new structure emerged with the appropriation of the machinery of the old factories by local actors and the reconfiguration of production, which was mostly made up of a significant number of small companies with a high degree of informality at work (CASTRO, 2011).

This historical trajectory illustrates the notion that Local Innovative and Productive Systems (LIPS) are built around productive and innovative capacities specific to the context of the territory in which they are inserted (LASTRES; CASSIOLATO, 2008). In addition, issues pertinent to fashion refer to the popular aesthetic sense built historically and thus specific to the cultural, national and regional context. In this case, the territoriality of Rio de Janeiro in terms of its aesthetic sense and its ability to project itself to the country and to the world is important in shaping patterns in women's intimate fashion. Within this perception, it is important to emphasize that the territory is also responsible for contributing symbolic and cultural values relevant to the activities of LIPS (CASSIOLATO *et alli*, 2008).

It is possible to understand the concept of LIPS as a theoretical-conceptual framework aligned with the perspective of innovation systems and whose object has configuration and dynamics strongly conditioned by the territory (CASSIOLATO; LASTRES, 1999). It is worth emphasizing that the understanding of territory considered by this approach is related to the New Geography perspective (SANTOS, 1978) comprising it from four dimensions: economic, cognitive, sociopolitical and symbolic.

These four fronts capture the essence of the structural specificities of the system reflected in the social, economic, and political relations underlying the territory. In addition to the relationships between individuals, this perspective also allows for other pertinent aspects to the

---

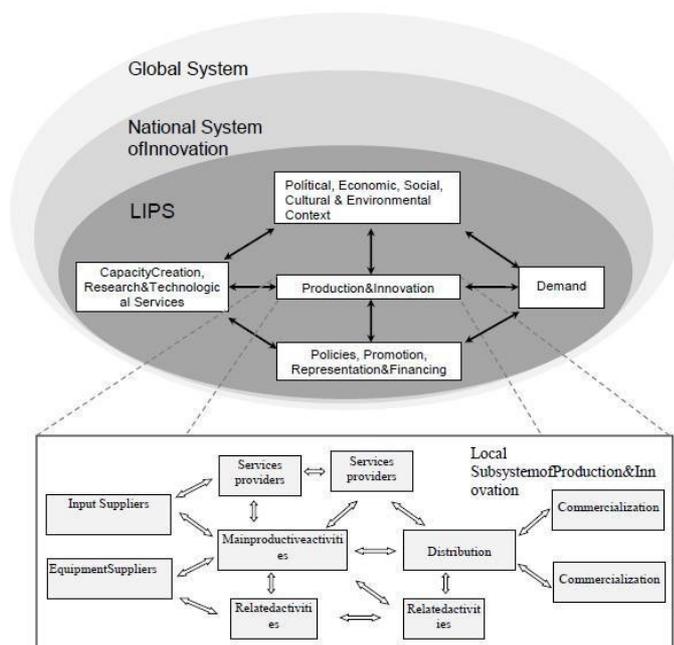
<sup>1</sup> Nova Friburgo is a Brazilian municipality in the state of Rio de Janeiro, southeastern Brazil. Its estimated population in 2019 is 190.631 inhabitants. It is located in the north central portion of the state. The main economic activities are: clothing industry; metal mechanical industry; public administration; tourism / culture / gastronomy. (<https://www.ibge.gov.br>).

bonds of shared ideas and worldviews, essential for the formation of a base of tacit knowledge and learning and innovation processes, to be constituted.

In this sense, a LIPS is a system whose dynamics is largely determined by the ability of its elements to interact in order to create, absorb and articulate knowledge locally, generating innovations. The more a local system is endowed with this capacity, the more intense its dynamics and, therefore, the better its conditions of competing and generating local development from elements proper to the territory. Therefore, it can be understood as a possible path to promote productive and innovative development while converging to promote social sustainable principles such as reinforcing the power of local actors, its culture, its knowledge and generating employment and wealth (LUSTOSA *et alli*, 2017).

Constituted by its internal elements and the interactions between them, it is important to mention that a LIPS constitutes an open system. It establishes relations with relevant elements at the regional, national and international levels. The insertion of the local system in the international context is determined by its dynamics, by the characteristics of its productive net and by the international economic context and the condition of the country in the configuration of international geopolitics. At the national and regional scales, in addition to the links established by the productive system and the demand, the insertion of the LIPS is determined by its interface with the explicit and implicit policies of the national and regional innovation systems.

**Figure 1.** A schematic representation of an LIPS with local, regional, national and international specificities



Source: Marcellino *et al* (2018)

The agglomeration of intimate fashion producers and related products such fitness fashion and beach fashion of Nova Friburgo was identified by policy institutions at the end of 1990 and became the target of promotion initiatives (FGV, 1998). Between 2002 and 2006, the Industrial Districts Development Program, promoted in partnership by SEBRAE<sup>2</sup>, PROMOS Institute<sup>3</sup> IDB<sup>4</sup>, represented a turning point in the trajectory of policies to promote intimate fashion LIPS, while involving a prominent international institution and an unprecedented volume of resources in initiatives to support local development, at least in Rio de Janeiro.

With this inflection in the trajectory, came great visibility for the Nova Friburgo's case. A considerable number of other institutions started to develop actions to support the local system, giving many of these initiatives an emblematic character. In the case of SEBRAE-RJ<sup>5</sup>, for example, the experience of support to LIPS has generated the formation of a methodological reference framework for all policies to stimulate the local development of the organization in Rio de Janeiro (EPSZTEJN; REGAZZI, 2001). This ability to inspire other experiences through their visibility and demonstration effect makes the policy in question a relevant object of analysis. The period in which this policy was implemented was characterized by the rise of the idea of LIPS within the agenda of institutions aimed at promoting development. Since the policy in focus is considered a paradigmatic case of success (REGAZZI, 2007), it is reasonable to say that, at least at regional level, it had a great influence on subsequent experiences.

Given that the LIPS policies in Rio de Janeiro presents challenges to be overcome (BRITTO *et al*, 2010) advancing the understanding of the systemic character of policies for the Nova Friburgo LIPS is relevant. This relevance follows a path as to identify to which extent this initiative adhered, in fact, to the systemic perspective embedded in the LIPSs approach (LASTRES; CASSIOLATO, 2008). It is believed that this type of analysis allows identifying possible questions that contribute to understanding the broader challenges of LIPS state policies in Rio de Janeiro

As stated before, this arrangement is often cited as a case of success in terms of local development policies. These narratives, in general, are anchored in statistics and evaluation indicators developed by the agencies that implemented the policies (i.e. REGAZZI, 2007). The purpose of this article is to investigate the perceptions of local actors, through field interviews, regarding these policy experiences. This analysis will start from a temporal scope that dates back to

---

<sup>2</sup> SEBRAE is the Brazilian Service for Micro and Small Enterprises -MSE, and represents the main institution dedicated to the development of MSE in the country.

<sup>3</sup> PROMOS Institute is the agency for international cooperation of the International Trade Chamber of Milan, Italy.

<sup>4</sup> Inter-American Development Bank.

<sup>5</sup> SEBRAE, like other institutions in Brazil, is constituted by a national office, state offices and several sub-regional offices, between the state and the county level. The SEBRAE -RJ is the Rio de Janeiro state representation of SEBRAE, which has a large degree of administrative and operational independence.

the early 2000s, covering the period 2000-2015.

In order to meet this objective, this article is structured in three parts beyond this introduction. The first part corresponds in detail to the policy set of institutions involved within the system, and the main promotion initiatives within the considered time frame. The second part consists of an appreciation of the narratives collected in the field related to important topics of policies and institutions. Finally, in the third part, the final considerations are presented.

## **2. INSTITUTIONS AND POLICIES ON LIPS**

It is impossible to talk about the institutionality inserted into the intimate fashion LIPS of Nova Friburgo without its great visibility as a central fact. The institutions attracted to this visibility carried out a diverse set of actions to promote the local system. This heterogeneity takes shape in three aspects: the simultaneous performance of institutions with distinct geographic scopes, the diversity of missions and purposes of each institution and the complexity pertinent to the organizational structure of each one.

In terms of the geographic scope of action, the intervention of organs with international, national, state and local action is verified. This multi-scale character institutionality shaped the inter-institutional articulation, given that the different levels of financing capacity and capacity to exert and influence on the territory were determinant to dictate the course of action. The diversity of institutional missions and specific purposes underlying each policy action was decisive for the occurrence of friction in the formation process of the governing body of the LIPS, the Fashion Council<sup>6</sup>.

In a simplified way, considering only the main activities effectively carried out in LIPS, five categories of distinct purposes can be identified: the granting of financial support for different purposes (development, credit, subsidies, policy financing and the like); actions in the area of science, technology and innovation; activities related to the representation of actors; support for international insertion; support to micro and small businesses - MSB.

Another point to present is the complexity of the structure of the institutions involved with actions to promote the local system. In fact, in spite of their scope of national or state performance, Institutions linked to entrepreneurial representation (SEBRAE, SENAI<sup>7</sup> and the FIRJAN<sup>8</sup>),

---

<sup>6</sup> Created in 2002 after the signing of a broad term of cooperation between several of the institutions, the Council had an initial growth trajectory until 2006, reaching to aggregate more than 15 institutions. As the formal governance organization, the mission of the Council is to serve as a forum to the dialogue on the perspectives of LIPS between the actors and to be in a space where they can articulate their actions, making possible the coordination around development strategies for LIPS.

<sup>7</sup> National Service of Industrial Learning

companies (commercial banks and National Post Company) and educational and research institutions (UERJ<sup>9</sup> and State Secretariat of Science and Technology, through of FAETEC<sup>10</sup>) have physical presence in the territory. One highlight is SEBRAE, which is certainly one of the most active entities with the LIPS, whose complexity is even greater. In addition to the local headquarters and the national structure, SEBRAE has a robust state structure and also has a history of systematically devoting itself to the local system. Table 1 summarizes the cited passage above by contextualizing each element of the subsystem of institutions and policies of the local innovation system identified in the field research.

**Table 1:** Institutions that acted together on the intimate Fashion LIPS of Nova Friburgo between 2000 and 2015

Scope of geographic performance	Main Institucional				
	Development, Credit, Grants, Financing, and the like	S,T&I support	Representation	International Insertion Support	Support to
<b>International</b>	IDB			Promos Institute	
<b>National</b>	BNDES Caixa Econômica* Banco do Brasil* Bradesco Bank*	SENAI Cetiqt FINEP		APEX Correios*	SEBRAE*
<b>State</b>	AGERIO State Government (Fiscal Incentives)	FAETEC* SENAI/RJ* UERJ* FAPERJ			
<b>Local</b>		Nova Friburgo and Bom Jardim Town Halls			

Source: authors' elaboration.

Obs.: Institutions marked with (\*) are projected locally through specific sites or affiliated institutions in the LIPS area.

Unfolding this structural complexity of policy bodies can be a source of misunderstanding arising from a divergence of views and disputes between groups within the same institution. Of course, these internal political disputes are natural and virtually omnipresent in experiences of local

<sup>8</sup> Federation of Industry of Rio de Janeiro

<sup>9</sup> State University of Rio de Janeiro

<sup>10</sup> Technical education institution of Rio de Janeiro State

development policies pursued by organizations with complex structures. However, the wide visibility that the policy experience directed to LIPS help out to increase this is problematic, since it represents the opportunity of projection to individuals involved with planning and policymaking.

The institutions with greater weight and political force in governance are those related to corporate representation. In fact, since its foundation, all of the presidents of the Fashion Council have been businessmen or businesswomen in the region, and only in its initial phase has the organization been chaired by business leaders from other local segments (construction and metalworking industries). It contributes to the fact that FIRJAN is an institution to which governance is formally linked. In addition, the influence of the SINDVEST<sup>11</sup> on governance is very high. An indication of this weight is its role in the SENAI of Friburgo change trajectory, to the point of achieving the creation of an ad hoc unit of the institution, SENAI Espaço da Moda<sup>12</sup>, with a predominant focus on LIPS. Currently, both SENAI “Espaço da Moda” and the Fashion Council reside in the SINDVEST building.

This complex and heterogeneous governance structure is the point of arrival of a policy trajectory that dates back to the early 2000s. Prior to this, in the 1980s and 1990s, the local system was 'below the radar' of formal policies, in a situation of relative invisibility. Advances were made in terms of the growth of productive agglomeration, forming the critical mass of the production subsystem, and a level of organization of the arrangement, under the leadership of local entrepreneurs, symbolized by the early editions of FEVEST<sup>13</sup> from 1992.

It is at the end of the 1990s, based on a study conducted by FGV (1998) in partnership with SEBRAE, FIRJAN and the Government of the State of Rio de Janeiro, that this LIPS has its first inflection point in terms of policies. In fact, between the end of the 1990s and the beginning of the 2000s, stimulated by the visibility of local system, several institutions started supporting actions such as Caixa Econômica Federal<sup>14</sup>, in the area of credit, APEX<sup>15</sup> in the area of support to foreign trade, in addition to in the area of Science and Technology (S & T), UERJ and SENAI (LA ROVERE *et al*, 2000; LEMOS *et al*, 2004).

Since then, the local system witnessed a series of events among which the main landmarks are summarized in figure 2, commented in more detail below.

---

<sup>11</sup> Garment Entreprises Union in Nova Friburgo.

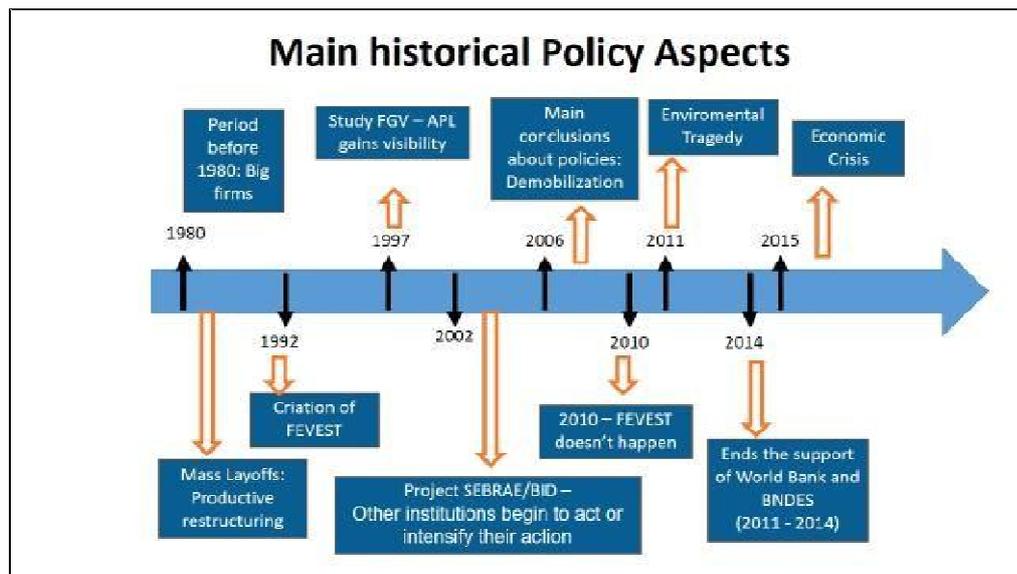
<sup>12</sup> SENAI “Espaço da Moda”, which name can be translated to SENAI Fashion Room, were created by the entrepreneurial.

<sup>13</sup> Nova Friburgo Garment Fair.

<sup>14</sup> Brazilian State Savings Bank.

<sup>15</sup> Brazilian Association for Export Promotion.

**Figure 2:** Main policies of Nova Friburgo’s intimate fashion LIPS



Source: authors' elaboration.

In 2002, the “Industrial Districts Development Program” started, managed by SEBRAE in partnership with the IDB and the PROMOS Institute. This program extended until 2006. The emblematic nature of this project is justified because it is an initiative of unprecedented budgetary scope for the region, in the order of five million dollars at the time (REGAZZI, 2007).

According to Borin (2006), the institutional configuration of the project involved SEBRAE-RJ as the main institution in terms of resource allocation, operation of the policies in the territory and responsibility for the consolidation of the methodological design. The PROMOS Institute had a discrete role in the case of Rio de Janeiro, inserting itself with more emphasis in the national SEBRAE and with a decisive role of influence in the process of the construction of the theoretical-conceptual framework of politics<sup>16</sup>. The IDB, as a development institution, transferred resources through the Multilateral Investment Fund (MIF) and played an important role in the monitoring, oversight and evaluation of the policy derived from a project submitted by SEBRAE and the PROMOS Institute through a call launched by the institution<sup>17</sup>. This role, however, went beyond these functions while the IDB was also important in influencing decisions related to policy design and the selection of LIPSs supported<sup>18</sup>.

Because of this initiative, from 2002 to 2006, led on by the growing visibility of the LIPS review done on Nova Friburgo, which had become internationally prominent in the debate on local

<sup>16</sup> More information, see SEBRAE (2002).

<sup>17</sup> Information provided during field research by an interviewed SEBRAE-RJ staff member directly involved with the process at the time.

<sup>18</sup> Beyond the Nova Friburgo LIPS, other three LIPS were supported by the same policy: the Furniture LIPS of Paragominas, in the state of Pará, the garment LIPS of Tobias Barreto, in the state of Sergipe, and the footwear LIPS of Campina Grande in the state of Paraíba.

development policies in Latin America, other institutions also intensified their support initiatives. During this period, BNDES<sup>19</sup> and Banco do Brasil<sup>20</sup> began to work on arrangements in the areas of credit and development. In the area of support for technology and innovation, FAPERJ<sup>21</sup>, with the support of MCTI<sup>22</sup>, is now involved in supporting the arrangement through the Technology Platforms Program, granting resources to innovation projects. FINEP<sup>23</sup> also began to support, contributing resources to boost the contributions of UERJ to the development of LIPS. The State Government of Rio de Janeiro also extended its insertion in the subsystem of institutions and policy of the arrangement with the concession of fiscal incentives through the Fashion Law in 2003 and the Rosinha Law in 2006. Finally, APEX leveraged its actions to a new level, acting jointly with SEBRAE and the Post Office Company (public one), inducing the formation of six export consortiums in the territory.

In qualitative terms, this phase represented the introduction of new routines and practices in support of LIPS. Firstly, the Fashion Council was organized. Secondly, during this period FEVEST underwent a profound reformulation, with changes at that time being decisive in determining the current format of the event. Third, it is during this period that the actions to support entrepreneurship and the creation of competences in design gained form and scale, generating significant effects although it does not directly attend the majority of LIPS entrepreneurs, since initiative strategies are reasonably frequent and constitute a significant channel for the diffusion of innovations in the territory<sup>24</sup>.

At the end of the IDB / SEBRAE / PROMOS project, the deceleration of most of the support actions - due to the reduced visibility of LIPS - and the positive economic environment observed in the following years contributed to a process of relative demobilization of the governance. In fact, in addition to these exogenous issues to the institutional and policy subsystem, it can be considered that the reduction of the influence of top-down factors in stimulating the structuring of the Fashion Council also contributed to the loss of breath of this institutionally. The main indication of this process is the fact that FEVEST, which is one of the most important points in the agenda of governance activities, was not carried out in 2010.

The third major phase of LIPS policies had a mark in January 2011, when major

---

<sup>19</sup> National Economic and Social Development Bank of Brazil, a public investment bank.

<sup>20</sup> The public commercial bank of Brazil.

<sup>21</sup> Rio de Janeiro State Foundation for Research Support.

<sup>22</sup> Brazilian Ministry of Science, Technology and Innovation.

<sup>23</sup> Brazilian Agency for Financing Innovation Projects

<sup>24</sup> According to Felizardo et al. (2007), these consortiums consisted of small groups of companies endowed with greater competitive potential by policy organisms targeting, each, the insertion of different markets: Mercosur, European Union, Africa, Middle East, Japan, and the United States.

environmental disasters occurred in the region<sup>25</sup>. Human and material losses are, of course, relevant from the point of view of the territory as a lived space. For LIPS *strictu* sense, there were at least three major impacts. The first was the loss of people, mostly workers, involved in production and endowed with skills and knowledge important to a labor-intensive industry. The second was destruction of the service center located on the former UERJ campus, including the advanced cutting machine that was installed at the university. The third is represented in the material losses of the firms and the difficulties of returning to the operations of the factories. Added to this difficulty, the tragedy also had a negative impact in terms of demand, as the disasters affected the image of the territory in the collective image of the country and generated a reduction - at least in the first moment - of the influx of tourists and retail resellers from other cities.

This fact provided a new intervention of great size in the territory, through an economic recovery program realized by a partnership between the World Bank and the BNDES. Held between 2011 and 2014, the program didn't specifically focus on LIPS, but rather a robust regional action in the impacted territory, which included the cities of Nova Friburgo and Bom Jardim. However, within the scope of project initiatives, LIPS was provided with an investment credit line.

As a positive movement in this period, one can point to the restructuring of the local governance. Motivated by the difficulties caused by environmental disasters, LIPS entrepreneurs, especially those economically and politically better positioned sought to articulate themselves in the traditional bodies of representation to channel their demands for advantageous public policies.

After the end of the program, in 2014, LIPS enters the current phase. This phase began in the year 2015, when the economic situation had deteriorated and the outbreak of a crisis with recession of the Brazilian economy. Since LIPS focused on the domestic market and products whose consumption depended to a large extent on consumer income, the current scenario represents the competitive challenges faced.

### 3. THE VISION OF LOCAL ACTORS

During the year of 2017, a field research study was carried out on territory of LIPS. The aim of this research was to capture the perspectives provided by local actors about policy experiences. A total number of sixteen interviews took the impressions of key personal to LIPS historical trajectory and at the present moment, including local entrepreneurs, policymakers,

---

<sup>25</sup> Heavy rains caused landslides and floods of great proportions in six cities of the Mountain Region of Rio de Janeiro: Nova Friburgo, Bom Jardim, Teresópolis, Petrópolis, São José do Vale do Rio Preto and Areal. As a way of illustrating the scale of the disaster, at least in material terms, the World Bank (2012) estimated losses in terms of infrastructure, social services, economic and environmental activities in the order of R\$ 4.7 billion, about US\$ 1,5 billion at the time.

business representatives and people involved with S&T activities.

The selection of the interviewees had the goal of capturing the perspectives of actors who occupied or still occupy leadership positions in the local system, with diversity of roles (policy ‘providers’, policy direct or indirect ‘clients’, policy partners and/or policy evaluators). The list of interviewed LIPS actors, their description and type follows below. Besides the sample selection, the research methodology followed the use of a list of open questions as a script to direct structured interviews. Through this dynamic, the actors could, inside the thematic limits provided by wide questions, openly express themselves about the policy experiences investigated.

**Table 2:** List of interviews by description and type of interviewee

<b>Code for Interviewed Person</b>	<b>Description</b>	<b>Type</b>
Interviewee number 1	Representative of SEBRAE-RJ	Policymaker
Interviewee number 2	Representative of regional office of SEBRAE in Nova Friburgo	Policymaker
Interviewee number 3	Representative of regional office of FIRJAN in Nova Friburgo and Local Entrepreneur	Policymaker, Entrepreneur and Business Representative
Interviewee number 4	Former Representative of Fashion Council	Policymaker
Interviewee number 5	Representative of the Fashion Council and Local Entrepreneur	Entrepreneur
Interviewee number 6	Representative of SINDVEST and Local Entrepreneur	Policymaker, Entrepreneur and Business Representative
Interviewee number 7	Local Entrepreneur	Entrepreneur
Interviewee number 8	Consultant	Entrepreneur and S&T specialist
Interviewee number 9	Local Entrepreneur	Entrepreneur
Interviewee number 10	Representative of IPRJ/UERJ	S&T
Interviewee number 11	Representative of IPRJ/UERJ	S&T
Interviewee number 12	Representative of IPRJ/UERJ	S&T
Interviewee number 13	Representative of State Government	Policymaker
Interviewee number 14	Local Entrepreneur	Entrepreneur
Interviewee number 15	Local Entrepreneur	Entrepreneur
Interviewee number 16	Representative of SENAI Espaço da Moda	S&T

**Source:** authors’ elaboration

Among the different types of interviewees, different versions of some important features related to the policies were detected. In order to refine and organize these perspectives, four well recognized and widely mentioned initiatives were selected to be the focus of the analysis.

The first one was the creation of the formal governance organization, the Fashion Council. The second one was the reinforcement and enlargement of the FEVEST, the official fair for LIPS products. The third was the initiative to create a services center for the local garment firms, hosted in

UERJ campus prior to the environmental disaster. The fourth feature was the recovery policy implemented after the environmental disaster, when credit for investment was offered to firms in Nova Friburgo and Bom Jardim.

Different narratives were identified in the research field related to the trajectory of creation and consolidation of governance. These variants arose according to the position of each actor as to their institutional linkage to the condition of entrepreneur (and entrepreneur involved with policymaking) or the lack of a linkage to policymaking in regard to LIPS. A common idea diffused in most of these narratives is a perception shared by most agents of the territory that the LIPS and what is known as the “Intimate Fashion Production Agglomeration” are essentially different objects. Briefly, there is an imprecise perception that the so-called Production Agglomeration constitutes what would be called a production subsystem of the LIPS and that the LIPS, itself, would be what is understood as governance (the Fashion Council), that is, a part of the policy subsystem of the LIPS.

According to the local institutions perspective, the construction of a governance mechanism was the consequence of the incentives provided. Specifically, the IDB/SEBRAE/PROMOS program had this issue as a clear objective when it looked to induce the creation of an associative culture, trust among local actors and the accumulation of social capital. Indeed, the official discourse of the IDB (FUMIN, 2010) and the SEBRAE (REGAZZI, 2007), which attributed to their joint intervention from 2002 the main motivation for the creation of the governance of the local system. In this case, two institutions with their nuclei acting outside the territory, two at international level and one at state level, would have motivated the process in a top-down approach. Therefore, the Fashion Council dense representation and high level of acknowledgement inside and outside the territory constitute a feature of success of the policy.

The other type of narrative is determined by the actors of the territory. With subtle nuances, the entrepreneurs and the business representative actors see the local level initiative as the main trigger for the creation and consolidation of the Fashion Council. The regional office of FIRJAN in Nova Friburgo is pointed out as the key institution for the process. This role was assumed by the leadership of the institution in 2003 as a result of issues in the conduct of the program carried out by the IDB/SEBRAE/PROMOS from 2002. At one point, with a change of the directive body in the program, including the exchange of the entire staff of SEBRAE's regional office in Nova Friburgo, business leaders and their representative body gained more flexibility by articulating the actions of the program. Therefore, despite the importance of SEBRAE and IDB in the formal creation of the Fashion Council, FIRJAN had a decisive role in making the governance functional since it already catalyzed the pre-existent trust and associative culture among local

entrepreneurs, giving legitimacy to the process. This narrative can be understood as a bottom-up perspective of governance building. The result of these events can be synthetically summarized in the following interview excerpt:

"...That was basically it, the SEBRAE [and] the IDB money that started to leverage the process. (...) SEBRAE coordinated with external consultants who handled the project. As it does in several places, this is the standard of work of the Sebrae (...) then, a short time before, it had the same level of confusion [internal conflicts in SEBRAE]. [In response, FIRJAN, in October 2003] created an institution called the Fashion Council. " Interviewee 4. Adapted. Translated to English.

Both the top-down and the bottom-up narratives over the emergence of the Fashion Council acknowledge it as a device useful to bridging firm demands and institutional policies in LIPS. The fact that it is not so useful to fulfill the same role with demands and needs of other social actors of LIPS (e.g. workers and informal SMEs) corroborates the narratives of governance built up by the influence of extra territorial institutions and local business leaders able to be influential in FIRJAN. However, it makes a point to relativize the success claimed by SEBRAE, IDB or FIRJAN in the legacy left by Fashion Council since it partially represents the LIPS actors.

Another topic frequently raised by local actors during interviews was the importance of FEVEST to LIPS. Again, the narrative proposed by policymakers put the fair as a decisive feature for the growth of local production. This event was focused on different of policy initiatives - promoted by IDB, SEBRAE, SENAI, BNDES, the State Government of Rio de Janeiro and Nova Friburgo Town Hall – aiming at the construction of a collective identity around the local production of intimate fashion pieces. The shared idea among the initiatives was to use FEVEST as an axis to project nationally and internationally the visibility of the local system, helping to open new markets for the local system.

The fair has both a history of continuity and discontinuity. Since it was established, in 1992, this yearly event was not carried out only in 2010. But, qualitatively, the FEVEST design has changed sharply. In the early years, it was a small event, with a design similar to a street fair for tourists and retail resellers from other cities who visit the event. In the 2000's the event scaled up and began to be held in indoor facilities. After some other changes, in 2011 the FEVEST took on some different characteristics, becoming a kind of fashion show, restricting the quantity of expositors present and opening up space for entrepreneurial buyers from other parts of Brazil and other countries.

The narrative created by extra-local actors puts the evolution of FEVEST as a sophisticated process. In the first phase, the event built up a rudimentary collective identity among producers, in the second phase, this identity, gained visibility outside the territory and, in the last phase, the event

changed the perception of the LIPS on both the national and international view. Objectively, the evolution of FEVEST could make it possible for local producers to change the conception of micro and small-sized producers of low to middle quality lingerie to small and medium-sized producers of middle to high-quality lingerie. By the results achieved, the official discourse affirms FEVEST as a great policy legacy for LIPS.

From the perspective of local entrepreneurs interviewed, some of whom still participate in the fair, the evolution of FEVEST contributed to give visibility to LIPS and open marketing channels, mainly with big national buyers. However, the last phase of the fair is a theme of controversy. Indeed, the idea of micro and small-sized of low to medium quality producers in LIPS is still compatible with the empirical evidence. But there is a small elite group of entrepreneurs that has been able to become larger and offer greater product quality through better capabilities in process technologies, design, branding and marketing.

Summing up, the recent qualitative changes in the event is attempting to create a new concept for LIPS, which went through transformations, and became more diversified. In this increasingly heterogeneous system, the entrepreneurs with more capacity to influence the institutions that promote FEVEST could push it to a different format. The opinions of key actors about this process are divided. Some of them consider it as positive, part of a long term perspective aimed at consolidating local production with high competitiveness (e.g. large scale, brands, and other options) as a strategy for the future of LIPS. Others are opposed to the idea, regarding it as an attempt to artificially change the original collective identity, with limited possibilities to generate collective benefits.

One of the items in the field of S&T initiatives dedicated to LIPS, was the construction of a service center. Proposed by the IDB/SEBRAE/PROMOS program, following the Italian districts experience, the center could not be established. Following the idea proposed by the project, and as a chaired institution of the Fashion Council, the state university, UERJ, was able to build a service center. Two partnerships were important to make the service center feasible, the financial support obtained with FINEP and the donation of land obtained near the Nova Friburgo campus by a local traditional school.

Of course, the representatives of UERJ regard this initiative as a feature of success of LIPS. On the other hand, both the extra local policy institutions and local entrepreneurs have downplayed its importance. Behind those narratives, is a question related to conflict of interest and a lack of coordination boosted by the opportunity of having visibility offered by LIPS to policy institutions. Considering the interviewed actors who attributed (positive or negative) highlight to the service center, two different narratives have been created.

The first one, already mentioned, was generated by policymakers and entrepreneurial representative actors. The other narrative, put forward by UERJ representatives and other Science and Technology (S&T) related actors, acknowledge a limited reach of the direct effects of the initiative. As soon it lacked support by other institutions in terms of operation, maintenance and costing, the service center faced difficulties to meet a large array of demands. Due to these problems, the strategy of the policy was to focus on specific needs presented by LIPS firms. Concretely, a main contribution of the UERJ initiative was to introduce a new technology to LIPS, a laser cutting machine integrated with a modelling system. As a result, it was able to improve the productivity of an important process in the garment industry for a set of firms whose focus was on scaling up to meet big buyers demands.

According to these actors, this service center, closed in 2011 because of the landslides in the region, made long-term contributions despite its short period of activity. The access to new technology served as a demonstration to some firms carrying the diffusion of the technology within a limited range of local firms. Following a growth strategy through contracts with bigger buyers, those firms reached medium size, with a privileged position in terms of competitiveness and representation in LIPS. Consequently, significant innovative activities can be considered as a result of the initiative.

The last policy initiative in field research was the creation credit line opened by BNDES in partnership with the World Bank in the scope of the recovery plan to the environmental disasters that occurred in the territory. Due to the challenges imposed by the conditions found in Nova Friburgo and Bom Jardim after the floods and landslides, the LIPS institutions resorted to the Fashion Council to establish interlocution with organizations interested to design actions to recover the local economy. It was in this context when World Bank representatives contacted Brazilian authorities to design such an emergency package and BNDES was responsible for operating a credit facility to restore the local economy.

There is no specific narrative about the impact of this intervention. The focus of evaluations and public opinion was the whole emergency intervention, that included other cities and other focuses (social, environmental, infrastructural and other economic focuses). Actors from the territory and outside were unanimous to affirm the ineffectiveness of the World Bank/BNDES initiative. In a general sense, which gets closer to common sense about the whole initiative in the territory is a wide inefficacy of the whole intervention mainly because of discoordination and were – although not in Nova Friburgo or Bom Jardim - linked to corruption scandals<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> The case of the Teresópolis symbolizes this link made by public opinion, because three different mayors had their terms revoked due to charges of corruption related to the national and international aid resources in 2012. (for more, see:

According to local actors, the inefficacy of the policy had less vague and caricature causes. Probably, following the institutional biases of BNDES and the World Bank, the credit line created was for the gross formation of fixed capital. According to information collected during field research, local entrepreneurs and business representative believe the focus of the policy was wrong. The specificities of the territory, the spatial differences of the environmental impacts and the firms physical structure made working capital - and not resources for investment - crucial for a short run recovery. The testimony given by interviewee 5, for example, was able to put together those three pieces, pointing that landslides were concentrated in residential areas while floods had a broader impact over productive areas of LIPS. Moreover, the floods were particularly intense in the neighborhoods of Nova Friburgo, the city that hosts a greater portion of the factories. At last, the factories were, frequently, organized small buildings of two floors to four floors, with commercial and administrative facilities occupying the first one and industrial facilities above. That is, most of the LIPS firms were impacted by floods, ruining the store stock and administrative documents and registers while the machinery was mostly intact, making support to reset the capital lost in store stocks and the administrative capacity of the companies.

Complementarily, another specific attribute of LIPS that was not taken into account by the policy was the high degree of informality. When the concession of the credit to formal companies with a legal entity register was placed as a condition, the possibility informal enterprises in obtaining the intended support was restricted. In addition, the requirement to present documents and certifications in the short term to access the policy was also seen as a restrictive requirement, since even companies that met such requirements before the tragedies faced difficulties in meeting them since their administrative facilities had been affected and documents lost.

Summing up, in the perception of the entrepreneurs, this initiative suffered problems of diagnosis, design, excess of requirements and failures of coordination with other institutions (such as those responsible to reset lost documents). Credit was offered for the less essential needs, exclusively to formal firms which suffered less from the tragedies. That is, the wrong support to those who needed less.

#### **4. FINAL CONSIDERATIONS**

The territory is a place constituted by a large array of actors and experiences with local development, in general, involve a diversified set of institutions and organizations. In the case of

---

<https://oglobo.globo.com/rio/prefeito-de-teresopolis-afastado-por-corrupcao-outros-governantes-do-interior-tambem-estao-na-berlinda-2707323>).

Nova Friburgo region it concentrates those attributes at a complex degree, since its visibility attracted local, state, national and international policy institutions, public and private. The aim of this paper was to understand general aspects of support initiatives promoted by those organizations and compare different points of view.

These perspectives provided by different actors, generally, have different visibility in debates about the results of such experiences. The most prominent is the point of view manifested by well-acknowledged extra-local institutions. As a usual – but not general – consequence, the way these policies are felt in the territory, by low-profile local actors, tends to be less visible in this kind of debate. In this work, the Nova Friburgo region experience is investigated to put together two types of narratives: one that is prominent, and the other one, frequently kept ‘below the radar’, manifested by the local actors directly involved with the territory.

Starting from a perspective based on local innovation systems (LIPS), it was possible to understand this case through an analytical approach based on subsystems. As LIPS is composed of five subsystems<sup>27</sup>, this approach was useful to limit the sample to nearly four types of actors: those linked with policies and institutions (policymakers and business representatives), those linked with production (entrepreneurs), and S&T actors. Through field research carried out in the territory it was possible to structure a mosaic of narratives based on the perspectives of local actors regarding the four most important topics related to the policy initiatives for the promotion of LIPS.

The actions dedicated to building up a formal governance structure gave rise to a conflict of narratives between local and extra-local actors. The policy documents – and the wider body of literature developed in Brazil about LIPS – point out policies as the main cause for the Fashion Council’s success. The local actors’ perspective, otherwise, indicates the pre-existence of an associative culture in the territory as the main determinant for this success.

This contradiction suggests that the emergence phenomenon in LIPS governance can be explained through both top-down and bottom-up processes. Moreover, the evidence on the importance of local features raises doubts about the voluntarist perspectives of policymaking on the creation of associative cultures solely by economic incentive provisions.

The differences in narratives on the LIPS official commercial fair go in two directions. The discourse of extra-local organizations emphasizes the role of FEVEST in the construction of a collective identity (band) of LIPS outside the territory as a linear and successful process of evolution. The local perspective produced two different narratives, indicating the existence of two

---

<sup>27</sup> Production and innovation subsystem; institutions and policies subsystem; research and training subsystem; demand subsystem; and a last subsystem constituted of sociocultural, political and geographic features of the territory.

different groups of interest among entrepreneurs. Both narratives recognize a break in trajectory in the recent phase. One group of local actors describe this change as positive since it represents the future trending of LIPS, emphasizing strategies based in virtuous competitiveness with benefits concentrated by companies more able to capture it. The other group tends to describe the new phase of FEVEST as a rupture within the original characteristics of LIPS companies, emphasizing the negative effects of uneven capabilities to capture the benefits of the fair in the short run.

The existence of different narratives for FEVEST at the local level indicates that LIPS dynamics made heterogeneity deepen, while a set of firms with active innovative strategies emerged. Indeed, the existence of relevant brands in some niches in the regional and national markets also indicate this phenomenon. The increase in this heterogeneity reverberates at the political level, as the two identified groups have different levels of influence over policymaking and representative business bodies. Since policies have heterogeneous impacts on the territory, the dialectical relationship between policies and power relations in the system is a point to be highlighted in future research.

In Brazil, universities frequently play a marginal role in LIPS. In the case of the Nova Friburgo region, indeed, the impacts of UERJ insertion into the local system do not seem to be great, but they exist and different narratives tend to downplay it. The case of service center structured by UERJ is described by extra-local institutions and by local entrepreneurial actors as null or nearly null. In contrast to those narratives, S&T actors (not only UERJ representatives) usually consider this experience important to the spreading of technology that boosted the capacity of some prominent firms to insert themselves into marketing channels based on big buyers, high-scale production, and significant quality requirements. This conflict of narratives and the consistency of the latter with the rise of big buyers' involvement with some LIPS companies indicate a tendency to marginalize the university in the LIPS dynamics and governance structure.

Interestingly, this tendency can be related to different issues. Firstly, the dispute, boosted by the possibilities to achieve visibility and projection with success narratives related to the iconic Nova Friburgo LIPS, might help to marginalize UERJ in the wider universe of actors. The asymmetries between universities and entrepreneurial organizations, in terms of objectives and routines, might have also been a point of tension. Lastly, the overlapping between roles fulfilled by UERJ and by SENAI institutions could have been another feature to inhibit a deeper insertion of the university into LIPS.

The case of the joint initiative between the World Bank and BNDES illustrates a case with unanimous negative narratives. While the extra-local perspective provides a blurry vision of the failure determinants, the local actors' perspectives are in agreement and emphatic in attributing the

inefficacy policies to institutional biases and mistakes. In this case, the point of view of local actors constitute a powerful complement to the analysis. Putting strong weight on territorial, spatial and company specifics, tries to justify why the policy did not work.

## REFERENCES

BORIN, E. **O SEBRAE e os arranjos produtivos locais: o caso de Nova Friburgo/RJ.** Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.

BRITTO, J.; VARGAS, M.; CARVALHO, G. (2010). **Políticas para arranjos produtivos locais no Estado do Rio de Janeiro:** Aspectos conceituais, institucionalidade e perspectivas de desenvolvimento. In.: CAMPOS, R.; STALLIVIERI, F.; VARGAS, M.; MATOS, M. (org.). Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no sul, sudeste e centro-oeste do Brasil. Rio de Janeiro: E- Papers, 2010.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. (Orgs.) **Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul.** Brasília: IBICT, 1999.

CASSIOLATO, J.; MATOS, M.; LASTRES, H. (Orgs.) **Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento - criatividade e cultura, v. 1.** Rio de Janeiro: E-Papers, 2008.

CASTRO, R. S. **Resistência e colaboração na reestruturação produtiva.** Uma análise das operárias costureiras de Nova Friburgo. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais da UNESP. Marília, São Paulo, 2011.

EPSZTEJN, R.; REGAZZI, R. Proposta de modelo teórico de cluster de pequenas e médias empresas para o polo de confecções e moda íntima da Região de Nova Friburgo. In: **Anais do XXI Encontro Nacional de Engenharia de Produção,** Salvador, 2001.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. **Potencialidades do Estado do Rio de Janeiro.** 1998.

FUMIN. Impact evaluation of the program for the development of industrial districts in Brazil. Santiago, 2010. 41 p. (Final Report).

LA ROVERE, R.; HASENCLEVER, L.; MELO, L. M.; FIALHO, B.; SILVA, M. **Industrialização descentralizada:** sistemas industriais locais estudo do setor têxtil e de confecções. Nota Técnica 37. Projeto arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. BNDES e FINEP, 2000.

LASTRES, H.; CASSIOLATO, J. Políticas para arranjos produtivos locais no Brasil. In: Oliveira, F.B. (Ed.) Política de gestão pública integrada. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

LEMO, C. R.; ALBAGLI, S.; SZAPIRO, M. H. S. **Promoção de arranjos produtivos locais:** Iniciativas em nível federal. RedeSist, 2004 (Relatório de pesquisa).

LUSTOSA, C.; PODCAMENI, M.G.; MARCELLINO, I.; TOMASSINI, C.; ANDREATTA, A.C.; QUEIROZ, J. **Desenvolvimento local, inclusivo e sustentável:** revisitando a sustentabilidade a partir da perspectiva sistêmica de arranjos produtivos locais. In.: Marcelo Matos, José Cassiolato, Helena Lastres, Cristiane Garcez, Marina Szapiro (orgs). Arranjos produtivos locais: referencial, experiências e políticas em 20 anos da RedeSist. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.

MARCELLINO, I.; BORIN, E.; VASCONCELO, L., LEWENKOPF, M.; **Analysis on the experiences of local development policies in the intimate fashion LIPS of Nova Friburgo (Brazil) from 2000 to 2015**; 16<sup>th</sup> Globelics International Conference (ACCRA), Ghana, October, 2018.

REGAZZI, R. D. **Moda Íntima de Nova Friburgo: Um arranjo produtivo que deu certo.** Rio de Janeiro: SEBRAE/RJ, 2007.

SANTOS, M. **Por uma geografia nova.** São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

SEBRAE (2002). **Metodologia do programa de desenvolvimento de distritos industriais.**

SEBRAE, Instituto Promos e BID/FUMIN.

**AUTORES:**

**Elaine Peixoto Borin**

Professora da Faculdade de Engenharia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

E-mail: elaine.borin@ig.com.br

**Israel Sanches Marcellino**

Doutorando em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

E-mail: sanchesisrael@gmail.com

---

Recebido em 14/09/2019.

Aceito em 07/11/2019.

## REFLEXÕES PRELIMINARES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA TRABALHISTA NA PARAÍBA E SEUS DESDOBRAMENTOS SOBRE A DINÂMICA DA INFORMALIDADE

José Aderivaldo Silva da Nóbrega  
Universidade Federal de Campina Grande

### RESUMO

A Reforma Trabalhista produziu um conjunto de transformações no mercado de trabalho brasileiro entre as quais se incluem novas modalidades de contrato, a redefinição das regras da jornada de trabalho, a modificação nas negociações coletivas, o fim da contribuição sindical compulsória, limitações na atuação da justiça do trabalho entre outros aspectos. A justificativa para isso foi a necessidade de se “modernizar a legislação do trabalho”. Há um ano em vigor, as opiniões se dividem em relação aos reais efeitos desta mudança na regulação do trabalho. Afirma-se que os efeitos foram no sentido do retrocesso da proteção social ao mesmo tempo em que se estimulou o crescimento do trabalho informal, o desmonte do sindicalismo e o avanço da precarização e informalização do trabalho. Em face deste cenário em construção, o presente texto tem o objetivo descrever as modificações que já se pode observar nas configurações do trabalho na Paraíba a partir da implementação da reforma. Para levar à frente nosso objetivo analisaremos alguns dados secundários oficiais produzidos pelo IBGE e o MTE, além de outros indicadores gerais. Nossa hipótese é que, no contexto paraibano, tal reforma potencializa o trabalho informal e precário, inclusive, em setores nos quais o nível de formalização e de proteção social eram mais elevados.

**Palavras-Chave:** Mercado de Trabalho. Informalidade. Reforma Trabalhista. Legislação Trabalhista.

### PRELIMINARY REFLECTIONS ON THE IMPLEMENTATION OF THE LABOR REFORM IN PARAÍBA AND ITS DEPLOYMENTS ON THE DYNAMICS OF INFORMALITY

#### ABSTRACT

The Labor Reform has produced a series of transformations in the Brazilian labor market, including new contract modalities, redefinition of working day rules, changes in collective bargaining, the termination of compulsory union contribution, limitations in the work labor justice, among other aspects. The justification for this was the need to "modernize labor legislation". A year ago, opinions differ in relation to the real effects of this change in labor regulation. It is said that the effects were towards the retrocession of social protection while stimulating the growth of informal work, the dismantling of trade unionism and the advance of precariousness and informalization of work. In view of this scenario under construction, the present text has the objective to describe the modifications that can already be observed in the configuration of the work in Paraíba from the implementation of the reform. To take forward our objective we will analyze some official secondary data produced by the IBGE and the MTE, in addition to other general indicators. Our hypothesis is that, in the Paraíbaan context, such reform strengthens informal and precarious work, even in sectors where the level of formalization and social protection were higher.

**Keywords:** Labor Market. Informality. Labor Reform. Labor Legislation.

**INTRODUÇÃO**

Em 11 de novembro de 2017 entrou em vigor a Lei Nº 13.467 que alterou, em mais de 100 pontos, a Consolidação das Leis Trabalhistas no Brasil. No conjunto de modificações, pode-se dizer que a reforma introduziu novas modalidades de contrato, redefiniu as regras da jornada de trabalho, modificou as negociações coletivas, pôs fim à contribuição sindical, redefiniu as formas de acesso à justiça do trabalho entre outros aspectos. A justificativa para isso foi a necessidade de se modernizar a legislação do trabalho o que, conseqüentemente, influenciaria a geração de empregos e a retomada do crescimento do país a partir dos investimentos na produção decorrentes desta “maior segurança jurídica”.

Há quase dois anos em vigor, as opiniões se dividem em relação aos reais efeitos desta mudança, especialmente, quando se verifica a elevação no número de desempregados para 13,7 milhões, o rebaixamento do salário dos trabalhadores que são readmitidos, o crescimento dos desligamentos por acordos mútuos, portanto, sem a participação dos sindicatos, entre outros aspectos. Na Paraíba, por exemplo, os primeiros indicadores que se tem sobre a implementação da reforma, revelam que o mercado de trabalho no primeiro trimestre de 2018 registrou, em relação ao trimestre anterior, uma queda de 1% no nível de ocupação e de 2,1% no trabalho com carteira assinada no setor privado.

Diante do quadro sinalizado acima, o objetivo deste trabalho é descrever as modificações que já se pode observar nas configurações do trabalho na Paraíba a partir da implementação da reforma. Para discutir estas questões, nossa metodologia de trabalho se debruçará na análise de dados secundários oficiais produzidos por IBGE e MTE, além de outros indicadores gerais apontados em pesquisas em curso sobre o mesmo tema. Nossa hipótese é que, no contexto paraibano, tal reforma potencializa o trabalho informal e precário, inclusive, em setores aonde o nível de formalização e de proteção social eram mais elevados.

O artigo será dividido em três sessões sendo que na primeira apontaremos alguns traços gerais das abordagens contemporâneas da Sociologia a respeito das transformações do mundo do trabalho. Na segunda sessão, descreveremos os pontos mais importantes da reforma e, na terceira, apresentaremos os primeiros dados oficiais que nos mostram os efeitos da reforma trabalhista na Paraíba.

## 1. A MARCHA DA PRECARIZAÇÃO E DA INFORMALIZAÇÃO DO TRABALHO

Alguns autores que têm se dedicado a refletir a respeito desta última reforma trabalhista no Brasil (Krein *et al*, 2018; Filgueiras *et al*, 2018; Santos e Gimenez, 2018) apontam o impacto das mudanças na legislação sobre os processos de precarização, flexibilização e de informalização do trabalho. Manzano e Caldeira (2018), inclusive, apontam, por um lado, um quadro de queda na taxa de informalidade no Brasil de 2012 a 2014 e, por outro lado, uma tendência de elevação a partir do 4<sup>a</sup> trimestre de 2014 quando salta de 45% para quase 49% no ano de 2017 (Manzano e Caldeira, 2018, p. 92). Na argumentação dos autores citados, a reforma consolida as tendências do mercado de trabalho que já vinham se desdobrando desde a crise dos anos 1970 - inclusive no mundo inteiro.

A respeito destes acontecimentos dos anos 1970, na França, por exemplo, houve um período de pleno emprego no período de 1950-1970 que chegou, inclusive, à marca de 85% de assalariamento. O salário, sob a ótica do fordismo e naquele contexto, não era apenas um pagamento recebido estritamente para atividade executada, mas, para além da remuneração, consistia num status que permitia ao trabalhador acesso a determinados direitos sociais. O desmantelamento desta sociedade salarial, como denominou Castel (1998), afetava não apenas os trabalhadores desqualificados, marginais, atípicos etc., mas, toda classe trabalhadora uma vez que se tratava de mudanças que estavam no centro da dinâmica capitalista e chegava até aos mais estáveis no conjunto da classe trabalhadora.

Appay e Thébaud-Mony (1997) entendiam que o retrocesso em relação aos direitos sociais conquistados na França decorria, por um lado, das mudanças na estrutura produtiva e da reconfiguração da condição salarial (desemprego em massa, subcontratação, mudanças de estatuto) e, por outro, da transformação da legislação do trabalho que redefine o direito do trabalho e das empresas (Thebaud-Mony e Druck, 2007: 36). Em ambos os casos, o resultado é a institucionalização da insegurança do trabalhador. As saídas para a crise do capital - crise estrutural, segundo Mészáros (2011) - implicaram a redefinição dos vínculos de trabalho e das relações contratuais a ponto de, mesmo entre os trabalhadores os mais estáveis, a instabilidade passaria a ser a norma (Sennet, 2009). Os desdobramentos das mudanças nos processos e nas relações de produção terão desdobramentos diferentes no mundo inteiro, mas, sempre com a tendência a precarização e, de certa maneira, informalização do trabalho.

No caso brasileiro, pode-se dizer que as mudanças na legislação do trabalho visando a flexibilização, as novas condições de negociação do contrato de trabalho com peso no acordo entre patrão e empregado sem passar pela proteção social chegam a ser ainda mais graves uma vez que, sequer, chegamos a uma sociedade salarial (Druck, 2011a) e a formação do mercado de trabalho é

extremamente desigual se desdobrando de processos de escravidão (Barbosa, 2008; Cardoso, 2010; Souza, 2017), passando por regimes militares com forte repressão às entidades de representação da classe trabalhadora o que fragiliza a referida classe e beneficia os empresários.

Para Alves (2013), a década de 1990 foi cheia de medidas neoliberais que deflagraram a precarização do trabalho e que teve como resultado a nova precariedade salarial na qual a insegurança no emprego não diz respeito apenas às categorias do setor privado, mas, também, nas do setor público que perdem benefícios sociais (ALVES, 2013, p. 145). A situação brasileira nos anos 2000 faz Alves (2013) pensar a precarização não apenas como questão salarial, mas, como a precarização do próprio homem-que-trabalha na medida em que corrói a sua vida pessoal e a sua saúde.

A precarização é um problema que afeta os trabalhadores sob muitos aspectos, conforme mostra a literatura nacional e internacional (Druck, 2011; Franco, Druck, Silva, 2010, Alves, 2013, Castel, 1998, Appay, Therbaud-Mony, 2007, Bourdieu, 1998). Ela perpassa a esfera do econômico e tem implicações sociais, políticas, legais, indenitárias, da saúde pública etc. Caminhando lado a lado está a informalidade como outra característica marcante do Brasil e que é potencializada pela medidas de flexibilização e de desregulamentação.

A informalidade, traço marcante no Brasil, é produto, como destacado por Oliveira (2003), da própria dinâmica do capital que se expande no Brasil numa dialética que cria e recria relações de trabalho que são funcionais para o processo de acumulação. Uma das evidências que o autor apresenta é a expansão da indústria automobilística com seu aparato tecnológico e assalariamento padrão, por um lado, e, por outro, a existência das oficinas prestando serviços fora da rede autorizada, e dos “flanelinhas” espalhados pelos semáforos e pontos de parada nas grandes cidades especialmente.

Certas características da reforma trabalhista atual, têm muito a ver com as atividades informais já conhecidas nos anos 1970. Veja, por exemplo, Machado da Silva (1971) que produziu um interessante estudo no qual descreve os mercados de trabalho formal e não formal no Brasil. Embora não use o conceito de informalidade, o autor, lança ideias interessantes sobre a estrutura do mercado brasileiro. Primeiramente, ressalta que ambos se diferenciam, mas, não universos isolados uma vez que fazem parte da dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. Ressalta, inclusive, que na divisão do trabalho familiar - no caso estudado das metrópoles brasileiras - há uma combinação entre atividades formais e informais que garante a renda familiar. Na verdade, as maiores distinções que se pode estabelecer entre ambos os mercados diz respeito ao acesso à proteção social e o reconhecimento legal que configura a atividade formal.

O ponto interessante deste enfoque é a identificação da importância dos trabalhadores autônomos sem carteira assinada no mercado não formal, bem como a personificação e a flexibilidade das atividades informais que colocam um peso muito forte no indivíduo como gestor de seu próprio trabalho que é uma condição fundamental para que ele possa se estabelecer e ter uma previsão de renda que lhe garanta a reprodução familiar. A flexibilidade do mercado não formal, nos termos de Machado da Silva (1971), diz respeito a jornadas de trabalho muito extensas, em dias e horários variados, bem como tem relação com preços cobrados por serviço prestados ou mercadoria vendida cujos pagamentos, inclusive, são feitos de forma também flexível.

A partir destes apontamentos podemos dizer que, de fato, as regras que definem os tipos de contratos, especialmente, os intermitentes e o autônomo, contribuem para que estas características do mercado de trabalho brasileiro – a precariedade e a informalidade - estejam cada vez mais no centro da dinâmica de acumulação no Brasil. A seguir levantamos alguns pontos para se pensar esta marcha em curso.

## **2. OS TRAÇOS DA REFORMA TRABALHISTA APROVADA**

A reforma trabalhista tem sido vendida como uma forma de “modernizar” as relações trabalhistas e garantir maior competitividade das empresas brasileiras na medida em que poderia haver mais investimentos em razão do rebaixamento dos custos do trabalho e desburocratização. José Pastore, um dos principais autores tomados por referência para elaboração do Parecer do PL 6787/16 que subsidiou a formulação da reforma, chegou a afirmar que a “espinha dorsal” da nova legislação seria a “valorização da negociação coletiva” que garante que empregados e empregadores possam “estabelecer proteções de forma diferente do que prega a CLT, sem revogar naquela lei os direitos agora negociáveis” (PASTORE, 2017, S/P).

Na interpretação de Pastore, a reforma não revoga a CLT, mas, dá condições de sair do engessamento e mais “liberdade às partes” para negociarem sob outros termos que não aqueles da Lei. Tal negociação, na sua argumentação, tem limitações porque no próprio PLC define-se uma série de direitos que são inegociáveis por se tratar das seguintes cláusulas constitucionais: “proteções da saúde, licenças-maternidade e paternidade, aviso prévio, seguro contra acidentes e vários outros que, no projeto em tela, são tratados como cláusulas péticas” (PASTORE, 2017, S/P). Ainda sob o olhar por dentro da defesa da reforma, a negociação possível se refere à jornada de trabalho, parcelamento das férias, trabalho por produtividade, teletrabalho, tempo de descanso – isso segundo o referido autor. Serão estes mesmos os efeitos da reforma? Antes dos números, vejamos no que consiste a reforma.

Em seu parecer sobre o projeto de lei original que tramitou na Câmara, o deputado Rogério Marinho alegou que a CLT, de 1943, estava obsoleta e não corresponderia aos desafios do tempo presente. Aduziu à necessidade de uma “modernização” da CLT:

O Substitutivo apresentado não está focado na supressão de direitos, mas sim em proporcionar uma legislação mais moderna, que busque soluções inteligentes para novas modalidades de contratação, que aumente a segurança jurídica de todas as partes da relação de emprego, enfim, que adapte a CLT às modernizações verificadas no mundo nesses mais de 70 anos que separam o nascimento da CLT deste momento (MARINHO, 2017, p.20)

A modernização significa neste parecer, entre outras coisas, dar mais liberdade para que as condições de trabalho e remuneração sejam discutidas entre patrão e empregado sem a intermediação do sindicato. O que for acordado entre as partes prevalecerá sobre o legislado. A tese é que isso não apenas dá mais liberdade para o patrão e o empregado definirem as condições para a formalização do contrato, como também, teria repercussões positivas na redução de conflitos trabalhistas que tanto têm onerado a justiça do trabalho:

De acordo com dados colocados à disposição pelo próprio TST, somente no ano de 2016, as Varas do Trabalho receberam, na fase de conhecimento, 2.756.159 processos, um aumento de 4,5% em relação ao ano anterior. Desses, 2.686.711 foram processados e julgados. A soma da diferença dos processos não julgados no ano com o resíduo já existente nos tribunais totalizou 1.843.336 de processos pendentes de julgamento, em 31 de dezembro de 2016. (...) Somando todos esses números, chegamos ao expressivo número de cerca de 4 milhões de novas ações trabalhistas. (...) A pergunta a ser feita é: o País suporta tal demanda? Até quando os tribunais trabalhistas suportarão esse volume de processos? (MARINHO, 2017, p.21-22)

Vê-se que a reforma trabalhista não apenas flexibiliza, como também, cria barreiras para a resolução de litígios na Justiça do Trabalho. Modernizar a legislação significa evitar a busca do poder judiciário para resolver litígios e adotar resoluções extrajudiciais.

Em verdade, há uma desconfiguração das relações de trabalho e de garantias para o trabalhador a começar pela jornada de trabalho. O Decreto-Lei Nº 5.452 de 1º de maio de 1943 – que estabelece a CLT - definia, em seu artigo 58, que a jornada de trabalho corresponde a 8 horas diárias. Com a mudança, o trabalhador pode ter uma jornada de 12 horas ininterruptas com descanso de 36 horas. Além disso, o entendimento vigente é que o tempo despendido para locomoção de casa para o trabalho deveria ser computado como jornada de trabalho, mas o relator entendeu que “por não ser tempo à disposição do empregador, não integrará a jornada de trabalho” (MARINHO, 2017, p.36).

Acrescente-se ao tema da jornada a possibilidade de que as horas extras sejam convertidas em folgas através do banco horas. A mudança, de acordo com a nova redação, é que será permitida a pactuação, por acordo individual, desde que a compensação ocorra no máximo em seis meses sem

a necessidade de o empregador comunicar ao Ministério do Trabalho as horas extras laboradas que ultrapassem o limite legal.

A mudança nas formas de contratação, sem dúvidas, é um dos pontos mais delicados da reforma. O discurso empresarial alega a excessiva burocracia e carga de responsabilidades patronais que inviabiliza a abertura de postos de trabalhos formais.

O teletrabalho - inserido no artigo 75-A - constitui uma modalidade de contrato que, na lógica dos que aprovaram a nova legislação, é consequência do desenvolvimento tecnológico que permite ao trabalhador executar sua função fora das dependências de seu empregador através das tecnologias da informação. Quando esse empregado precisar ir às dependências de seu patrão para executar tarefas pertinentes a sua função, não haverá descaracterização do teletrabalho. Estes trabalhadores estão excluídos das normas da CLT em relação ao limite de jornada de trabalho e o registro das horas trabalhadas e das medidas de saúde e segurança no trabalho.

Outra forma contratual é o trabalho em jornada parcial. Embora já existisse esta modalidade de contrato desde os anos 1990, a nova redação estende o tempo de trabalho de 25 para 30 horas sem previsão de horas extra ou para 26 horas semanais com previsão de até 6 horas extras. Neste último caso, a jornada poderia chegar às 32 horas.

Vejamos, agora, no que consiste o trabalho intermitente. Esta modalidade, que não existe na CLT, é inserida pelo artigo 452-A e consiste no emprego pago por horas trabalhadas, mas, contemplando garantias como previdência, férias e FGTS. O curioso da proposta é que, ao assinar este tipo de contrato o trabalhador aguarda a sua convocação para o trabalho e, caso aceite a convocação e não compareça, este trabalhador pagará ao seu empregador uma multa de 50% da remuneração que seria recebida.

A terceirização, que havia sido regulada recentemente pela Lei 13.429/2017, ganhou reforços no PLC 38/17 do Senado. Se antes a terceirização estava limitada às atividades secundárias, com o artigo 4-A do PLC 38/17, as atividades principais também poderão ser terceirizadas. O inciso I do referido artigo diz que os trabalhadores terão os mesmos direitos à alimentação garantida aos empregados da contratante, quando oferecida em refeitórios; à utilização dos serviços de transporte; ao acesso ao atendimento médico ou ambulatorial existente nas dependências da contratante ou em local por ela designado e à inclusão nos treinamentos da empresa para exercício da sua função quando for necessário. No inciso II, fala-se em acesso igualdade quanto à garantia de inclusão dos terceirizados em medidas de proteção aos riscos de acidentes e danos à saúde.

No artigo 442-B afirma-se que a contratação do autônomo poderá ocorrer com ou sem exclusividade, de forma contínua ou não, o que não significa que o trabalhador assumirá a qualidade

de empregado. Este item foi aprovado com a ressalva de que, por meio de medida provisória, o Presidente da República eliminaria a exigência de exclusividade o que, efetivamente, não ocorreu.

Além destas formas de contato de trabalho, algumas inéditas, a reforma trabalhista também apresenta mudanças quanto às formas de remuneração. Vejamos. O artigo 611-A estabelece a prevalência do acordo coletivo sobre a legislação vigente inclusive quanto ao rebaixamento dos próprios salários da categoria conforme o parágrafo 3º referido do artigo que diz que “Se for pactuada cláusula que reduza o salário ou a jornada, a convenção coletiva ou o acordo coletivo de trabalho deverão prever a proteção dos empregados contra dispensa imotivada durante o prazo de vigência do instrumento coletivo” (BRASIL, 2017, p.31).

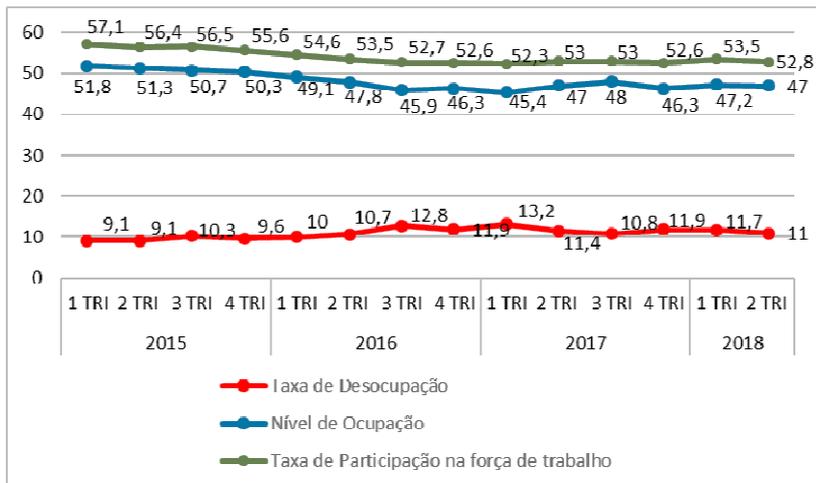
A reforma ainda mexe com pontos delicados que tocam em garantias básicas. A depender do acordo com o seu patrão, o trabalhador pode fracionar as férias em três períodos sendo que um deles não pode ser menor que 14 dias. O intervalo interjornada é reduzido para o máximo de 30 minutos em casos de jornada superior a seis horas. Quanto às mães que amamentam, serão concedidos dois períodos de 30 minutos para amamentação durante os seis primeiros meses da criança.

Um último ponto está relacionado às medidas de segurança e saúde do trabalhador. Uma mudança importante do projeto, contida no parágrafo único do artigo 611-B, diz que a duração do trabalho e os intervalos não são consideradas como normas de saúde, higiene e segurança do trabalho. Outro aspecto muito impactante é a não proibição de mulheres grávidas e lactantes de trabalharem em tarefas e ambientes insalubres.

### **3. OS PRIMEIROS NÚMEROS DA IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA TRABALHISTA NA PARAÍBA**

Começamos pelo quadro geral do emprego na Paraíba fazendo uma comparação ao longo dos trimestres que se sucedem de 2015 até o ano corrente.

**Gráfico 1:** Evolução das Taxas de ocupação e desocupação na Paraíba

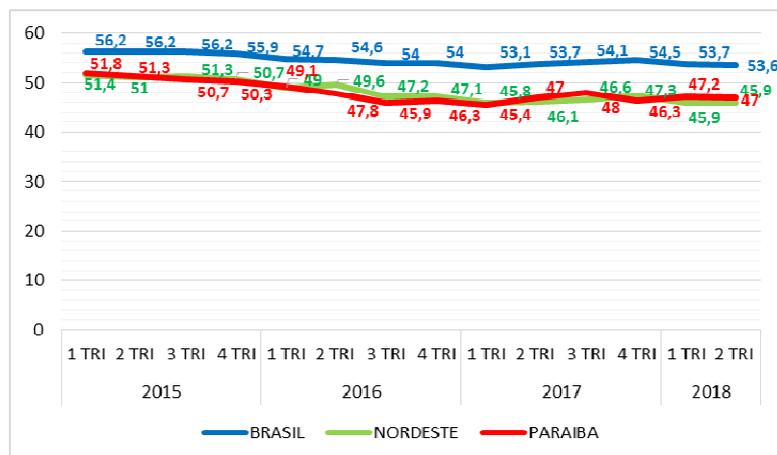


Fonte: IBGE/PNADC (2018)

O ano de 2015 foi de muita instabilidade com a preparação do cenário para a derrubada do governo da Presidenta Dilma. Dos muitos argumentos que embasaram a aprovação do *impeachment*, estava a crise econômica e a quebra do país pelo PT. Retóricas políticas à parte, do ponto de vista deste indicador do gráfico acima, no Estado da Paraíba, o cenário econômico revelou uma situação em que a média da taxa de desocupação foi menor do que nos períodos subsequentes, inclusive, no período posterior à aprovação da reforma. Veja, neste caso, que a taxa de desocupação, na média dos 4 trimestres de 2015, foi de 9,53% enquanto que, no ano seguinte, foi de 11,4%, em 2017 foi de 11,8 e, do 4º trimestre de 2017 ao segundo do corrente ano - em que vigora a reforma - essa taxa é de 11,5%, portanto, maiores do que no ano de 2015.

No comparativo entre Brasil, Nordeste e Paraíba, vemos uma proximidade muito grande entre nosso estado e a Região Nordeste no que se refere ao quadro do nível de ocupação da população com 14 anos ou mais. A visualização é clara no gráfico seguinte.

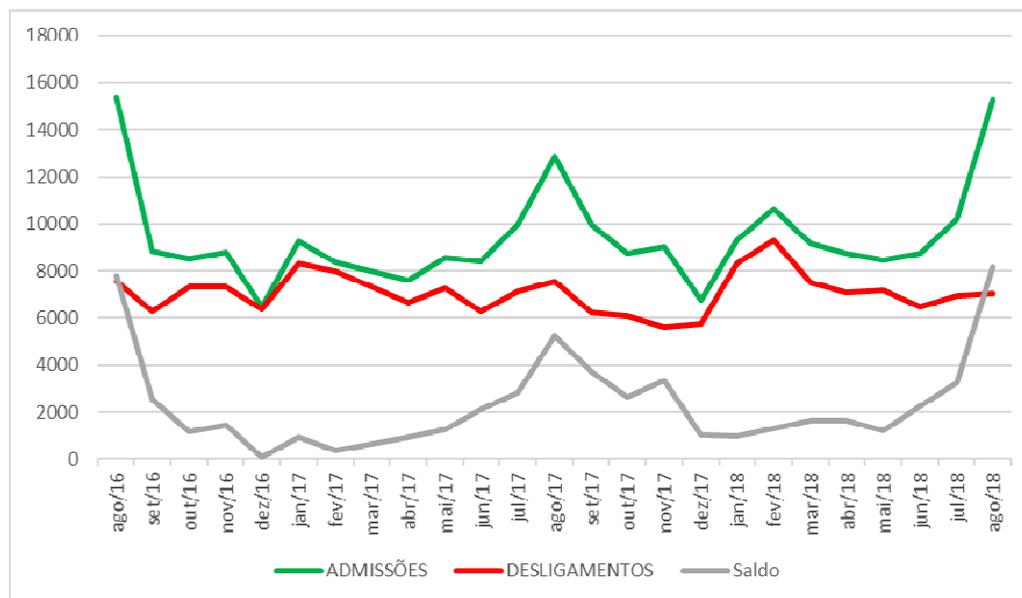
**Gráfico 2:** Comparativo do nível de ocupação Brasil, Nordeste e Paraíba (em %)



Fonte: IBGE/PNADC (2018)

O nível de ocupação vem num quadro de estabilidade sendo a situação da Paraíba similar à do Nordeste e, ambas, bastante inferiores ao quadro nacional. E isto se verifica, de certa maneira, também no balanço das admissões e desligamentos referentes ao período em que se discutia e se aprovava a reforma. Vejamos:

**Gráfico 3:** Registro das movimentações segundo o CAGED no período da Reforma



Fonte: MTE/CAGED (2018)

Mas, como destacam Filgueiras et al (2018), a aparência de números alentadores esconde o trabalho sem carteira assinada e o trabalho por conta própria. São evidências da marcha da precarização, portanto, da perda de direitos e piora das condições de trabalho que crescem com as

novas modalidades de contrato e, por outro lado, também é evidência da manutenção de atividades historicamente precárias, com poucas conquistas de direitos, e que passam a operar ainda mais largamente. É sob este segundo prisma que observamos os efeitos da reforma na Paraíba uma vez que estas funções já eram muito presentes e passaram a contar com a legalidade conferida pela reforma.

**Tabela 1:** Perfil do emprego segundo a condição da ocupação (em %).

REGISTRO	2015				2016				2017				2018	
	1º TRI	2º TRI	3º TRI	4º TRI	1º TRI	2º TRI	3º TRI	4º TRI	1º TRI	2º TRI	3º TRI	4º TRI	1º TRI	2º TRI
Privado Com carteira	24,28	24,40	24,89	24,25	23,96	24,30	23,66	24,51	23,19	22,66	22,14	22,02	22,10	22,09
Privado Sem Carteira	17,52	17,36	16,53	18,33	17,88	17,68	18,59	17,38	17,60	16,81	16,79	17,39	17,35	17,92
Doméstico	6,38	6,04	6,78	6,87	6,67	7,15	7,41	7,33	7,18	7,31	7,10	7,21	7,26	6,61
Setor Público	17,46	16,98	17,23	17,44	16,97	17,81	18,04	17,72	18,50	18,67	18,59	18,54	17,74	17,99
Empregador	3,19	2,89	2,98	2,48	2,72	3,31	4,05	3,94	3,52	4,25	4,26	4,57	4,55	4,83
Conta Própria	26,72	27,67	27,04	26,73	27,33	26,03	24,97	25,87	26,71	26,45	27,31	26,79	27,11	26,39
Trabalhador auxiliar	4,44	4,65	4,56	3,88	4,47	3,71	3,29	3,26	3,31	3,85	3,81	3,48	3,89	4,17

Fonte: MTE/CAGED(2018)

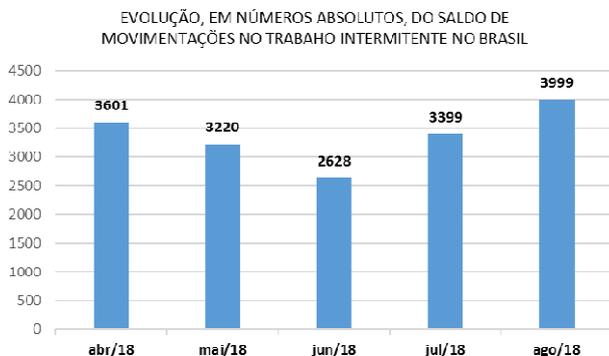
Na descrição do quadro nacional Filgueiras *et al* (2018) comenta o crescimento dos trabalhadores por conta própria em 4,9% acima taxa de incremento total da ocupação enquanto que os sem carteira assinada cresceram, também em 2018, cerca de 10%. O mercado de trabalho paraibano manteve, com a reforma, sua estrutura de ocupações precárias com considerável número de trabalhadores sem carteira assinada sendo grande parte deste grupo sob a forma de trabalhadores por conta própria.

#### 4. O TRABALHADOR INTERMITENTE

A figura do trabalhador intermitente já ganha importância na composição do mercado paraibano assim como o reforço do trabalho parcial. Os intermitentes, segundo os dados que colhemos no CAGED, começam a aparecer no final do primeiro trimestre do ano passado e seu crescimento ocorre largamente como poderemos ver nos dados que seguem. Como vamos comparar a tendência da Paraíba com as do Nordeste e do Brasil, é importante registrar que a nível regional e nacional, desde novembro de 2017, quando não se tem dados sobre a Paraíba, o saldo entre admissões e desligamento, regional e nacional seguiram uma tendência de crescimento que seguiu até abril de 2018. No nosso Estado, nos meses de abril e maio temos os primeiros registros e,

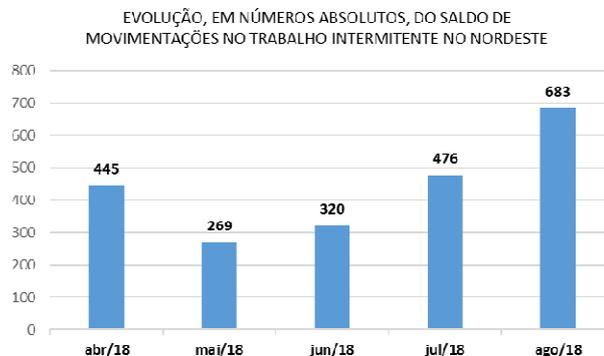
tomando o mês de maio em relação ao de abril, constatamos um avanço do trabalho intermitente, mas, essa tendência sofre alterações que poderemos comparar nos quatro gráficos que seguem.

GRÁFICO 4



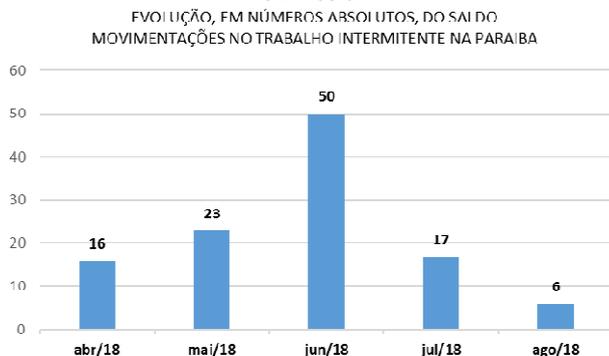
Fonte: MTE/CAGED (2018)

GRÁFICO 5



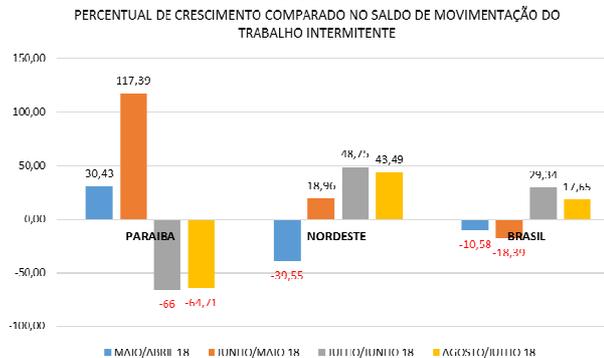
Fonte: MTE/CAGED (2018)

GRÁFICO 6



Fonte: MTE/CAGED (2018)

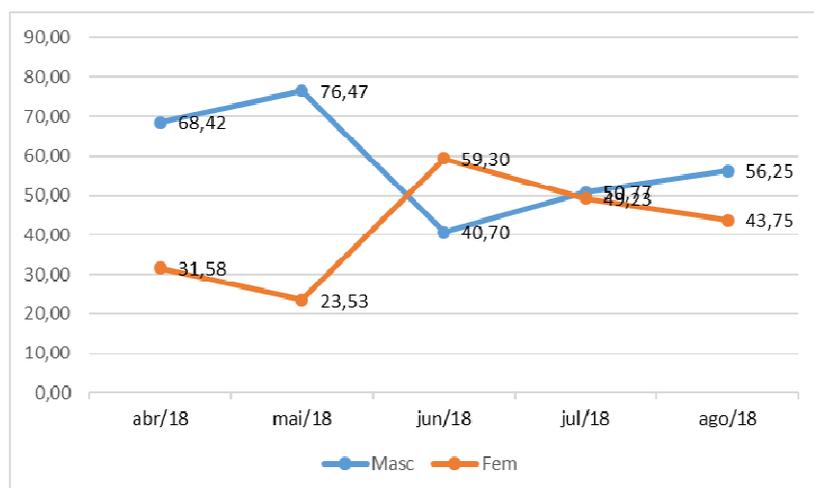
GRÁFICO 7



Fonte: MTE/CAGED (2018)

Se, no primeiro trimestre, houve um crescimento que chegou a 117%, por outro, entre o segundo e terceiro trimestres, observou-se um crescimento negativo no saldo de movimentações do trabalho intermitente contrariando a tendência regional e nacional. No caso paraibano, a nossa hipótese para explicação deste comportamento do trabalho intermitente diz respeito a uma redistribuição dos que saem da condição de intermitente para outro tipo de trabalho sem carteira assinada, ou seja, tem havido apenas recomposições do trabalho precário em nosso Estado. Vejamos alguns dados do perfil destes trabalhadores.

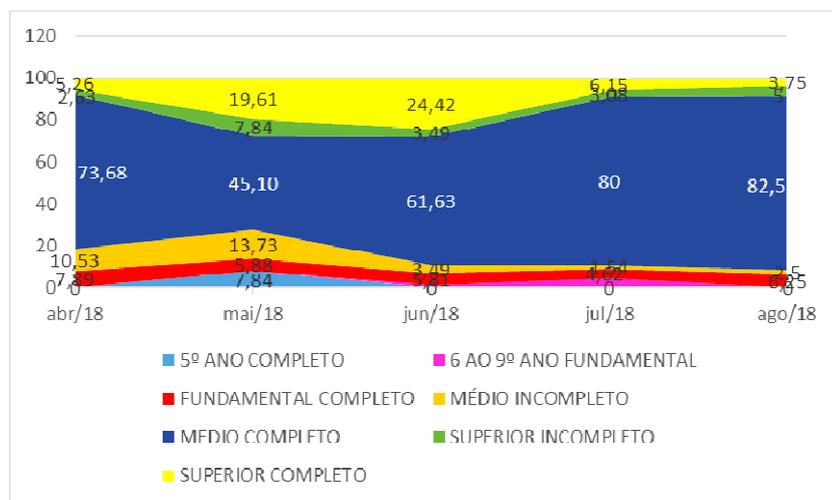
**Gráfico 8:** perfil dos intermitentes quanto ao gênero (em termos percentuais)



Fonte: MTE/CAGED(2018)

Está claro a predominância dos homens em relação às mulheres quanto ao trabalho intermitente, com exceção do período junho - julho em que se viu o número de mulheres liderar com uma queda no mês seguinte. Vejamos o perfil de escolaridade.

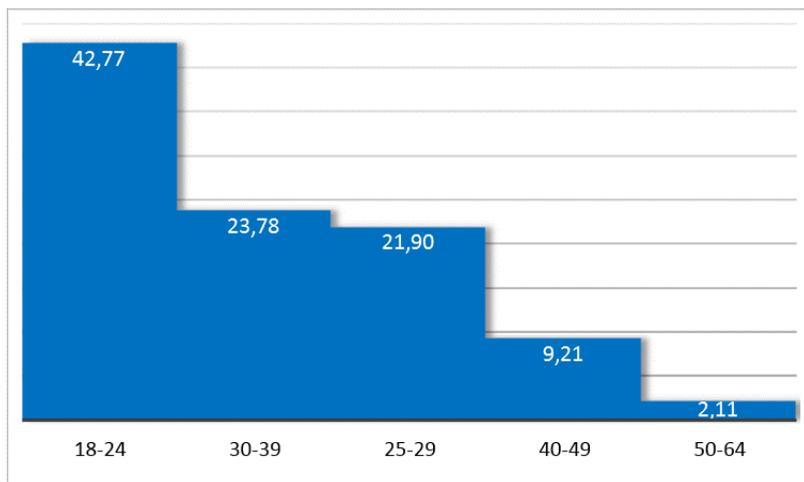
**Gráfico 9:** Perfil dos trabalhadores intermitentes quanto a escolaridade



Fonte: MTE/CAGED (2018)

Majoritariamente, os trabalhadores intermitentes têm ensino médio com uma variação negativa entre maio e junho que não foi suficiente para eliminar essa maioria. São, basicamente, trabalhadores de ensino médio e jovens sendo este último indicador verificado abaixo:

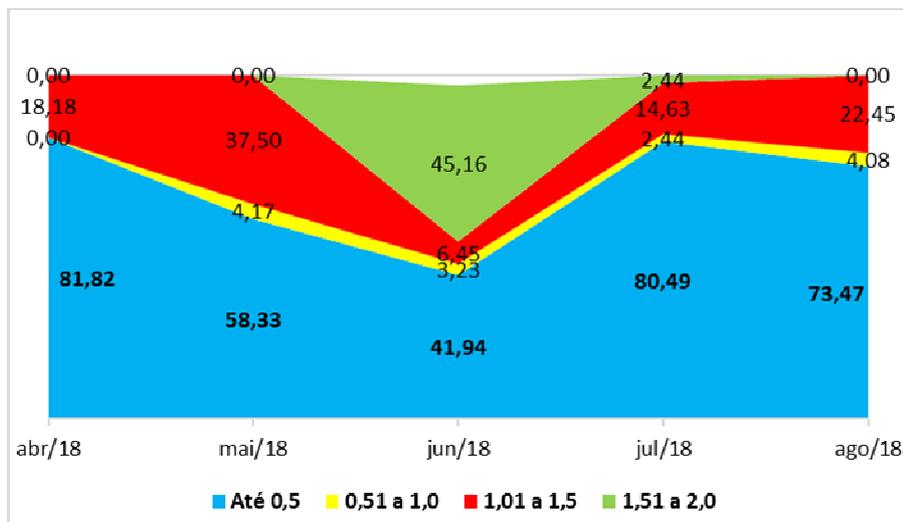
**Gráfico 10:** média de faixa etária verificada no período de abril a agosto de 2018



Fonte: MTE/CAGED (2018)

Em relação à faixa salarial, estes trabalhadores não recebem mais que um salário e meio conforme gráfico seguinte.

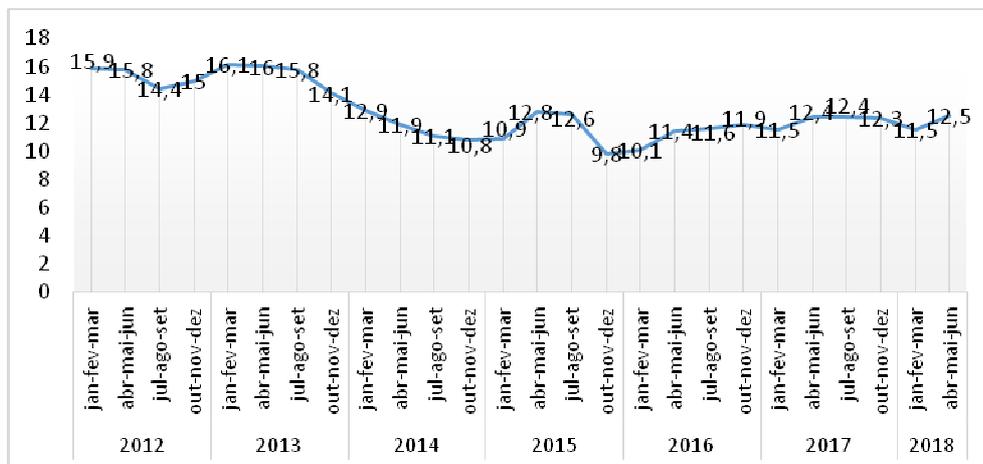
**Gráfico 11:** Faixa salarial dos intermitentes



Fonte: MTE/CAGED (2018)

Com exceção de junho de 2018, nos demais meses do período em destaque no gráfico acima, a faixa de meio salário mínimo é a preponderante entre este segmento no Estado da Paraíba. A média histórica do período é de 67% de trabalhadores recebendo até meio salário enquanto que 19,84% recebem entre um salário e meio a 2 salários mínimos.

**Gráfico 13:** Taxa de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência



Fonte: IBGE/PNADC (2018)

A jornada dos trabalhadores intermitentes na Paraíba está, majoritariamente, em 12 horas trabalhadas. Este indicador, na opinião de especialistas (Filgueiras et al, 2018), evidencia a precarização das formas de inserção no mercado de trabalho algumas das quais, sequer, podem “ser consideradas propriamente como empregos, dada a subocupação por insuficiência de horas de trabalho” (Filgueiras *et al* 2018, p. 143).

Para encerrar esta caracterização, indicamos quais as ocupações que mais empregaram na modalidade trabalho intermitente.

**Tabela 2:** Ocupações que mais empregaram na modalidade trabalho intermitente.

OCUPAÇÃO	TOTAL
Repórter de Rádio e Televisão	1
Professor Prático no Ensino Profissionalizante	3
<b>Assistente de Vendas</b>	<b>36</b>
Operador de Caixa	2
Garçom	2
<b>Atendente de Lanchonete</b>	<b>6</b>
Auxiliar nos Serviços de Alimentação	1
<b>Promotor de Vendas</b>	<b>7</b>
Atendente de Farmácia - Balconista	2
Frentista	1
Atendente de Lojas e Mercados	4
Pedreiro	6
Armador de Estrutura de Concreto Armado	1
Eletricista de Instalações	1
Montador de Estruturas Metálicas	1
Instalador-Reparador de Equipamentos de Comutação em Telefonia	1

Motorista de Caminhão (Rotas Regionais e Internacionais)	1
Embalador à mão	3
Mecânico de Manutenção de Máquinas, em Geral	1
Total	80

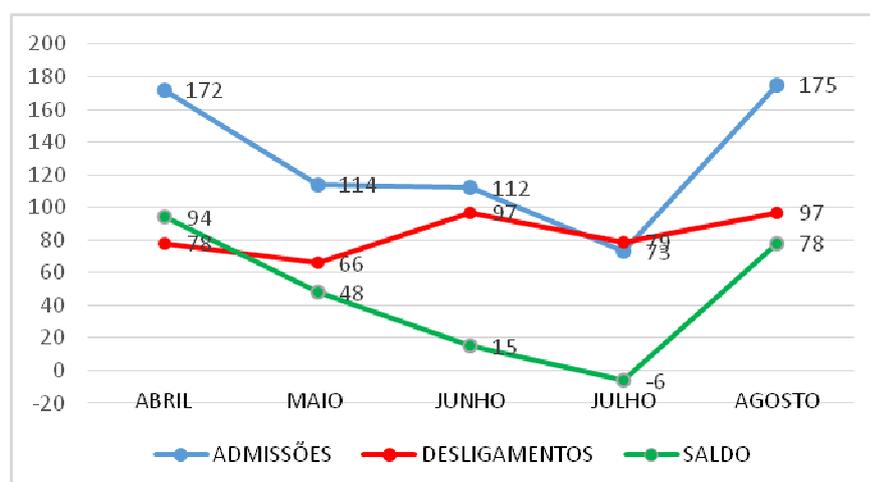
Fonte: MTE/CAGED (2018)

Na Paraíba o comércio e o setor de serviços lideram nas contratações de trabalhadores intermitentes. Especialmente as atividades referentes à vendas, a condição de insegurança do trabalhador é muito acentuada em vista a sazonalidade e as formas de pagamento realizadas com base em metas. É prática corrente na Paraíba que muitas pessoas sejam chamadas às lojas para trabalharem na condição de “experiência”, ou seja, não há vínculo de trabalho formal e sua permanência no empreendimento depende da rotatividade de trabalhadores na empresa ou do bom desempenho da pessoa nas vendas. Essa modalidade de contrato intermitente deu a esta dinâmica praticamente legalidade permitindo o empregador desligar com mais facilidade seus trabalhadores.

## 5. OS TRABALHADORES PARCIAIS NA PARAÍBA

O trabalho parcial já é uma modalidade conhecida, porém, no presente artigo olharemos este indicador a partir do contexto de reforma, especialmente, a partir do momento em que se pode comparar com o número de registros de trabalho intermitente. Isso para termos uma comparação e identificarmos variações ou permanência.

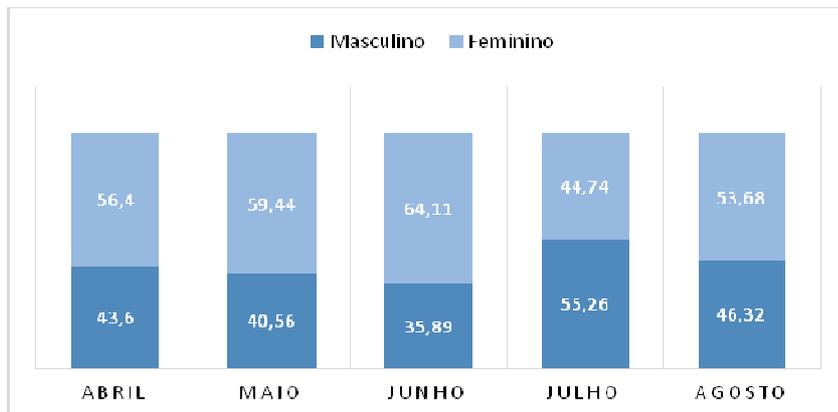
**Gráfico 14:** Movimentações do trabalho parcial na Paraíba (em números absolutos)



Fonte: MTE/Caged (2018)

O número de admissões foi superior ao de desligamentos ao longo do período observado, com exceção, do mês de julho. Deste contingente, a maioria é de mulheres:

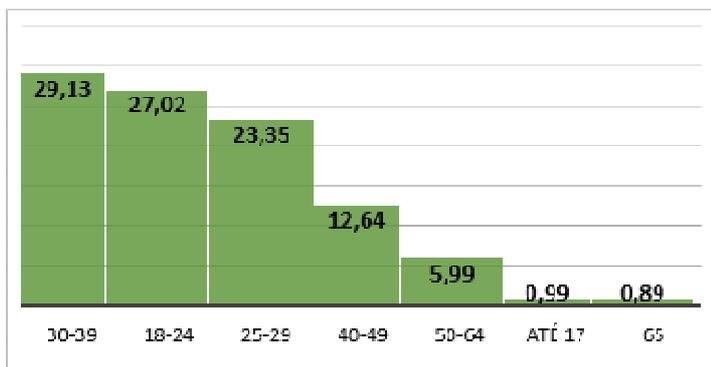
**Gráfico 15:** Característica dos trabalhadores periciais quanto ao gênero em 2018 (%)



Fonte: MTE/Caged (2018)

Neste tipo de contrato estão, em maior percentual, os trabalhadores experientes conforme podemos deprender do gráfico abaixo:

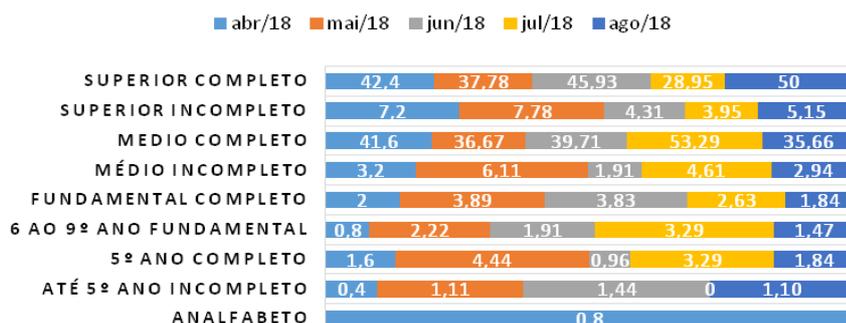
**Gráfico 16:** caracterização dos trabalhadores parciais quanto à faixa etária (em %)



Fonte: MTE/Caged (2018)

Outra característica é a escolaridade dos trabalhadores parciais que revela um quadro de escolarização mais elevado em comparação com os intermitentes:

**Gráfico 17:** nível de escolaridade dos trabalhadores parciais na Paraíba (%)



Fonte: MTE/Caged (2018)

O gráfico é muito claro quanto ao nível de escolaridade majoritário dos parciais estar em torno do ensino médio e o ensino superior completo. Vejamos quais as ocupações que mais absorvem estes trabalhadores:

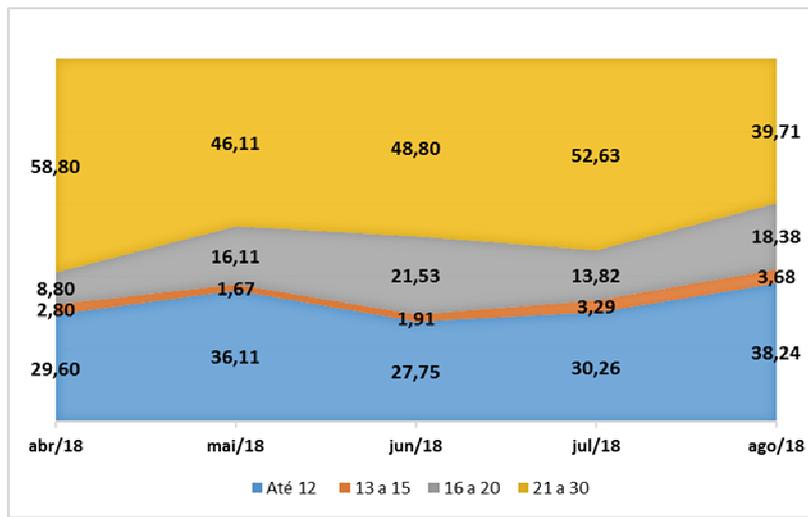
**Tabela 3:** principais ocupações de trabalhadores parciais na Paraíba

OCUPAÇÃO	TOTAL
Farmacêutico	5
Preparador Físico	7
Professor da Educação de Jovens e Adultos do Ensino Fundamental (Primeira à Quarta Série)	35
Professor de Nível Superior do Ensino Fundamental (Primeira à Quarta Série)	6
Professor de Educação Física do Ensino Fundamental	5
Professor de Biologia no Ensino Médio	4
Professor de Língua Inglesa	5
Professor de Literatura Inglesa	4
Professor de Serviço Social do Ensino Superior	7
Colorista Têxtil	6
Professor de Nível Médio no Ensino Fundamental	4
Professor de Nível Médio no Ensino Profissionalizante	4
Professores de Cursos Livres	6
Auxiliar de Escritório, em Geral	4
Assistente Administrativo	7
Recepcionista, em Geral	8
Trabalhador de Serviços de Limpeza e Conservação de Áreas Públicas	5
Faxineiro	12
Porteiro de Edifícios	6
Vigia	4
Vendedor de Comércio Varejista	5
Repositor de Mercadorias	19

Fonte: MTE/CAGED

Existe, na lista acima, um conjunto de ocupações que não são exigentes quanto ao nível de escolaridade a exemplo de faxineiro, recepcionista em geral, repositor de mercadorias entre outras. A diferença em relação aos intermitentes, é que existe um número de ocupações parciais de escolaridade mais elevada como farmacêutico, professor e engenheiro. Resta saber o que isso significa em termos de carga horária e remuneração.

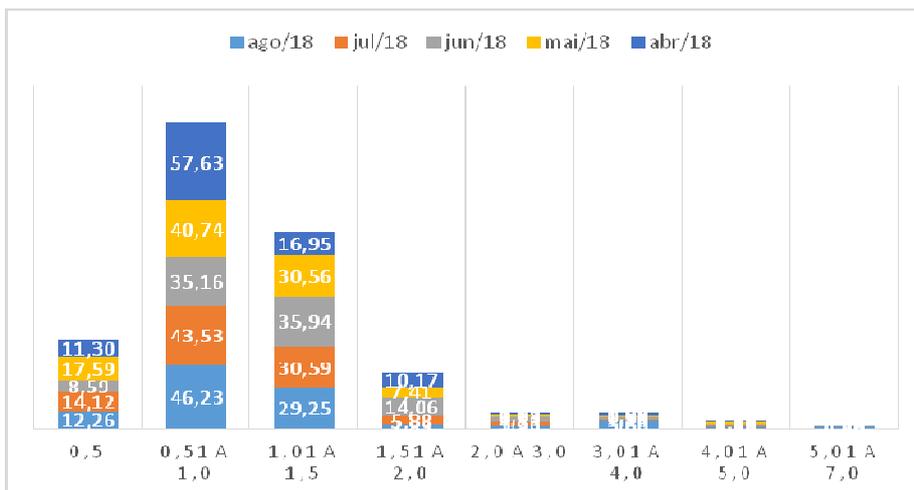
Gráfico 18: faixa de horas trabalhadas na Paraíba



Fonte: MTE/GACED

Os parciais trabalham, na maioria dos casos, chegando a 30 horas semanais havendo, por outro lado, um percentual significativo de trabalhadores que desempenham suas ocupações em jornadas de até 12 horas. Em relação à faixa de remuneração temos um quadro que continua a revelar a precarização do trabalho.

Gráfico 19: Faixa de remuneração dos trabalhadores parciais na Paraíba (em %)



Fonte: MTE/CAGED

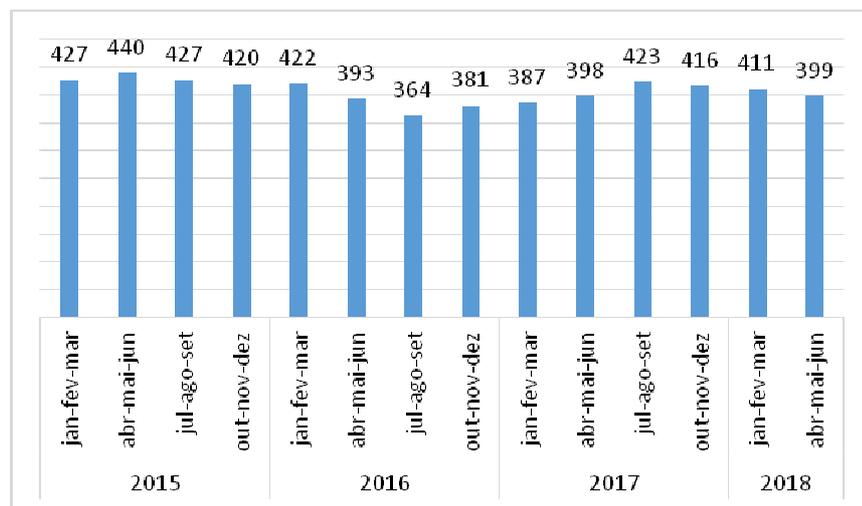
A despeito de estarem neste grupo os trabalhadores com diploma de nível superior (em média, a escolaridade dos parciais é de 40% de pessoas com nível superior), portanto, exercendo funções mais especializadas que poderiam resultar em remunerações mais elevadas, a instabilidade e a fragmentação da jornada concorrem para o rebaixamento do valor do salário. Resulta disso que

o universo de trabalhadores parciais recebeu, no período de abril a agosto de 2018 em torno de 0,51 a 1,5 salário. Aponta este fato para a necessidade de se revezarem entre empregos distintos com a finalidade de receberem o maior nível de renda. Isso envolve, de certa maneira, maior desgaste do trabalhador que precisa apresentar mais resultados, ter mais patrões, bater metas. É, portanto, mais uma evidência do reforço da precarização do trabalho.

## 6. O TRABALHO POR CONTA PRÓPRIA

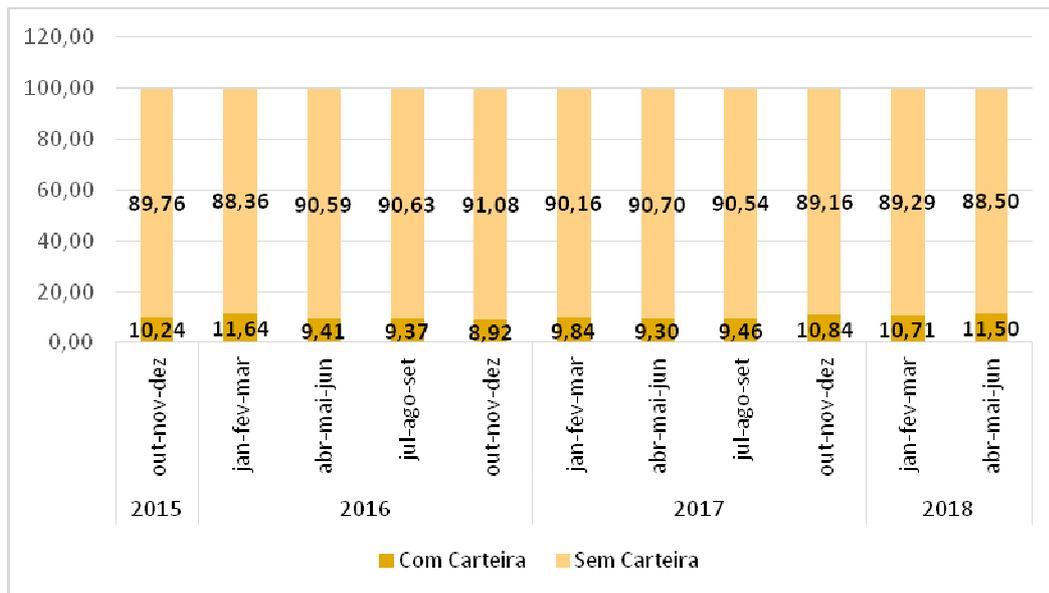
O crescimento do trabalho por conta própria tem sido visto como um dos mecanismos de precarização e flexibilização cujos efeitos são a eliminação de vínculos empregatícios transformando o trabalhador em empreendedor de si ao mesmo tempo em que permanece submisso às empresas uma vez que a prestação do seu serviço depende da demanda do mercado (Krein et al, 2018, p. 106-107). Na Paraíba, o contingente de trabalhadores por conta própria sempre foi significativo e, se recordarmos os dados da tabela 1 acima, veremos que na média histórica dos 4 trimestres de 2015 em diante, esse contingente representou cerca de 26% da força de trabalho paraibana. Esse contingente vem se mantendo com estabilidade na Paraíba como podemos ver no gráfico abaixo:

**Gráfico 20:** Pessoas ocupadas na semana de referência como conta própria (números absolutos)



Fonte: MTE/Caged (2018)

Antes da reforma já tínhamos um contingente de contas próprias que continuou sendo importante, embora algumas oscilações pequenas ocorridas a partir do 3º trimestre de 2017. Outro dado que precisa ser evidenciado com relação a este grupo diz respeito ao total de trabalhadores com carteira assinada e sem carteira assinada.

**Gráfico 21:** Percentual dos trabalhadores por conta própria que não possuem carteira assinada

Fonte: MTE/Caged (2018)

Este último indicador que estamos tomando por referência reforça a ideia de que existe uma correlação entre a reforma e a marcha da precarização e da informalização posta em curso nos anos 1990, desacelerada nos anos 2000 e retomada agressivamente no contexto do governo que se instalou pós impeachment de Dilma Roussef. Se nos anos 2000 não tínhamos transformações na CLT a ponto de desconfigurar os vínculos empregatícios, no atual momento, vemos não só uma desconfiguração da relação empregatícia como uma ocultação de possibilidades de enxergar o vínculo mesmo que tenha sido alterada a legislação – e o trabalho por conta própria está sendo uma destas causas disso.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito de todos os esforços da base aliada do Governo Temer de atrelar esta reforma ao retorno do crescimento econômico e da geração de empregos, não se pode embarcar nesta promessa sem senso crítico, sobretudo, porque sobram evidências do crescimento do trabalho por conta própria sem carteira assinada e de outros mecanismos de emprego disfarçado.

Está em curso um reforço da precarização do trabalho cujos traços flagrantes são os seguintes: a adoção de formas de contratos com menos garantias de direitos, comparando com a legislação vigente, e incluindo novas formas de contratação inadmissíveis segundo os direitos já conquistados pela classe trabalhadora; flexibilização da jornada de trabalho sob regras que deixam o trabalhador mais submisso às determinações de horários e escalas, portanto, com baixa

possibilidade contestação da jornada o que pode ampliar os riscos à saúde do trabalhador; as condições de trabalho se tornam mais degradantes não só em razão das mudanças na jornada de trabalho, como também, do tratamento dado às normas de saúde e segurança no trabalho as quais, no geral, reduzem as responsabilidades da empresa e elevam a exposição do trabalhador aos riscos; o estímulo à terceirização e os mecanismos de pagamento tendem a reduzir o valor da remuneração recebida pelos trabalhadores e, por último, as possibilidades de organização coletiva, contestação e luta da classe trabalhadora são reduzidas.

No que concerne às formas de contrato - de tempo parcial, temporário, teletrabalho, terceirizado, autônomo - atendendo à lógica do mercado capitalista instaura mecanismos que visam rebaixar os custos da produção e, ao mesmo tempo, intensificar a exploração do trabalho como já vem discutindo há algum tempo por pesquisadores como Antunes (2009). Esta intensificação da exploração dos trabalhadores que vai ser fomentada por contratos que podem ser pagos por produtividade ou cuja longevidade depende “do bom desempenho do trabalhador intermitente”.

Aparentemente, o contrato de trabalho intermitente constitui a regulamentação dos biscateiros, pessoas que fazem bicos, mas, na lógica concorrencial do mercado, o trabalhador que realiza um trabalho esporádico pode ser convertido em “permanentemente esporádico”, ou seja, sempre à disposição da empresa nas ocasiões em que ela precisar fazer um ajustamento da quantidade de trabalhadores em ação para dar conta da demanda do mercado. Quanto a este tipo de contrato, duvidamos se os seus encargos trabalhistas/previdenciários serão efetivamente recolhidos. Como calcular 1/3 de férias, férias, 13º salário de um trabalhador que executa um serviço de uma, duas horas diárias em dada empresa? A nosso ver, este tipo de contrato abre porta para burlar a legislação trabalhista na medida em que pode se reduzir o quadro efetivo ou mais estável da empresa absorvendo, por outro lado, grande contingente de trabalhadores intermitentes algo mais ou menos parecido com o caso dos lares que, com a aprovação da legislação sobre emprego doméstico, não quiseram cumprir a lei e trocaram uma empregada doméstica por duas diaristas se eximindo do vínculo trabalhista e das responsabilidades que ele implicaria.

O contrato de tempo parcial amplia para até 32 horas a jornada possível, mas também, pode reduzir o valor pago proporcional ao tempo trabalhado. O teletrabalho não tem limite de jornada de trabalho, pode ser realizado na casa do trabalhador não havendo uma clara separação entre tempo de trabalho e tempo de lazer o que pode resultar no adoecimento, conflitos com filhos carentes de atenção, esposas etc.

Conformou-se uma situação tal que a população passa pelo mercado de trabalho oscilando entre atividades precárias, instáveis, combinadas com bicos, ajudas em atividades familiares,

empregos com menos direitos, portanto, precarizados e, desta maneira conseguindo um mínimo para reprodução social.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Dimensões da precarização do trabalho:** ensaios de sociologia do trabalho. Bauru: Canal 6, 2013.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

APPAY, Béatrice e THÉBAUD-MONY, Annie. **Précarization sociale, travail et santé.** Paris: IRESO, 1997.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. **A formação do mercado de trabalho no Brasil.** São Paulo. Alameda, 2008.

BOURDIEU, Pierre. **A precariedade está hoje por toda a parte.** IN: BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal.* Lucy Magalhães (Trad.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

CACCIAMALI, M.C. **Um estudo sobre o setor informal urbano e formas de participação na produção.** 1982. 163f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.

CASTEL, Robert. **Metamorfoses da questão social.** Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CARDOSO, Adalberto. **A construção da sociedade do trabalho no Brasil:** uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

CESIT. GT Reforma Trabalhista (CESIT/IE/UNICAMP). **Dossiê Reforma Trabalhista** (em construção). Campinas: Instituto de Economia, 2017.

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei Nº 6787/16.** Brasília 2017. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122076>. Acesso em: 14 jun. 2017.

DRUCK, Graça. Precarização e informalidade: alguma especificidade do caso brasileiro. IN: OLIVEIRA, Roberto Vêras de; GOMES, Darcilente; TARGINO, Ivan (Orgs.). **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho:** das origens às novas abordagens. João Pessoa: Editora Universitária, 2011.

\_\_\_\_\_. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? IN: **Caderno CRH**, Salvador, v.24, n.1, p. 37587, 2011b.

GARCIA, Afrânio. A sociologia rural no Brasil: entre escravos do passado e parceiros do futuro. IN: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n. 10, jul/dez, 154-189 p., 2003.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**. Trimestral. Brasília: IBGE, 2018. Disponível em: [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad\\_continua/](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/). Acesso: 13 out. 2018.

KREIN, José Dari. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. IN: Tempo Social, **Revista de Sociologia da USP**, v. 30, 2018.

KREIN *et al.* **Flexibilização das relações de trabalho**: insegurança para os trabalhadores. IN: KREIN *et al.* (Org.). Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil. José Dari Krein, Denis Maracci Gimenez, Anselmo Luis dos Santos (Org.). Campinas: Curt Nimuendajú, 2018.

MACHADO DA SILVA, Luis. Mercado metropolitano de trabalho manual e marginalidade. 1971. **Dissertação** (Mestrado em Antropologia Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1971.

MANZANO, Marcelo e Caldeira, Christian Duarte. **Dinâmica recente do mercado de trabalho brasileiro ainda nos marcos da CLT**. IN: KREIN *et al.* (Org.). Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil. KREIN, José Dari; GIMENEZ, Denis Maracci; SANTOS, Anselmo Luís dos (Org.). Campinas: Curt Nimuendajú, 2018.

MARINHO, Rogério. **Relatório da comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei nº 6.787, de 2016, abril de 2017**. Substitutivo ao projeto de lei nº 6.787, de 2016, abril de 2017. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2129284>. Acesso em: 12 jun. 2017.

MTE. **Cadastro geral de empregados e desempregados**. Ministério do Trabalho e emprego. Brasília. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/aceso-online-as-bases-de-dados>. Acesso em: 10 out. 2018.

OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

PASTORE, José. Reforma trabalhista o que representa para o Brasil. IN: O Globo. São Paulo, 18 de Abril de 2017. Disponível em: [http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt\\_385.htm](http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_385.htm). Acesso em: 29 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **O Futuro das relações do trabalho**: para onde o Brasil quer ir? IN: Fórum de Relações do Trabalho. Salvador, 08 jun. 2006. Disponível em: [http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt\\_152.htm](http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_152.htm). Acesso em: 29 jun. 2017.

SANTOS, Anselmo Luís dos; GIMENEZ, Denis Maracci. Desenvolvimento, competitividade e a reforma trabalhista. IN: KREIN *et al.* (Org.). **Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil**. KREIN, José Dari; GIMENEZ, Denis Maracci; SANTOS, Anselmo Luis dos. Campinas: Curt Nimuendajú, 2018.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter**: impactos pessoais no capitalismo contemporâneo. São Paulo: Record, 1999.

THEBAUD-MONY, Annie; DRUCK, Graça. A corrosão dos direitos dos trabalhadores na França e no Brasil. IN: DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia Franco (Org.) **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização**. São Paulo: Boitempo, 2007.

**AUTOR:**

**José Aderivaldo Silva da Nóbrega**

Professor efetivo de Sociologia no Ensino Médio Regular da rede pública da Paraíba. Membro do grupo de Pesquisa Trabalho, Desenvolvimento e Políticas Públicas (TDEPP/UFCG)

**E-mail:** aderivaldocg@gmail.com

---

Recebido em 10/07/2019.

Aceito em 18/11/2019.

## MODELO ECOLÓGICO DE GERAÇÃO DO CRIME: UM CAMINHO PARA A (IN) SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

Maurício Paraboni Detoni  
Universidade do Contestado

### RESUMO

O cenário brasileiro encontra-se notadamente marcado pelo empirismo na condução das políticas de segurança pública, tendo o “medo do crime”, fomentado pelos meios de comunicação, como respectivo balizador, implicando em uma estratégia equivocada de hiperencarceramento. Tais práticas fizeram com que o Brasil alcançasse níveis alarmantes de criminalidade no ano de 2016, onde sete pessoas foram assassinadas por hora e um carro roubado ou furtado por minuto. Como alternativa, apresentou-se o Modelo Ecológico de Geração do Crime, o qual objetiva trabalhar o contexto das comunidades, através de sua dinamicidade social e temporal, considerando a natureza multifacetada da violência, apontando medidas saneadoras para cada nível de influência sobre o comportamento. Em síntese, buscou-se compreender os fatores que levam a ocorrência dos delitos, permitindo adoção de estratégias de prevenção à violência de forma direcionada e aprimorada.

**Palavras-chave:** Modelo ecológico de geração do crime. Empirismo. Hiperencarceramento

## ECOLOGICAL RISK MODEL: A PATH FOR BRAZILIAN PUBLIC (IN) SECURITY

### ABSTRACT

The Brazilian scenario is marked by empiricism in the conduct of public security policies, and the "fear of crime", fomented by the media, as its marker, implying a mistaken strategy of hyperencarceration. Such practices have caused Brazil to reach alarming levels of crime in the year 2016, where seven people were killed an hour and a car stolen or stolen by the minute. As an alternative, the Ecological Risk Model was presented, which aims to work the context of the communities, through their social and temporal dynamism, considering the multifaceted nature of violence, pointing out sanitary measures for each level of influence on behavior. In summary, we sought to understand the factors that lead to the occurrence of crimes, allowing the adoption of violence prevention strategies in a targeted and improved way.

**Keywords:** Ecological risk model. Empiricism. Hyperencarceration.

## INTRODUÇÃO

O Brasil possui elevada taxa de homicídios e outros delitos. Em 2016, sete pessoas foram assassinadas por hora e um carro roubado ou furtado por minuto. Assim, o objetivo central do presente estudo é compreender como se desencadeia esse processo de violência e criminalidade, trazendo à baila aplicação do Modelo Ecológico de Geração do Crime, através de uma abordagem qualitativa do tipo descritiva, a partir da doutrina especializada e coleta de dados documentais.

Para tanto, na primeira parte do trabalho analisou-se o cenário brasileiro, notadamente marcado pelo empirismo das políticas de segurança, as quais impendem intervenções adequadas, justamente por não serem capazes de realizar o devido diagnóstico, fazendo com que o país venha alcançando níveis alarmantes de criminalidade, concentrando 14% dos homicídios do mundo, em que pese possuir apenas 3% da população mundial. Ainda, apresentou-se o “medo do crime” como indutor das políticas na área de segurança, onde os meios de comunicação aferem e balizam as respectivas ações, sem qualquer embasamento jurídico, criminológico ou filosófico. Como consequência, adotou-se a estratégia de encarceramento em massa. Entre 2000 a 2016 a taxa de aprisionamento no Brasil aumentou 157%, gerando um sistema punitivo colapsado social e economicamente.

Dando continuidade, visando superar o quadro apresentado, abordou-se o Modelo ecológico de geração do crime, largamente utilizado em nível mundial, a fim de compreender o fenômeno da violência e criminalidade urbana de forma científica. O citado modelo, objetiva trabalhar o contexto das comunidades, através de sua dinamicidade social e temporal, considerando a natureza multifacetada da violência, englobando aspectos individuais, sociais e contextuais, apontando medidas saneadoras para cada nível de influência sobre o comportamento. Logo, conhecendo-se os espaços onde a criminalidade é recorrente, a partir da filtragem oportunizada pelo Modelo ecológico de geração do crime, será possível a compreensão dos fatores que levam a ocorrência dos delitos, servindo o presente estudo de parâmetro para análise e implementação de futuras políticas públicas na área da segurança pública.

### 1. O EMPIRISMO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA

A partir da compreensão das causas da violência e da criminalidade será possível dar início a intervenções adequadas para o respectivo controle. As questões afetas as ciências sociais são fundamentais para o desenvolvimento e orientação de programas e políticas públicas na área da

segurança, uma vez que dizem respeito ao comportamento e o ambiente de uma determinada sociedade onde o indivíduo está inserido.

Procurar saber como se dá o processo de respeito as regras estabelecidas e seus contornos no processo de socialização, determinando os comportamentos individuais, é um desafio a ser enfrentado pelos estudos da sociologia aplicada aos problemas sociais. A prevenção da violência constitui uma das cinco prioridades indicadas por cinco milhões de cidadãos, por meio de consultas globais realizadas pela Organização das Nações Unidas (OMS 2014).

Conforme dados extraídos do 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2017), o Brasil possui elevada taxa de homicídios e outros delitos, onde sete pessoas são assassinadas por hora e um carro roubado ou furtado por minuto. Em 2016, no Brasil, foram 26,4 homicídios para cada cem mil habitantes. O estado com maior índice foi Sergipe, com 57,6, por sua vez o menor, São Paulo, com 8,2 homicídios para cada cem mil habitantes. O país concentra 14% dos homicídios do mundo, em que pese possuir apenas 3% da população mundial, com taxas “semelhantes às de Ruanda, República Dominicana, África do Sul e República Democrática do Congo” (Brasil 2018: 9).

Assim, verifica-se um número considerável de homicídios, furtos e roubos, sem considerar os delitos não registrados, impondo uma carga pesada no bem-estar da população. Referente aos delitos praticados em solo brasileiro, praticamente não há estudos científicos destinados a investigarem as razões pelas quais os crimes foram praticados, ou que motivaram, facilitaram ou induziram a sua prática. A ausência de dados e estudos impedem o planejamento de ações e esforços de prevenção. Conseqüentemente, “às cegas”, de forma empírica (Miguel 2009) recorre-se ao discurso da severidade das penas e punições, sem atacar a respectiva causa, o que de fato não tem contido o crescimento da violência. Adicione-se, a violência interpessoal pode ocorrer entre familiares, parceiros íntimos, amigos, conhecidos e estranhos, as respectivas conseqüências podem ser sentidas por anos, acarretando sérios problemas sociais e o máximo, muitas vezes, que a polícia vem conseguindo fazer é reagir aos crimes após serem cometidos. De igual forma, os custos econômicos impostos pela criminalidade no Brasil são exorbitantes, significando em 2015, 4,38% do PIB nacional, aproximadamente 285 bilhões de reais (Brasil 2018).

### **1.1. O “medo do crime” como indutor de políticas na área de segurança**

Ainda, outro viés deve ser analisado, a questão da construção do “medo do crime” pelos meios de comunicação (seja televisão, jornal, internet, rádio ou revistas), tornando-se critério aferidor e balizador de ações políticas na área da segurança (Prittwitz 2004), deixando-se de lado os riscos reais de vitimização em determinados locais para atender eventual sentimento subjetivo de

insegurança. Não há qualquer embasamento político, jurídico, filosófico ou criminológico, formando-se um senso comum penal - uma espécie de *every day theories* - constituído fundamentalmente pelos *mass media* (Wojciechowski 2015: 53).

Sabe-se os riscos atuais de se tornar vítima de um delito e o conseqüente receio, por exemplo, de sair à rua durante a noite nas grandes cidades. Entretanto, a sociedade é fortemente influenciada pela mídia e o medo é fomentado a fim de aumentar sua audiência, muitas vezes com informações coletadas de maneira precipitada, vazias de conteúdo e não condizentes com a realidade, sem qualquer preocupação teórica da exposição.

É um simples desejo de conquistar as pessoas para vendê-las aos anunciantes e nada melhor para chamar, despertar a respectiva atenção que pequenas doses de violência. Os efeitos cognitivo e afetivo são estupendos: rompem a sonolência, conquistam os olhos, produzem a tal almejada audiência. A atenção, em suma, é dominada (Wainberg 2010: 142). Favorece-se, assim, segundo Pierre Bourdieu (1997: 38 *apud* Wojciechowski, 2015: 53) a formação de uma massa de *fast thinkers*, indivíduos que consumiriam as informações pré-prontas, enlatadas e resumidas, sem qualquer preocupação com o conteúdo, a semelhança que ocorre nos *fast foods*. Destarte,

Tanto na América Latina, quanto na Europa, multiplicam-se práticas político-criminais populistas, de caráter fortemente pragmático e utilitarista, as quais, sob o pretexto da segurança e do combate à criminalidade, apresentam-se dispostas a assumir custos extremamente elevados. Em contextos como este, em regra, há pouco espaço para ponderações de caráter científico e, normalmente, os princípios e garantias fundamentais de direito penal passam a ser vistos como meros entraves para o combate à criminalidade (D'Ávila 2013: 67).

Conseqüentemente, aumentando o clamor social por “mais do mesmo”: penas mais graves, mais tipos penais, mais cárcere e mais polícia, influenciando, muitas vezes de maneira decisiva, a política criminal do Estado e o comportamento dos poderes legislativo e judiciário, usurpando o papel estatal no processo de escolha e tutela dos bens jurídicos, instrumentalizando a edificação ideológica de um Direito Penal máximo (Wojciechowski 2015).

## 1.2. O hiperencarceramento como (falta de) estratégia de política criminal

Não se nega a necessidade de segregação dos indivíduos que cometem crimes, nem se discute a importância da polícia, porém, devem-se alterar as lentes e o foco de ação das políticas de segurança, governando-se “o crime” e não “através do medo do crime”<sup>1</sup>, priorizando iniciativas

---

<sup>1</sup> Governar não “o crime”, mas “através do medo do crime”, expressão de Jonathan Simon para descrever as tendências da política norte-americana após o atentado em 11 de setembro (Simon 2007 *apud* Giamberardino 2015: 237).

outras que a aplicação do direito penal<sup>2</sup>, uma vez que o espaço de atuação da política criminal é muito mais amplo do que a dogmática penal. Lembrando Roxim:

De lo dicho hasta ahora de desprende ya que la protección de bienes jurídicos no se realiza sólo mediante el Derecho penal, sino que a ello ha de cooperar el instrumental de todo el ordenamiento jurídico. El Derecho penal sólo es incluso la última de entre todas las medidas protectoras que hay que considerar, es decir que sólo se le puede hacer intervenir cuando fallen otros medios de solución social del problema -como la acción civil, las regulaciones de policía o jurídico-técnicas, las sanciones no penales, etc. Por ello se denomina a la pena como la "ultima ratio de la política social" y se define su misión como protección subsidiaria de bienes jurídicos<sup>3</sup> (Roxim 1997: 65).

Como visto, a difusão do medo acarreta posturas punitivistas irrefletidas resultando num encarceramento em massa, mesmo sabendo-se da ineficiência do sistema de justiça criminal em uma análise de custo/benefício, considerando os elevados gastos públicos e a baixa possibilidade de prevenção. Afirma-se, a resposta penal penitenciária, além de não curar as doenças sociais, reforçam e reproduzem-nas, em um modelo perverso de reabastecimento excludente e de contaminação criminógena (Martini 2007: 47).

Nessa perspectiva, um discurso penal ampliado, focado na máxima do aprisionamento com vistas a solucionar os problemas de segurança pública ocasionará os mesmos resultados. Esse direito penal de emergência, acaba gerando um estado de polícia a qual desagua em um sistema punitivo<sup>4</sup> colapsado social e economicamente.

Segundo dados do Levantamento nacional de informações penitenciárias (2017), entre 2000 e 2016, a taxa de aprisionamento aumentou em 157% no Brasil. Em 2000, existiam 137 pessoas presas para cada grupo de 100 mil habitantes. Em 2016, chegou-se a 352,6, representando 726.712 pessoas presas no Brasil, sendo 40% destes presos provisórios. No tocante a faixa etária, a população entre 18 e 29 anos representa 18% da população total e 55% da população no sistema prisional. No que tange a escolaridade, 51% possuía ensino fundamental incompleto e apenas 14%, ensino fundamental completo.

Perante este cenário, urge uma base científica que analise os fatores de risco que podem predispor ao cometimento de delitos, tais como a concentração da pobreza, populações excluídas, ausência de oportunidades e o declínio do capital social. Desta feita, merece análise o Modelo

---

<sup>2</sup> Outro viés a ser levado em consideração são os elevados custos do encarceramento, tanto na construção como na manutenção dos estabelecimentos prisionais, sem falar nos custos processuais para levar o indivíduo a julgamento.

<sup>3</sup> Do que foi dito até agora, compreende-se que a proteção dos bens jurídicos não é apenas realizada através do direito penal, todos os instrumentos do ordenamento jurídico devem cooperar. O direito penal é a última de todas as medidas de proteção que devem ser consideradas, isto é, só pode ser intervir quando outros meios de solução social para o problema falharem - como ação civil, regulamentos da polícia ou sanções não criminais, etc.-. Por essa razão, a pena é chamada de "ultima ratio da política social" e sua missão é definida como proteção subsidiária de bens jurídicos.

<sup>4</sup> Seja pela perspectiva da criminalização primária, por meio da confecção de novos tipos penais ou através da criminalização secundária, através da ação dos atores encarregados da persecução penal (Polícias, Ministério Público, Poder Judiciário).

ecológico de geração do crime, o qual tem por objetivo focar os fatores de natureza ambiental e situacional que podem levar a consumação dos crimes. Através de uma abordagem que considere o contexto socioeconômico macroestrutural das comunidades mais expostas.

Trata-se de um estudo relativamente novo para os padrões brasileiros, pois as políticas públicas de segurança, em sua maioria, estão alicerçadas no senso comum (Beato 2012). Propõe-se buscar um diagnóstico das razões que estão levando as pessoas a serem autoras ou vítimas dos delitos, pois a violência é um problema demasiadamente sério e seu enfrentamento reclama uma abordagem multifacetada. A violência pode ser prevenida, basta o conhecimento adequado de como enfrenta-la.

## 2. MODELO ECOLÓGICO DE GERAÇÃO DO CRIME

Procurar compreender o fenômeno da violência<sup>5</sup> e criminalidade urbana de forma científica, a fim de buscar suas causas, trata-se de um desafio que perpassou por inúmeras teorias e estudiosos ao longo dos anos. De tudo, resta uma convicção, não é mais possível conceber que os problemas relacionados à violência e segurança sejam apenas temas específicos da área de segurança pública e justiça criminal. Imperativo faz-se uma abertura interdisciplinar, compreendendo tais questões como problemas sociais, com reflexos no campo da saúde, cultura, desenvolvimento, educação e todas demais áreas que digam respeito ao cidadão. A violência é a quarta principal causa de morte de pessoas entre 15 e 44 anos em todo o mundo, a cada ano milhões de pessoas perdem a vida em razão dos seus efeitos (OMS 2014: 2). Adorno (2002) refere-se às mudanças na sociedade e nos padrões convencionais de delinquência e violência, jamais experimentadas anteriormente.

Assim, merece análise o Modelo ecológico<sup>6</sup> de geração do crime, o qual objetiva trabalhar o contexto das comunidades, através de sua dinamicidade social e temporal. Considera-se a cidade como um “organismo social”, sendo um ambiente de oportunidades para ocorrência de crimes.

Ressalta-se, não há um fator único capaz de explicar porque um indivíduo é violento ou em determinada comunidade há mais violência que em outras. A abordagem teórica do presente

---

<sup>5</sup> Segundo a Organização Mundial da Saúde violência é “o uso intencional de força física ou poder, real ou como ameaça contra si próprio, outra pessoa, um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tem grande probabilidade de resultar em ferimentos, morte, danos psicológicos, desenvolvimento prejudicado ou privação” (OMS 2014: 2).

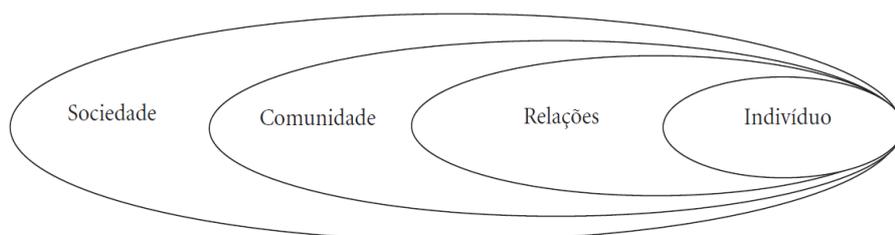
<sup>6</sup> O Modelo ecológico tem sua gênese na Escola de Chicago (Park 1915), o qual tinha interesse em compreender de maneira científica os problemas das cidades, em especial a cidade de Chicago, devido o rápido crescimento demográfico, forte presença de imigrantes e conflitos entre capital e trabalho (Valladares 2010). Trata-se de abordagem voltada ao meio, e não sobre o indivíduo, considerando a cidade como ambiente sujeito às mesmas regras do equilíbrio natural e identificando como causas do comportamento desviante a desorganização e degradação social de determinados locais da cidade.

trabalho terá como foco a violência interpessoal, excluindo-se a violência autodirigida – suicídio e automutilação e a violência coletiva – realizada por grupos mais amplos com vistas a alcançar determinado objetivo.

A violência deve ser entendida como o resultado da complexa interação dos fatores individuais, relacionais, sociais, culturais e ambientais, sendo que o modelo ecológico auxilia na compreensão da natureza multifacetada da violência (Dahlberg e Krug 2006). Nesses termos, preceitua Beato “esse modelo ecológico de geração do crime busca a compreensão da natureza multifacetada da violência e a identificação dos fatores que influenciam o comportamento, aumentando o risco de se cometer ou ser vítima de violência” (2012: 149). Desta feita, as variáveis ambientais trazem consigo múltiplos aspectos individuais, sociais e contextuais.

O modelo ecológico é largamente utilizado, valendo citar dois importantes estudos, o Relatório Mundial Sobre Violência e Saúde, da OMS, intitulado “World report on violence and health” (Krug, *et al.* 2002: 12) e o “Crime and violence in central america: a development challenge” (World Bank 2011: 17), este último apresentou os fatores de risco para o envolvimento dos jovens com as gangues na América Central. Conforme Dahlberg e Krug (2006) o modelo ecológico “explora a relação entre os fatores individuais e contextuais e considera a violência como produto dos múltiplos níveis de influência sobre o comportamento”. A figura 01 apresenta o modelo ecológico para compreender a violência.

**Figura:** Modelo ecológico para compreender a violência.



**Fonte:** Dahlberg e Krug (2006: 1172)

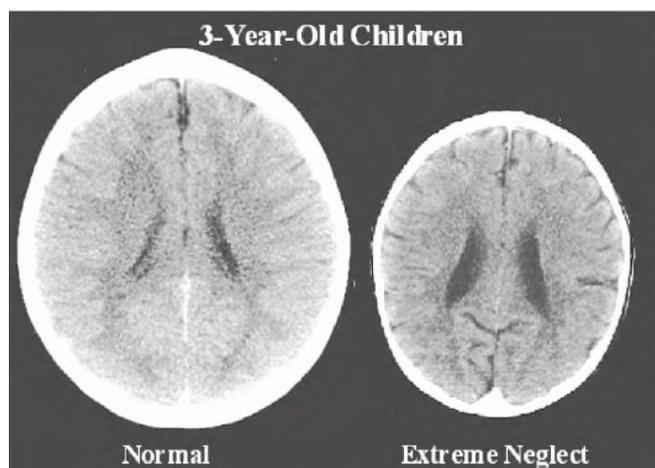
Desta feita, percebe-se o estabelecimento de quatro níveis, a partir dos quais será possível identificar uma série de variáveis ambientais as quais possuem o potencial de aumentar o risco de se cometer ou ser vítima de violência. O olhar deve ter início desde a ideia de concepção do indivíduo, pois o comportamento de uma criança é fruto de suas respectivas interações sociais, em especial com membros da família, e se altera a partir das exigências ambientais e do desenvolvimento do ser humano (PACHECO 2004). Assim, a verificação da relação entre o indivíduo e seu ambiente pode lançar luzes sobre como atributos sociais e interpessoais podem moldar a pessoa e o ambiente interacional.

## 2.1. Níveis de influência sobre o comportamento

### 2.1.1. O indivíduo

O primeiro nível, diz respeito ao indivíduo, analisando a respectiva história pessoal, fatores biológicos e demográficos, tais como pouco tempo na escola, drogadição, histórico de abusos e agressões. Uma série de evidências demonstram o impacto que o relacionamento inicial entre crianças e seus cuidadores exerce sobre o desenvolvimento estrutural e funcional do cérebro (UNICEF 2014: 9), e o subsequente desenvolvimento cognitivo, emocional e social da criança, deixando-a ainda mais vulnerável (UNICEF 2014a: 28).

**Figura 2:** Impacto da negligência extrema no cérebro humano



Fonte: UNICEF 2014a: 10

Nesse diapasão, mister compreender como a violência afeta o desenvolvimento do cérebro, emoções, comportamentos e envolvimento social da criança, onde milhões são criadas em ambientes imprevisíveis e violentos - incubadas no terror<sup>7</sup>. Perry (1997) afirma que o principal modificador de todo comportamento humano é a experiência, as relações de cuidado na infância determinarão a organização neurobiológica essencial do indivíduo. A exposição excessiva à violência traumática modifica o desenvolvimento do sistema nervoso central, predispondo a um indivíduo mais impulsivo, reativo e violento. Continuando, a criança emocionalmente negligenciada, poderá tornar-se sem remorso, sem apego emocional ao outro ser humano, refletindo

<sup>7</sup> “There are more and more undersocialized, traumatized children. These children get little cognitive stimulation – the public schools are falling apart; getting little emotional contact -- mom is a child herself and pregnant again; getting little predictability, structure or nurturing out of the home - the community has dissolved”. “Há cada vez mais crianças traumatizadas e não socializadas. Essas crianças recebem pouco estímulo cognitivo – as escolas públicas estão desmoronando; têm pouco contato emocional – a mãe é uma criança e grávida novamente; obtendo pouca previsibilidade, estrutura ou cuidado fora de casa – a comunidade se dissolveu” (Perry 1997: 134).

o ambiente em que foi criada, e, em alguns casos, praticando atos violentos e/ou fazendo uso de euforizantes exógenos (drogas) para preencher esse vazio. Outro aspecto, é a negligência cognitiva (ambientes cognitivamente empobrecidos), a qual acarreta “atrofia cortical”, diminuindo a capacidade de cognição abstrata e a modulação de impulsos agressivos e violentos.

Conforme estudos compilados pelo Relatório mundial sobre a prevenção da violência da OMS que abrangeu 133 países, que abrigam 88% da população mundial, crescer sem a oportunidade de relacionamentos seguros, estáveis e protetores dos pais ou cuidadores, dificulta a interação com os pares ou outras pessoas, bem como não sentem empatia e possuem grande possibilidade de sofrer com depressão e ansiedade, além de adotar comportamentos antissociais. Apresentam também baixo rendimento educacional e baixa produtividade econômica ao longo da vida, e estão mais propensas a tornar-se perpetradoras ou vítimas de violência (OMS 2014: 30).

Alguns psicanalistas, buscando as origens dos impulsos destrutivos nos humanos, explicam a vital necessidade de cuidados para com as crianças, impondo limites e agindo com amor, evitando no futuro comportamentos destrutivos e violentos<sup>8</sup>. O ser humano não é naturalmente gentil, nasce egocêntrico e com uma série de impulsos inconvenientes. Logo, precisa aprender a ter consideração com os outros e a conter os ímpetos antissociais. Os primeiros educadores da criança são os modelos que ela vai copiar e que passarão a fazer parte da sua personalidade:

As bases da personalidade se formam durante os três primeiros anos de vida. A verdadeira prevenção à violência deve ser feita nesse começo da vida. Esse processo prossegue até o final da adolescência, mas são as vivências dos primeiros anos que determinam as tendências que a formação irá seguir. Depois disso, as mudanças só ocorrem sob condições especiais, como as psicoterapias. É a primeira infância que vai moldar o tipo de pessoa que a criança será quando adulta. Então, para a sociedade é muito importante que as crianças recebam os cuidados e a educação adequados. O indivíduo que pode desenvolver e expressar a própria essência é realizado e feliz. Uma sociedade que facilite aos seus membros a realização pessoal previne a violência. Isso não tem muito a ver com dinheiro, mas com as sensações subjetivas de realização do eu, de liberdade, capacidade e autoestima (Almeida 2010: 28).

Assim, devem-se desenvolver programas para fortalecer relacionamentos e interações entre as crianças e seus respectivos cuidadores, garantindo seu desenvolvimento saudável e melhorando seu comportamento. Como alternativa apresentam-se programas de visitação familiar, os quais chegaram a reduzir em até 39% os maus-tratos a crianças, programas de educação parental - melhoria nas habilidades de criação dos filhos, estimulando estratégias positivas para lidar com as crianças - melhorias na pré-escola e orientação para relacionamento de pais e filhos (OMS 2014: 31).

---

<sup>8</sup> Winnicott (1979 *apud* Almeida 2010: 27) afirmava que o ambiente externo é que determina o rumo para a agressão inata do bebê. Se o ambiente for saudável, a agressão passa a integrar o ego como uma energia construtiva usada para criar – brincar, trabalhar. Se o ambiente privar a criança de suas necessidades básicas – físicas e psicológicas – a agressão da criança será direcionada para a destrutividade e a violência.

Outra importante questão é a estrutura escolar de melhor qualidade e o incentivo aos jovens em situação de violência para concluírem o ensino médio e a respectiva supervisão após o horário das aulas, uma vez que o baixo rendimento escolar vem sendo associado à delinquência. Estudantes com notas baixas são mais propensos a envolverem-se em agressões físicas e outros problemas de comportamento. Vínculos frágeis com a escola e evasão escolar também aumentam o risco de envolvimento com a violência (OMS 2014: 33), pois acarretam maior exposição do jovem ao crime.

Ainda, voltar-se com a devida presteza e atenção às vítimas é importante na redução de traumas e prevenção a novos atos de violência. Assim, encaminhá-las para serviços de saúde mental, serviços de proteção e assistência jurídica, são fatores decisivos. Vale mencionar estudo de Carvalho, *et al.* (2012) comprovando que o trauma advindo da violência por arma de fogo afeta negativamente a qualidade de vida e pode ocasionar significativos sintomas de Transtorno de estresse pós-traumático nas respectivas vítimas.

#### 2.1.2. As relações sociais

Por sua vez, o segundo nível examina como as relações de proximidade do indivíduo podem influenciar na possibilidade de tornar-se sujeito ativo ou passivo de crimes. Nesse momento de análise, debruça-se, em especial, sobre as relações familiares, respectiva composição e aspectos conjugais nos seus mais variados matizes, uma vez que “os companheiros, os parceiros íntimos e os membros da família têm o potencial de moldar o comportamento do indivíduo e o âmbito de sua experiência” (Dahlberg E Krug 2006: 1173).

Importante nessa fase é a busca por um ambiente familiar sadio e apoio para famílias desintegradas<sup>9</sup>, sejam por relacionamentos caracterizados por agressões físicas ou emocionais, histórico de envolvimento em delitos, situação econômica desfavorável, ausência de referência da figura paterna ou materna, dificuldades na imposição de disciplina, baixa supervisão dos pais após separações, são fatores de risco que merecem a devida atenção através da ajuda de profissionais.

Conforme assevera Maldonado (2005: 354), “a família tem uma importante influência na aquisição de modelos agressivos pelas crianças”. Uma vez exposta à violência intrafamiliar crônica, qualquer criança desenvolverá uma resposta de medo persistente e poderá interpretar o comportamento de outrem como ameaçador e, sendo mais reativo, agir de maneira mais impulsiva e violenta (Perry 1997).

---

<sup>9</sup> Alia-se a esse cenário, muitas vezes, a precariedade socioeconômica familiar, sujeitas a pobreza e exclusão social.

Estudo com noventa e dois adolescentes (Assis 1999) realizou análise da história de vida de jovens que praticaram algum ato infracional grave e seus respectivos irmãos que não tiveram o mesmo caminho, a fim de entender as razões para esse fenômeno. Entre outros fatores, observou-se que apenas 21% dos infratores viviam em lares com ambos os pais e 60% dessas famílias tinham mais de três filhos, onde a mãe se desdobrava em dupla jornada tendo muito pouco tempo para educar e cuidar dos mesmos. De igual modo, apenas 18% dos infratores entrevistados foram cuidados pela mãe desde bebê. Ainda, no mesmo trabalho há relatos de muitos infratores reportando rejeição por parte dos pais, desde tentativas de aborto a total negligência durante a infância, sendo que os irmãos não infratores muitas vezes eram os mais velhos e tiveram a possibilidade de maior contato com os pais.

Igualmente, estudo realizado por Pacheco (2004) comparou adolescentes infratores e não infratores a partir de variáveis familiares que podem ter relação ao desenvolvimento do comportamento do infrator. Foram analisados 148 adolescentes que estavam cumprindo medida socioeducativa privativa de liberdade na Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul e outros 163 que não cometeram atos infracionais residentes na cidade de Porto Alegre. Apontou-se diferenças significativas no comportamento antissocial na família (42,3% das famílias dos jovens infratores apresentaram parente que já fez uso de droga. Por sua vez, apenas 15%, nas famílias dos não infratores. Ainda, 54,4% dos adolescentes infratores possuíam membro da família que já cometera um delito, enquanto no outro grupo, o índice é de 21,6%); consumo de drogas (87,4% no grupo dos infratores contra, 30,9%); número de irmãos (no grupo infrator a média de irmãos era 4,3, enquanto no outro, 2,6); existência de conflitos na família (45,3% dos infratores relataram conflito, os não infratores, 29,4%); estilos parentais<sup>10</sup> (as mães do grupo infrator foram percebidas como menos exigentes; os pais do grupo infrator foram percebidos como mais intrusivos<sup>11</sup>; o emprego da punição física pelos pais e mães do grupo infrator foi mais recorrente, bem como estratégias que negligenciavam a conduta dos filhos ou a reforçavam<sup>12</sup>). Quanto a idade do primeiro delito a média ficou em 13,8 anos e os principais fatores motivacionais foram a

---

<sup>10</sup> Forma como os pais lidam com questões de poder e hierarquia e envolvem, entre outros aspectos, o afeto e o controle do comportamento dos filhos. No estudo citado, com base nas escalas de responsividade (reciprocidade, comunicação, apoio, afetividade e respeito) e exigência (supervisão, monitoramento, cobrança e disciplina consistente e contingente) dividiu-se os estilos parentais em quatro tipos: autoritário (baixa responsividade e alta exigência), autoritativo (alta responsividade e exigência), indulgente (alta responsividade e baixa exigência) e negligente (baixa responsividade e exigência).

<sup>11</sup> A intrusividade relaciona-se ao desrespeito a individualidade do jovem e associada ao desenvolvimento de problemas de comportamento, principalmente na adolescência (Pacheco 2004: 77).

<sup>12</sup> Muitos jovens descreveram que suas mães só “souberam” que ele estava roubando quando foram presos, mesmo eles tendo levado para casa objetos roubados ou ajudado nas contas domésticas com o dinheiro produto dos delitos (Pacheco 2004: 83).

influência das drogas (30,7%); pressão ou convite do grupo (24,3%); e independência/ter o próprio dinheiro (22,1%).

Nesse diapasão, em geral, as intervenções propostas no nível das relações sociais são ações de prevenção primária, na tentativa de prevenir a violência, as quais possuem uma ótima relação custo/benefício, tais como acompanhamento à família antes mesmo da concepção, durante a gravidez e os primeiros anos de vida e o conseqüente treinamento para que os provedores aprendam a lidar com amor, afeto, responsabilidade e carinho com seus respectivos filhos. Em suma, é a promoção das chamadas habilidades parentais de disciplina<sup>13</sup>, a fim de que a criança, ao longo do processo de socialização, se torne um jovem socialmente responsável, com possibilidades de regular seu comportamento, internalizando as normas morais e sociais.

### 2.1.3. O contexto comunitário

Já no terceiro nível do modelo ecológico são exploradas as características dos contextos comunitários - local de estudo, trabalho, bairro onde reside. Sabe-se que a exposição prolongada a violência em um ambiente de vizinhança impacta diretamente na saúde daquelas comunidades<sup>14</sup> (Roman, 2009). Exemplificando, localidades deterioradas fisicamente, com alta densidade populacional, alto nível de desemprego e com desenho da malha urbana deficitária são mais propensas a ocorrência de situações de violência, logo urge a adoção de políticas habitacionais voltadas a reduzir a concentração da pobreza.

Insiste-se, locais com tais características apresentam alto nível de instabilidade habitacional (as pessoas não permanecem muito tempo na mesma residência), dificultando o estabelecimento de valores e normas comuns entre as pessoas - adesivo social - e praticamente impossibilitam a adoção de mecanismos eficazes de controle ou políticas de assistência social. Se o ambiente for suficientemente amistoso, o sujeito desenvolve confiança e gratidão pelos outros e estabelece um protótipo de bom relacionamento com o mundo externo, por sua vez o ambiente que negligencia ou maltrata, reforça a destrutividade dos indivíduos (Almeida 2010).

---

<sup>13</sup> Capaldi; Chamberlain; Patterson (1997: 345) referem uma disciplina qualificada caracterizando-a da seguinte maneira: (a) rastrear e classificar com precisão os comportamentos problemáticos; (b) ignorar eventos coercitivos triviais, mas intervir antes que um problema se agrave; (c) estruturar situações e redirecionar para comportamentos positivos; (d) uso consistente de uma consequência leve a moderada quando a punição é necessária (por exemplo, tempo limite, perda de privilégio), (e) acompanhamento de mudança comportamental e (f) incentivo a comportamentos positivos.

<sup>14</sup> Pode-se falar no desenvolvimento de “traço anti-social” – disposição estável para comportamentos aversivos, não sendo uma predisposição inata, mas um padrão comportamental aprendido a partir da interação do indivíduo com o ambiente, especialmente o ambiente social (Pacheco 2004: 15).

Segundo dados do Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2017, no país há mais de 3,2 milhões de domicílios localizados em favelas, com aproximadamente 11,4 milhões de pessoas vivendo nestas condições<sup>15</sup>. Presente também a questão da predação ambiental, reflexamente afetando a autoestima das comunidades:

As áreas ambientalmente frágeis - beira de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues" áreas alagáveis, fundos de vale - que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que "sobram" para a moradia de grande parte da população. As consequências são muitas: poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias etc. (Maricato 2003: 163).

Os baixos salários pagos aos trabalhadores impedem o pagamento do preço imposto por uma moradia no mercado formal. Sendo pequenas as chances de conseguir um financiamento habitacional, ficando praticamente sem alternativas a não ser partir para aquisição de terrenos ou moradias localizadas em áreas irregulares, cortiços de alugueis ou favelas. Necessárias, neste quesito, políticas sociais de destinação de moradias em locais condizentes a condição de cidadão, onde, principalmente o gestor municipal deve ter em mente o caráter público e social dos investimentos, a fim de reduzir as carências básicas de grande parte da população já assentada.

Outrossim, alerta-se para o fato da tolerância de ocupação de terras urbanas, sem que o Estado exerça seu poder de polícia, uma vez que caso o fizesse, haveria de iniciar uma verdadeira guerra contra as próprias pessoas que esse mesmo Estado vem negligenciando a décadas. Ocorre, assim, a necessidade de equalizar as ações do poder público com vistas a dignificar e regularizar de maneira ordenada os espaços ocupados.

Garantir justiça social através do planejamento urbano, atenuando desigualdades e resgatando direitos de cidadania, são os misteres da gestão urbana. Sugere-se a criação de um canal que permita ouvir e coordenar as comunidades residentes na cidade ilegal, com foco a integrar ações sociais, ambientais e econômicas, priorizando habitação, meios de transporte e respeito ao meio ambiente, garantindo o respectivo saneamento básico, e em paralelo a fiscalização do uso e ocupação do solo.

Outro fator a considerar, no terceiro nível, é a violência infantil ocorrida "fora de casa", consumada no trabalho, na escola, nas instituições de justiça e custódia e na própria comunidade. Na infância tardia e adolescência (entre 11/12 e 18 anos) há maior propensão para o desenvolvimento de comportamentos de risco, como o consumo de drogas e álcool e a prática de

---

<sup>15</sup> Tais informações foram captadas na base de dados do IBGE. Segundo Maricato (2003: 154), por falhas metodológicas ou ainda por uma dificuldade óbvia de conhecer a titularidade da terra sobre a qual as favelas se instalam, o IBGE apresenta dados bastante subdimensionados.

sexo sem proteção. Em termos gerais, quase um terço de todos os assassinatos desta faixa etária possuem relação com gangues ou quadrilhas, envolvidas de alguma forma com o tráfico de drogas. A maior interação social favorece o envolvimento em atividades criminosas que atraem principalmente as crianças que vivem em contextos socioeconômicos desfavorecidos e marginalizados (Peres, *et al.* 2015).

Conforme assevera Pacheco (2004) falhas do cuidado parental podem levar a delinquência, pois favorece o desenvolvimento de comportamento antissocial na infância e interação com grupo de pares com os mesmos problemas.

Deste modo, para a prevenção da delinquência juvenil programas de desenvolvimento social e de habilidades para a vida auxiliam as crianças e adolescentes a solucionarem conflitos de forma pacífica. Esses programas segundo a OMS (2014: 30) podem resultar em uma redução de 15% no comportamento violento entre estudantes ao longo de toda a vida escolar, e uma redução de 29% entre estudantes do ensino médio.

Vale citar também, a adoção de estratégias para melhorar as relações entre a polícia e a comunidade, através do policiamento comunitário e policiamento orientado para resolução de problemas<sup>16</sup>, visando prevenir a violência juvenil, muitas vezes associada ao consumo de álcool e drogas. Ações deste porte visam ao cumprimento da lei, fortalecendo o relacionamento com as comunidades e combatendo crimes, desordens, e outras situações que contribuem para aumentar o medo e a insegurança em áreas urbanas.

#### 2.1.4. A sociedade em geral

Por fim, no quarto nível são examinados os fatores da sociedade que podem acarretar no incremento ou diminuição das taxas de violência<sup>17</sup>, tais como as políticas de saúde, educação, econômicas e sociais. Ainda, Dahlberg e Krug (2006: 1173) citam fatores significativos que podem associar situações de violência:

- 1) Normas culturais que sustentam a violência como forma aceitável para resolver conflitos;
- 2) Atitudes que consideram o suicídio como uma questão de escolha individual em vez de

---

<sup>16</sup> Forma de policiamento que associa práticas policiais diárias a teoria criminológica e métodos de pesquisa, visando aumentar a prevenção e reduzir crimes e distúrbios, enfatizando o uso de métodos de análise sistemática e de avaliação de dados (OMS 2014: 82).

<sup>17</sup> Interessante análise acerca das estratégias para minimizar a violência por armas de fogo é trazida no Relatório Mundial Sobre Prevenção da Violência da OMS (2015: 35), mostrando que não há evidências suficientes para determinar se leis relativas a armas de fogo causam algum efeito sobre a violência. Uma meta-análise realizada recentemente sugere que a redução da violência relacionada a armas de fogo é pouco afetada pela proibição da venda, e apenas moderadamente afetada por estratégias de reforço da aplicação da lei. Outro estudo constatou que rondas policiais com foco no porte de armas ilegais podem prevenir crimes a mão armada – entre os quais assassinatos, tiroteios, roubo de armas e assaltos.

um ato de violência evitável; 3) Normas que dão prioridade aos direitos dos pais sobre o bem-estar da criança; 4) Normas que fixam o domínio masculino sobre as mulheres e crianças; 5) Normas que apoiam o uso excessivo da força pela polícia contra os cidadãos; 6) Normas que apoiam o conflito político.

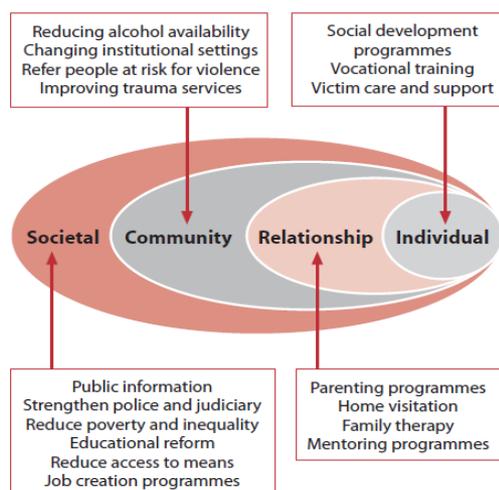
Como medidas de intervenção nesse nível deve-se procurar abrandar as diferenças de gênero existentes, bem como adotar políticas que garantam acesso equitativo a bens, serviços e oportunidades. Perry (1997) afirma que o racismo, sexismo, misoginia e a tolerância cultural aos maus-tratos infantis, acabam estimulando o desenvolvimento de indivíduos violentos, os quais sem esses “facilitadores” poderiam ter um comportamento mais pacífico. Deve-se buscar uma conjunção de esforços entre os setores da saúde pública, justiça criminal e polícia para ampliar as chances de dissuadir eventuais autores de crimes e em caso de cometimento ter a certeza da efetividade da punição, passando, assim, a ter ganhos significativos na prevenção da violência. Nesse nível, tal conjuntura somente será alcançada com o devido fortalecimento das polícias (menor interferência política, investimentos em tecnologia, ensino e treinamento<sup>18</sup>); investimentos em educação (apostar em escolas de tempo integral) e melhor distribuição de renda.

## 2.2. Síntese de aplicação do modelo ecológico

Em razão do exposto, a violência e criminalidade devem ser concebidas como um problema de variadas facetas, com raízes biológicas, psicológicas, sociais e ambientais, com atenção direcionada aos indivíduos, relacionamentos, comunidades e sociedade como um todo, necessitando do auxílio dos mais diversos atores sociais. O modelo ecológico é utilizado para identificar e agrupar estratégias de prevenção nos quatro níveis diferentes em que a prevenção pode ser alvo. A análise realizada até o presente momento pode ser resumida, de maneira sucinta, através da figura abaixo:

---

<sup>18</sup> Para um norte de melhor doutrina policial sugere-se a leitura da obra de Sousa (2016), por sua vez destinado a um diagnóstico das questões de formação policial, Detoni (2014).

**Figura 3:** Intervenções do modelo ecológico para prevenção da violência.

Fonte: WHO (2004: 13)

Desta feita, a associação entre os fatores individuais e os espectros sociais, culturais e econômicos apontam que o direcionamento de esforços para minimizar os fatores de risco dos níveis propostos pelo modelo ecológico poderá contribuir para redução da violência. Para que a violência ocorra é necessária uma combinação de fatores de risco capazes de criar uma atmosfera social propícia ao crime. Lembrando, cada nível representa um grau de risco e exige intervenções diferenciadas. Entretanto, esses fatores, uma vez negligenciados, criam um ambiente social propício à violência. Assim, qualquer estratégia abrangente de prevenção da violência deve identificar meios para atenuar esses riscos, ou fornecer proteção contra eles, criando eixos seguros para todos os cidadãos, resgatando a cidade enquanto espaço de convivência saudável.

## CONCLUSÃO

O objetivo do presente artigo foi propor uma reflexão a fim de superar a crença que apenas a repressão à violência será a solução para os problemas sociais. Em relação aos delitos praticados no Brasil, praticamente não há estudos voltados a investigar as razões, ou motivos que facilitaram ou induziram a sua prática. Assim, o “medo do crime” construído pelos meios de comunicação passam muitas vezes a induzir as políticas na área da segurança, havendo um clamor por “mais do mesmo”, penas mais graves, mais tipos penais e mais cárcere, influenciando de maneira decisiva a política criminal do Estado e o comportamento dos poderes legislativos e judiciário. Esquecendo-se que o direito penal é medida última de intervenção, lançando-se mão apenas quando falharem todos outros meios de solução do problema.

Desta feita, descortinou-se no estudo a relevância da prevenção, enfrentando os fatores multicausais que levam a produção da violência. Como visto, o Modelo Ecológico de Geração do Crime, permite identificar fatores de risco que podem levar a delinquência e a possibilidade de atuar preventivamente em cada um dos níveis de influência sobre o comportamento (indivíduo - relações - comunidade - sociedade). Pode não ser um modelo completo, mas apresenta significativa utilidade para orientação e direcionamento de políticas públicas e estudos sobre violência.

Diante de todo o exposto, em uma singela analogia, pode-se inferir que o sistema de segurança pública é uma extensa e intrincada conexão de tubos, percorrendo os mais variados locais. No interior da tubulação circulam uma imensidão de relações sociais complexas, as quais no momento em que há um conflito acabam por fragilizá-la e muitas vezes, ocasionam o seu rompimento, fazendo com que haja a perda de certos componentes que integram o tecido social. Uma vez comprometida a tubulação, necessário o respectivo conserto e a tentativa de resgatar aquilo que foi perdido. Qual a medida saneadora para reparar uma tubulação? O estancamento do local onde há o vazamento, correto? Aliado a essa medida, quem sabe a redução das curvas e fragilidades da tubulação (prevenção primária e atenção focada no indivíduo, amenizando as desigualdades e propiciando atenção às famílias e aos locais vulneráveis), a fim de que não ocorra demasiada pressão nos pontos sensíveis. Entretanto, o que é realizado, na maioria das vezes, é a inserção de imensos baldes (prisões), sem o devido reparo na tubulação, reclamando assim, mais e mais baldes (hiperencarceramento e elevadas taxas de reincidência), não havendo a devida intervenção nas causas do problema.

## REFERÊNCIAS:

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 2017. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/11o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>. Acesso em: 16 mar. 2018.

ADORNO, Sérgio. 2002. Crime e violência na sociedade brasileira contemporânea. **Jornal de Psicologia**, abr./jun., 7-8 p.

ALMEIDA, Maria da Graça Blaya. 2010. **Alguém para odiar**. A violência na sociedade contemporânea. Organizadora Maria da Graça Blaya Almeida. Porto Alegre: EDIPUCRS. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/violencia.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2018.

ASSIS, Simone Gonçalves. 1999. **Traçando caminhos numa sociedade violenta: a vida dos jovens infratores e seus irmãos não infratores**. Rio de Janeiro: Fiocruz.

BEATO, Cláudio. 2012. **Crime e cidades**. Belo Horizonte: UFMG.

BECCARIA, Cesare. 2000. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: EDIPRO.

BOURDIEU, Pierre. Thomas Kauf (trad.). **Sobre la televisión**. Barcelona: Anagrama, 1997.

BRASIL. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. **Custos econômicos da criminalidade no Brasil**, 2018.

CAPALDI, Deborah; CHAMBERLAIN, Patti; PATTERSON, Gerald. 1997. **Ineffective discipline and conduct problems in males: association, late adolescent outcomes and prevention**. *Agression and violent behavior*. v. 2, 343 - 353 p. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1359178997000207>. Acesso em: 06 jun. 2018.

CARVALHO, Mello-Silva, Ana Cláudia, *et al.* 2012. Qualidade de vida e trauma psíquico em vítimas da violência por arma de fogo. **Texto & Contexto Enfermagem**. v. 21, n. 3, 558-565 p. Disponível em: <http://ucsj.redalyc.org/articulo.oa?id=71424779010>. Acesso em: 19 abr. 2018.

DAHLBERG, Linda L.; KRUG, Etienne G. 2006. Violência: um problema global de saúde pública. *Ciênc. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 11, supl. 1163-1178 p. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232006000500007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232006000500007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 30 mar. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232006000500007>.

DETONI, Maurício Paraboni. **Formação policial: contribuições pedagógico-filosóficas**. Curitiba: CRV, 2014.

D'ÁVILA, Fabio Roberto. 2013. Liberdade e segurança em direito penal: o problema da expansão da intervenção penal. **Revista Eletrônica de Direito Penal**, Rio de Janeiro, v. 01, n.1, 65-73 p. Disponível em: <http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/redpenal/article/view/7142/5118>. Acesso em: 06 abr. 2018.

GIAMBERARDINO, André Ribeiro. 2015. **A construção social do medo do crime e a violência urbana no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*: São Paulo, v. 23, n. 115, jul. /ago, 221-253p.

KRUG, E.G. et al., 2002. World report on violence and health. Geneva, World Health Organization. Disponível em: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42495/1/9241545615\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42495/1/9241545615_eng.pdf). Acesso em: 15 Mar. 2018.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**, 2017. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública.

MALDONADO, Daniela Patrícia Ado; WILLIAMS, Lúcia Cavalcanti de Albuquerque. 2005. O comportamento agressivo de crianças do sexo masculino na escola e sua relação com violência doméstica. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 10, 353-362 p.

MARICATO, Ermínia. 2003. Planejamento urbano no Brasil: as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias". In: Arantes OB, Maricato E, Vainer C, organizadores. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Rio de Janeiro: Vozes, p.121-192.

MARTINI, Márcia. 2007. "A seletividade punitiva como instrumento de controle das classes perigosas". Ministério Público de Minas Gerais Jurídico. Belo Horizonte, ano III, n.º11, p. 45-47.

MIGUEL, Marco Antônio Alves. 2009. Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública: conceituação e relevâncias. **Revista LEVS**, v. 66, 27-48p.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. 2015. **Relatório Mundial Sobre a Prevenção da Violência 2014**. Núcleo de Estudos da Violência (trad.), São Paulo.

PACHECO, Janaína Barbosa. 2004. **A construção do comportamento antissocial em adolescentes autores de atos infracionais**: uma análise a partir das práticas educativas e dos estilos parentais. 120fl. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Psicologia. Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento, Porto Alegre.

PARK, Robert. 1915. The City: Suggestions for the investigation of human behavior in the city environment. **American Journal of Sociology**. Chicago: University Press, v. 20, n. 5, 577-612pp. Disponível em: [http://web.ics.purdue.edu/~hoganr/SOC%20531/Park\\_1915.pdf](http://web.ics.purdue.edu/~hoganr/SOC%20531/Park_1915.pdf). Acesso em: 10 mar. 2018.

PERES, M.F.T. *et al.* 2015. **Vitimização fatal de crianças no espaço público em decorrência da violência interpessoal comunitária**: um diagnóstico da magnitude e contextos de vulnerabilidade na América Latina. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo v. 9, n. 2, 12-48 p.

PERRY, Bruce D. 1997. **Incubated in terror**: neurodevelopmental factors in the 'cycle of violence. In: Children, youth and violence: The search for solutions. New York: Guilford, 124-148 pp. Disponível em: [https://childtrauma.org/wp-content/uploads/2013/11/Incubated\\_In\\_Terror.pdf](https://childtrauma.org/wp-content/uploads/2013/11/Incubated_In_Terror.pdf). Acesso em: 7 jun. 18.

PRITTWITZ, Cornelius. 2004. O direito penal entre direito penal do risco e direito penal do inimigo: tendências atuais em direito penal e política criminal". **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 47, 31-45 p.

ROMAN, Caterina G. *et al.* 2009. The relation of the perceived environment to fear, physical activity and health in public housing developments: evidence from Chicago. **Journal of Public Health Policy**, 30, 286-308 p.

ROXIM, Claus. 1997. **Derecho penal**: parte general. T1, Madri: Civitas.

SIMON, Jonathan. 2007. **Governing through crime**: how the war on crime transformed american democracy and create a culture of fear. Oxford: Oxford University Press.

SOUSA, Antonio Francisco. 2016. **Manual de direito policial**. Lisboa: Vida Económica.

UNICEF. 2014. **Children in danger**: act to end violence against children. United Kingdom, UNICEF. Disponível em: [http://www.unicef.org.uk/wp-content/uploads/2014/10/Unicef\\_ChildreninDanger\\_ViolencereportW.pdf](http://www.unicef.org.uk/wp-content/uploads/2014/10/Unicef_ChildreninDanger_ViolencereportW.pdf). Acesso em: 19 abr. 2018.

UNICEF. 2014a. **Ending violence against children**: six strategies for action - # ENDviolence. New York, UNICEF. Disponível em: [https://www.unicef.org/publications/files/Ending\\_Violence\\_Against\\_Children\\_Six\\_strategies\\_for\\_action\\_EN\\_9\\_Oct\\_2014.pdf](https://www.unicef.org/publications/files/Ending_Violence_Against_Children_Six_strategies_for_action_EN_9_Oct_2014.pdf). Acesso em: 13 mar. 2018.

VALLADARES, Lícia do Prado. 2010. A visita do Robert Park ao Brasil: o homem marginal e a Bahia como laboratório. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 58, 35-49 p. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010349792010000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010349792010000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 mar. 2018.

WAINBERG, Jacques A. 2010. **Mídia e violência**: a luta contra a desatenção e a sonolência das massas”. A violência na sociedade contemporânea. Maria da Graça Blaya Almeida (org.). Porto Alegre: EDIPUCRS. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/violencia.pdf>. Acesso em: 28 maio 2018.

WINNICOTT, Donald. **Desarrollo emocional primitivo**: escritos de pediatria y psicoanálisis. Barcelona: Laia, 1979.

WHO. 2004. **Handbook for the documentation of interpersonal violence prevention programmes**. France: WHO. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42856/1/9241546395.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2018.

WOJCIECHOWSKI, Paola Bianchi. 2015. A fábrica midiática de inimigos e o risco à democracia: uma análise do papel dos grandes meios de comunicação na elaboração de leis penais casuísticas no Brasil. **Sistema Penal & Violência**: Porto Alegre, v. 07, n. 1, 49-65 p. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/sistemapenaleviolencia/article/view/18596/13452>. Acesso em: 15 maio 2018.

WORLD BANK. 2011. Crime and violence in Central America: A development challenge. Washington, DC: World Bank. Disponível em: [https://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL\\_VOLUME\\_I\\_ENGLISH\\_CrimeAndViolence.pdf](https://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_ENGLISH_CrimeAndViolence.pdf). Acesso em: 14 mar. 2018.

**AUTOR:**

**Maurício Paraboni Detoni**

Mestre em Educação e em Ciências Militares de Polícia Militar

**E-mail: alodetoni@gmail.com**

---

Recebido em 22/10/2018.

Aceito em 23/08/2019.

## MULHERES NO LAGO DOS CISNES: O FEMININO E A DIPLOMACIA NO ITAMARATY

**Gabriela Soares Balestero**

Universidade Federal de Uberlândia

De Montaigne a Rousseau, passando por Molière e Fénelon, conjuram-nas a voltar às suas funções naturais de donas-de-casa e de mãe. O saber, diziam eles, estraga a mulher, distraíndo-as de seus deveres mais sagrados (Elisabeth Badinter).

### RESUMO

O presente estudo busca compreender o feminino e a representatividade política feminina na Diplomacia Brasileira. A participação de mulheres na política precisa ser discutida, visto que, em um mundo no qual as injustiças e lutas por igualdade não se restringem apenas ao âmbito doméstico, a participação paritária e representativa das mulheres no espaço público é uma exigência para o avanço da promoção da igualdade de gênero. Assim, o artigo científico pretende analisar teoricamente uma política que traduza as ideias de democracia e inclusão, visto que ainda há baixa presença de mulheres na estrutura de comando do Itamaraty bem como em concursos de admissão à carreira diplomática, trazendo alguns questionamentos e complexidades da própria luta pelo poder em paridade ao masculino que ainda é maioria na carreira diplomática.

**Palavras-chave:** Igualdade. Inclusão. Política. Mulheres. Diplomacia.

### WOMEN IN LAKE CISNES INEQUALITY OF OPPORTUNITIES IN THE ITAMARATY

### ABSTRACT

The present study seeks to understand the feminist perspectives and female political representation in Brazilian Diplomacy. The participation of women in politics needs to be discussed, since, in a world in which injustices and struggles for equality are not restricted to the domestic sphere, the equal and representative participation of women in the public space is a requirement for advancing the promotion of gender equality. Thus, the scientific article intends to theoretically analyze a policy that translates the ideas of democracy and inclusion, since there is still a low presence of women in the Itamaraty command structure as well as in competitions for admission to the diplomatic career, bringing some questions and complexities of the own power struggle in parity to the masculine that still is majority in the diplomatic career.

**Keywords:** Equality. Inclusion. Politics. Women. Diplomacy.

## INTRODUÇÃO

Ao parafrasear a definição de “história como a ciência dos homens no tempo”, realizada por Marc Bloch (2001), Tilly ajusta tal fórmula estabelecendo uma simples, porém brilhante definição para a história das mulheres: “a ciência das mulheres no tempo”. Mais do que pensar o critério biológico, familiar, geográfico, de costumes e regras sociais, raça ou de classe social, a melhor justificativa para validar a importância dos estudos acerca da mulher, é porque as mulheres não apenas vivem, mas também atuam no tempo. Logo, são atores históricos e como tal precisam ser considerados, e, sendo assim, é necessário compreender que a construção de uma sociedade justa e inclusiva passa, necessariamente, pela igualdade de acesso, oportunidades e direitos entre homens e mulheres.

No que tange ao gênero na história, podemos destacar a afirmação de Michelle Perrot (PERROT, 2007, 15 p.) que ressalta que a história das mulheres mudou, pois “partiu de uma história do corpo e dos papéis desempenhados na vida privada para chegar a uma história das mulheres no espaço público da cidade, do trabalho, da política, da guerra, da criação”. Além disso, o cuidado de si proposto pelos feminismos às mulheres significou que poderiam ser outras do que haviam sido predestinadas a ser (ou seja, restritas à esfera privada), lançando-se na vida pública, cultural, social, como escritoras, artistas, compositoras, intelectuais, juristas, cientistas ou políticas, reatualizando o imaginário político e cultural e introduzindo novos modelos de constituição de si, elevando os feminismos e promovendo os saberes das mulheres (RAGO, 2015). Na carreira diplomática as mulheres ainda são minoria.

Assim o presente texto busca trazer contribuições que visem romper com o patriarcado ainda presente dentro da carreira diplomática brasileira com o desenvolvimento de vertente de análise em perspectiva de gênero e com o reconhecimento das mulheres como sujeitos de direitos nas relações internacionais contemporâneas, devendo ser incentivadas a ingressarem e serem promovidas na carreira diplomática.

### 1. FEMINISMOS: BREVES APONTAMENTOS

A inserção das mulheres na esfera pública foi, ao longo do tempo, acompanhada por críticas e resistências, o que as impediu por muito tempo de atuar politicamente, sendo vozes não ouvidas e marcadas pela invisibilidade. Consoante Carla Bassanezi Pinsky:

No século XVIII ainda se discutia se as mulheres eram seres humanos como os homens ou se estavam mais próximas dos animais irracionais. Elas tiveram que esperar até o final do

XIX para ver reconhecido seu direito à educação e muito mais tempo para ingressar nas universidades. No século XX, descobriu-se que as mulheres têm uma história e, algum tempo depois, que podem conscientemente tentar tomá-la nas mãos, com seus movimentos e reivindicações. Também ficou claro, finalmente, que a história das mulheres podia ser escrita. Hoje já é uma área acadêmica consolidada. (PERROT, 2007, p. 11)

Durante muito tempo as diferenças de gênero eram entendidas como biologicamente determinadas, em que o saber médico passa a definir as mulheres como seres biológicos se moralmente diferentes e inferiores em relação aos homens, e incapazes de participarem ativamente da esfera pública (RAGO, 2015, p. 265). Muito difundidos em nosso meio, os discursos de senso comum, por exemplo, *homem não chora, as mulheres são frágeis e sensíveis*, etc, funcionam como resposta para possíveis indagações acerca da veracidade de padrões pré-estabelecidos, em que a condição feminina era vista como uma barreira para o trabalho intelectual. Engessando os comportamentos, limitando a liberdade com base em uma legitimidade que não se adequa ao racional, como a resposta no *natural*. Neste sentido, Simone de Beauvoir defendeu que:

Ninguém nasce mulher, torna-se mulher. Nenhum destino biológico, psíquico, econômico define a forma que a fêmea humana assume no seio da sociedade; é o conjunto da civilização que elabora esse produto intermediário entre o macho e o castrado que qualificam se de feminino (Beauvoir, 1967, p. 9).

Assim, para Simone de Beauvoir, o tornar-se mulher é ali proposto nas experiências vividas por homens e mulheres nas dimensões do indivíduo e da vida social que o efetivam, que o alçam à condição de real, isto é, seja nas instituições formadoras, seja nas diversas possibilidades de vivência presente, mulheres e homens forjam-se em sua identidade individual na relação que a sua liberdade estabelece com a liberdade daqueles com quem convivem. Pode-se dizer que toda a investigação de Beauvoir sobre a mulher descreverá o drama dos movimentos de interrogação, reflexão e superação desta situação de estar posta como um indivíduo, se não derivado ou até mesmo relativizado em face de outro indivíduo que se tornou historicamente soberano absoluto de seu gênero. Nesse passo, Beauvoir atribui grande importância ao trabalho como meio de conquista da autonomia para as mulheres em especial, e, portanto, a condição de sujeito da própria história seria determinada pelo acesso das mulheres à educação e ao trabalho (DALMÁS, MÉNDEZ, 2015).

Partindo dessa questão que Elshtain (1981) introduz a relação do público e privado, denunciando a predominância da identificação da esfera política com características masculinas, e dando o impulso inicial a uma das bases da teoria feminista das relações internacionais. Como exemplo podemos citar as construções sociais de ‘homem público’ (geralmente associado à notoriedade, com conotação positiva) e a ‘mulher pública’ (com forte conotação negativa), em que um dos traços mais característicos da sua personalidade, na visão dos médicos, é a *preguiça*, a

aversão ao trabalho e a perseguição desenfreada do prazer (RAGO, 1985, p. 89). Perrot diz, a esse respeito:

Investido de uma função oficial, o homem público desempenha um papel importante e reconhecido. Mais ou menos célebre, participa do poder. [...] Depravada, debochada, lúbrica, venal, a mulher - também se diz a 'rapariga' - pública é uma 'criatura', mulher comum que pertence a todos. (PERROT, 1998, p. 7).

Michelle Perrot, analisa as evidências e verifica que a inserção feminina no espaço público, sofre resistência em alguns campos profissionais, assim como há recusa na efetivação de direitos, num mundo em que deveria haver uma preeminência da igualdade formal e não material. Mais ainda, Perrot trabalha com temas como frentes de luta, palavras de força, imagens, ambientes de representação e determinação, além da relação das fronteiras entre o público e o privado, o político e o pessoal (PERROT, 1998, p. 7).

Contemplando diferentes olhares sobre as mulheres e colocando-se a si própria como testemunha e protagonista, Michelle Perrot já destaca que há um processo da crescente visibilidade das mulheres em seus combates e suas conquistas nos espaços público e privado como algo que ainda não terminou, luta em curso, narrativa histórica em construção. (PERROT, 2007, p. 11). Assim, consoante Perrot toda história é contemporânea, pois tem um compromisso com o presente, interroga o passado tomando como referência questões que fazem parte da vida feminina, como a existência de desigualdades de gênero, os significados das aparências, as manifestações da sexualidade, a luta por direitos, o papel da família, do Estado e das religiões no cotidiano das pessoas, as dificuldades e possibilidades de acesso à cultura, entre outras (PERROT, 2007, p. 11).

Contribuição relevante é trazida por Foucault na qual “o poder não opera em um único lugar, mas em lugares múltiplos: a família, a vida sexual, a maneira como se tratam os loucos, a exclusão dos homossexuais, as relações entre os homens e as mulheres...” (FOUCAULT, 2006, p. 262). Assim, em Foucault, o poder é relacional. Não estamos presas a essa lógica determinista e, portanto, a realidade é passível de mudanças. Segundo Margareth Rago (2015) em Foucault:

As mulheres se tornam mais fortemente presentes em sua obra a partir de um outro polo, isto é, a partir de suas análises sobre o poder disciplinar e a biopolítica, na sociedade moderna. Preocupado com a maneira pela qual o poder incide molecular e invisivelmente no cotidiano da vida social, constituindo as relações sociais e instituindo identidades naturalizadas, Foucault produz uma crítica incisiva às formas da dominação capitalista. Segundo ele, o poder não se exerce simplesmente de cima para baixo, como uma força repressiva que do Estado se abate sobre a “sociedade civil”. Mais do que isso, as tecnologias disciplinares e biopolíticas atravessam os corpos e as subjetividades, normatizam os gestos, produzem o próprio desejo e promovem maneiras submissas e conformadas de existência, do indivíduo à população (RAGO, 2015, p. 265).

Foucault só irá tematizar a questão do poder a partir da sua aula inaugural no Collège de France, “A ordem do discurso” (1971). Nesta aula, ele retoma a ideia do discurso relacionando-a com a ideia da exclusão e do banimento e as articula com uma nova mediação: o poder.

Eis a hipótese que gostaria de apresentar esta noite, para fixar o lugar – ou talvez o teatro muito provisório - do trabalho que faço: suponho que em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos, que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade (FOUCAULT, 1998, p. 8-9.).

Em Foucault, os discursos são organizados com o objetivo de exercer um poder através de uma ordem “verdadeira” que estabelece quais os saberes a serem preservados e quais devem ser abolidos. E a própria ordem do discurso é produzida discursivamente em uma luta sem fim de discursos e poderes que permeiam todas as relações sociais e são construídas historicamente. Assim, todo discurso revela um desejo e uma vontade de poder por trás dele. Inicialmente a verdade não se situava “no” discurso, mas sim em “quem” proferia o discurso. Algo era crível e era “verdadeiro” simplesmente porque este algo foi dito por alguém que possuía poder suficiente para se fazer confiável.

Por mais que o discurso seja, aparentemente, bem pouca coisa, as interdições que o atingem revelam logo, rapidamente, sua ligação com o desejo e com o poder. Nisto não há nada de espantoso, visto que o discurso - como a psicanálise nos mostrou - não é simplesmente aquilo que manifesta (ou oculta) o desejo; é também, aquilo que é o objeto do desejo; e visto que – isto a história não cessa de nos ensinar - o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar (FOUCAULT, 1998, p. 10)

Foucault considera o poder como uma prática social em constante transformação e constituída historicamente, e não como uma realidade que possua uma natureza, uma essência que poderia ser definida por suas características universais. O poder é exercido pelas pessoas em suas relações cotidianas; portanto, é exercido na forma de micropoderes. Foucault atribui caráter relacional ao poder e considera que o poder não é algo que se possui, mas algo que se exerce e, sendo assim, nunca existirá uma situação na qual não há tipo algum de dominação, e sendo, assim, “a crítica feminista evidencia as relações de poder constitutivas da produção de saberes, como aponta Michel Foucault” (RAGO, 1998, p. 25).

Recebendo influência de Michel Foucault, a historiadora Joan Scott (1995) reflete em seu artigo “Gênero, uma categoria de análise histórica” procurando desconstruir a oposição universalizante entre homem e mulher, masculino e feminino, e sendo assim, em direção contrária ao uso meramente descritivo e universal da categoria gênero. Scott, sugere refletir e pensá-la como

sendo um saber sobre as diferenças sexuais e uma maneira de dar sentido às relações hierárquicas de poder. Assim, a autora evidencia a emergência de um feminismo da diferença e refuta a afirmação de que a ciência, a história e a política seriam neutras de gênero (CARNEIRO, 2015, p. 246). Consoante Foucault “vivemos na era da governabilidade” e sendo assim, o movimento feminista também atravessa por procedimentos estratégicos de poder para determinar condutas, definir regras, regular procedimentos, impor proibições (RAGO, 2013, p. 234).

Joan Scott (SCOTT, 1986), ao analisar o gênero como uma categoria útil de análise das relações sociais e de poder, afirmou que a história política é encenada no terreno do gênero. Temas como a guerra, a diplomacia e a política externa também foram construídos a partir de relações de poder entre o feminino e o masculino, estabelecendo a sua existência e autoridade a partir da exclusão de mulheres do seu funcionamento. Tickner (2001) explica:

Mais rica do que as explicações racionalistas generalizadas sobre o comportamento de estados associativos e estruturas anárquicas, típicos de metodologias convencionais, as teorias feministas são baseadas em uma ontologia de relações sociais. Ao revelar e analisar hierarquias de gênero socialmente construídas, as perspectivas feministas tentam entender a subordinação das mulheres, que é vista como variável ao longo do tempo e espaço (tradução nossa. p. 276).

Reforçando esse enfoque, Scott (1986), baseando-se em Foucault, considera o “gênero” um elemento constitutivo das relações sociais, uma forma primária de relações significantes de poder, isto é, presente em todas as demais esferas da vida social humana. Para Scott “o gênero é uma construção social de cunho relacional, mitigado por relações de poder”, rejeitando assim o caráter fixo e a oposição permanente e binária (MASO, GALHERA, 2015, p. 570). Scott ainda complementa que as mulheres combinaram para desafiar a viabilidade da categoria das “mulheres” e introduziram a “diferença” com o um problema a ser analisado para além do binarismo ou oposição “homem” e “mulher”, e assim, é de suma importância discutir questões atuais e candentes no meio social no seio acadêmico e buscar “perceber as possibilidades abertas para a produção do conhecimento pelas discussões que giram em torno da incorporação do gênero” (RAGO, 1998, 22-23 p.), sendo necessário a adoção de um conceito de gênero que não esteja atrelado à diferença sexual pois:

O foco na diferença tornou explícita parte da ambigüidade que sempre esteve implícita na história das mulheres, apontando para os significados inerentemente relacionados das categorias de gênero. Trouxe à luz questões sobre os elos entre o poder e o conhecimento e demonstrou as interconexões entre a teoria e a política (SCOTT, 2002, p. 85).

Assim, consoante Diva do Couto Gontijo Muniz (2015, p. 318) a mulher, pensada, portanto na acepção ampla de posição política, posicionada no campo movediço instável e arriscado da ação

e reflexão dos estudos feministas e pensada como uma identidade politicamente assumida e invariavelmente ligada aos lugares social, cultural, geográfico, econômico, racial, sexual, geracional etc., aos lugares que nós mulheres ocupamos e de onde lemos, interpretamos o mundo (MUNIZ, 2015, 318 p.) e nos fazemos ouvir. Assim, é necessário pensarmos em um conceito de gênero que não preso à diferença sexual e nem com ela se confunda e sim em um campo social heterogêneo e começar a pensar o gênero, consoante Tereza de Lauretis, como produto de diferentes tecnologias sociais, de discursos e práticas da vida cotidiana (LAURETIS, 1994, p. 208).

Segundo Pettman (2005), ao argumentar que os feminismos<sup>1</sup> fazem muitos e importantes apelos, dentre eles o de que todas as relações sociais possuem relações de gênero. Segundo ela, experienciamos o gênero junto com todas as outras identidades sociais, o que revela como parciais aquelas representações de relações sociais (incluindo políticas globais) que parecem ser neutras de gênero, mas que são, na verdade, universalizações de experiências e conhecimento masculinos. No mesmo sentido argumenta Tickner (2001), ao considerar que o conhecimento humano tem sempre sido igualado ao conhecimento dos homens (geralmente homens de culturas dominantes) e questiona a utilização de tais conhecimentos para se chegar a qualquer compreensão adequada das “realidades” que homens e mulheres, separadamente, experienciam.

As mulheres são objeto de discriminação e exclusão social, econômica e política, permitindo esta aproximação sociológica (OSBORNE, 1996, p. 80), pois segundo Wirth “um grupo minoritário é qualquer grupo de pessoas que, a causa de suas características físicas ou culturais, se da sociedade na que vive, recebendo desta um tratamento diferente e injusto” (OSBORNE, 1996, p. 79). Colette Guillaumin sustenta “por grupos minoritários entenderemos não aqueles que seriam forçosamente menores em número, e sim aqueles que em uma sociedade estão em estado de ‘menor poder’, seja este poder econômico, jurídico, político” (OSBORNE, 1996, p. 80).

Nesse passo constata-se que a categoria de gênero engloba fatores históricos, sociais e culturais, bem como de poder, todos envolvidos na construção dos perfis, papéis e identidades ‘masculina’ e ‘feminina’. Longe de serem neutras, as relações de gênero, que se manifestam de maneira velada ou explícita, possuem relações de poder inerentes a elas. Como bem trata Possas tome-se “gênero” como uma categoria de análise histórica de natureza relacional, a fim de se entender a construção dos perfis e dos comportamentos masculino e feminino, um em função do outro e construídos social, cultural e historicamente num tempo, espaço e cultura

---

<sup>1</sup> O feminismo pode ser definido pelo seguinte: movimento social e político que se inicia formalmente no final do século XVIII – ainda que sem adotar todavia esta denominação – e que supõe a tomada de consciência das mulheres como grupo ou coletivo humano acerca da opressão, da dominação, da subordinação e da exploração de que têm sido e são objetos por parte dos varões no seio do patriarcado, em suas distintas fases históricas [...], que as movimentam na ação pela libertação de seu sexo com todas as transformações da sociedade que sejam necessárias. (SAU, 1981).

determinados. Assim, os papéis normativos, os comportamentos atribuídos a homens e mulheres e a relação entre os sexos não são discursos neutros, mas representações construídas repletas de significados e de relações de poder (POSSAS, 2004, p. 265). Portanto, os feminismos vieram a atuar em espaços historicamente construídos e tiveram que desconstruir ideologias e armar resistências que desumanizavam as mulheres no geral, mas especialmente, as negras, as indígenas, as pobres, as estrangeiras e estimular reivindicações igualitárias por direitos, inclusão e mais ainda respeito.

Tal estrutura patriarcal de dominação é refletida na diplomacia brasileira. É notório que mulheres e homens possuem diferentes acessos a posições de poder. Enquanto os homens se ocupam de cargos de gestão ou de tomada de decisões, as mulheres seguem relegadas a cargos de menor importância. A ciência política e nas relações internacionais foram áreas das ciências humanas em que a inserção feminina aconteceu com maior demora, devido, dentre outros fatores, à “masculinidade” atribuída ao poder, bem como aos preconceitos e estereótipos a respeito dos supostos papéis dos homens e mulheres. Esse campo de estudos, no entanto, tem presenciado uma emergência de perspectivas que têm questionado a predominância dessa cultura política e da identificação do campo com características masculinas, ao mesmo tempo em que têm fomentado novos modos de ver as instituições políticas, levando em conta a participação de sujeitos antes invisíveis: as mulheres. Isso se deve a uma série de transformações, que refletem em um aumento do acesso de mulheres às carreiras e áreas predominantemente masculinas. Desta forma, podemos dizer que as transformações ao longo da história, permitiram que as mulheres adquirissem novas experiências concretas na sociedade, rompendo gradativamente as barreiras duais e opressoras geradas pelo patriarcado.

## **2. MULHERES NA DIPLOMACIA BRASILEIRA**

Na sociedade contemporânea presenciamos a introdução de uma perspectiva de gênero em todos os setores da sociedade seja na política, no trabalho, nas instituições privadas e nas organizações públicas, seja no desenvolvimento de políticas públicas. A manutenção da estrutura patriarcal é refletida também no campo político onde é dificultado o acesso das mulheres nas esferas públicas institucionais.

Talvez por envolver as relações entre o masculino e o feminino, o tema “Mulheres na diplomacia brasileira” seja relegado pelas discussões públicas, principalmente quando se relaciona à política internacional e mais ainda a representatividade feminina perante as nações. Tal situação não ocorre somente no Brasil e sim em países como Estados Unidos e Inglaterra em que até os anos 70,

a carreira de mulheres na diplomacia era restrita devido à proibição de funcionárias casadas nos quadros (MORIN *apud* BALBINO, 2011). Temas como a guerra, a diplomacia e a política externa também foram construídos a partir de relações entre o feminino e o masculino, estabelecendo a sua existência e autoridade a partir da exclusão de mulheres do seu funcionamento (SCOTT, 2001), consoante Suzeley Kalil Mathias:

A participação das mulheres em operações de paz é vista como uma importante oportunidade para as mulheres exercerem a tarefa de *diplomacia com uniforme* ao poder realizar as atividades vinculadas com a construção da paz, ainda que esta não seja uma tarefa exclusiva de DPKO, já que a preocupação do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), por meio do seu Birô de Prevenção de conflitos e reconstrução da paz, pouco a pouco considera que, para poder dar por exitosa a avaliação de uma determinada operação de paz, se deve incursionar no terreno de maior participação feminina nessas operações. Mas lembrar que há “diplomatas com uniforme” nas frentes de batalha tem sido o mecanismo de afastar a discussão e jogar para um futuro sempre mais distante a incorporação da mulher com iguais oportunidades que seus pares homens às operações de paz. Um entrave à participação feminina em operações de paz é que se considera que as mulheres cumprem adequadamente as missões de segurança, enquanto policiais, como nos seus próprios países, nos quais atuam correntemente nos casos de violência doméstica e de abusos sexuais. Porém, os contingentes policiais são escassos e difíceis de recrutar, enquanto as possibilidades são maiores quando se trata de militares (MATHIAS, 2009, p. 9-10).

No discurso de encerramento dos cursos jurídicos na faculdade de direito de São Paulo em 1931 de Bráz de Souza Arruda (1931, 229 - 238 p.) intitulado “A mulher na diplomacia” já ressalta justamente a questão da ausência de mulheres na diplomacia no início do século XX onde afirma:

Conquanto a escolha do agente diplomático dependa exclusivamente do estado que o constitui, raramente têm sido as mulheres empregadas na diplomacia, não sendo contudo o sexo, na opinião abalizada de HEFFTER, um obstáculo á carreira diplomática. [...] Em um ponto, a mulher é superior ao homem, no tacto, na habilidade, na astúcia, no que poderíamos chamar - Machiavellismo, e no seu horror á violência, á brutalidade, no amor profundo á paz: qualidades fundamentais para a diplomacia. (ARRUDA, 1931, p. 229 - 238).

A título de comprovação histórica, no Brasil, em 1918, Maria José de Castro Rebello Mendes foi a primeira colocada em concurso de ingresso no quadro de oficiais da Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Sua admissão foi contestada pelas autoridades de então, mas a defesa brilhante de Rui Barbosa garantiu seu direito. Tratava-se da primeira mulher a ingressar no corpo diplomático brasileiro, a qual abriu caminho para a presença feminina no funcionalismo público do País e inspirou o ingresso de outras mulheres na carreira diplomática, a exemplo de Beata Vettori, Dora Vasconcellos e Odette de Carvalho e Souza, primeira embaixadora brasileira, que chefiou de 1956 a 1959 o então Departamento Político do Ministério das Relações Exteriores (ANUÁRIO, 2016, p. 26).

Segundo dados do Instituto Rio Branco a média histórica de acesso de mulheres à carreira diplomática no patamar de 20%. Atualmente, o número de mulheres em atividade na carreira diplomática é de 364, de um total de 1.588 diplomatas, o que representa aproximadamente 22,9% do efetivo. Entre as mulheres em atividade, 37 pertencem à classe de ministra de primeira classe (18,6% de um total de 199 embaixadores), e 36 exercem a chefia de embaixadas, consulados e representações do Brasil mundo afora (15,9% de um total de 227 postos).<sup>2</sup> Nesse sentido, mulheres na diplomacia (ou ausência delas) é fato.

Segundo a embaixadora Thereza Maria Machado Quintella, primeira mulher formada pelo Instituto Rio Branco<sup>3</sup> a se tornar embaixadora no Brasil, a baixa presença de mulheres na estrutura de comando do Itamaraty<sup>4</sup> “deve-se à resistência dos homens em abrir mão de seus privilégios”. A embaixadora, no entanto, demonstra otimismo em relação a uma mudança de cenário. “O empoderamento das mulheres é um fenômeno na realidade bastante recente e sua marcha, inexorável. Os homens resistem, mas a batalha está perdida, porque as mulheres não abrirão mão do seu direito à igualdade” (QUINTELLA, 2018, p. 7) e ainda afirma “o que mais preocupa atualmente é a ausência de mulheres na estrutura de comando do Itamaraty. Só espero que isso seja conjuntural, e não sinal de retrocesso. A turma que se formou nesta sexta tem 30 diplomatas, dos quais nove são mulheres”<sup>5</sup>.

Ademais, visando mobilizar as estruturas, é necessário refletir sobre a experiência das mulheres na política diplomática brasileira visto que, apesar dos grandes avanços das mulheres pela igualdade de gênero, ainda há um caminho amplo e espinhoso a ser percorrido, uma vez que a presença das mulheres no Itamaraty ainda não é paritária e atualmente as diplomatas se responsabilizam pelos postos mais baixos da hierarquia, como, salvo raríssimas exceções

---

<sup>2</sup> Os dados são de fevereiro de 2016, conforme Anuário do Instituto Rio Branco. Nas páginas 26 à 28 estão disponíveis gráficos referentes ao número de mulheres por turma dos anos de 1953 à 2015 (Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco. Anuário do Instituto Branco / Ministério das Relações Exteriores. – Brasília: Instituto Rio Branco, 2016).

<sup>3</sup> O Instituto Rio Branco foi criado em 1945, na esteira das comemorações do centenário de nascimento do Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira. Inicialmente instituído com a dupla finalidade de tratar da formação e aperfeiçoamento dos funcionários do Ministério das Relações Exteriores e de constituir um núcleo de estudos sobre diplomacia e relações internacionais, o Instituto tornou-se, ao longo de seus quase 70 anos de existência, referência internacional como academia diplomática. A seleção para a carreira diplomática, a cargo exclusivamente do Instituto, é uma das mais tradicionais do País, tendo-se realizado anualmente – em alguns casos até duas vezes por ano – desde 1946. O Instituto Rio Branco é responsável, ainda, pela realização do Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas e do Curso de Altos Estudos, obrigatórios para os diplomatas que almejam a ascensão na carreira. Maiores informações em: <http://www.institutoriobranco.itamaraty.gov.br/historia>.

<sup>4</sup> O Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), também conhecido como Itamaraty, é um órgão do Poder Executivo, responsável pelo assessoramento do Presidente da República na formulação, no desempenho e no acompanhamento das relações do Brasil com outros países e organismos internacionais. O Itamaraty é localizado no Distrito Federal em Brasília.

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2018/04/formatura-de-diplomatas-celebra-marielle-e-constrange-o-governo-e-o-golpe>

(MATHIAS, 2009, p.12), sendo mais ampla a presença feminina como “Oficial de chancelaria”, ou seja, a atividades próximas as de secretariado. Já a carreira diplomática exigiria maior traquejo nos jogos de poder, maior protagonismo laboral, sendo esse um treinamento voltado ao masculino (BALBINO, 2009, p. 261). A embaixadora Thereza Maria Machado Quintella, quando questionada sobre a baixa presença em cargos de maior importância respondeu:

Quando homens em posições de poder estão preparados para participar, ao lado das mulheres, desse esforço, os avanços são mais rápidos e mais suaves. Chegou a haver no Itamaraty, alguns anos atrás, sensibilização para a necessidade de considerar também as candidaturas femininas aos escalões mais elevados da carreira de diplomata, bem como de nomear mulheres para funções de alta chefia na secretaria de estado, como a direção de subsecretarias-gerais políticas, e a chefia de postos relevantes, como as delegações permanentes junto à ONU, em Nova York e em Genebra, a delegação junto à União Europeia, em Bruxelas, e a Embaixada em Paris. Atualmente, porém, a Casa ressenete-se de estarem as mulheres sub-representadas, tanto na hierarquia de comando do Ministério quanto na condução dos postos de maior visibilidade (QUINTELLA, 2018, p. 8).

Assim, para a construção da igualdade de gênero na diplomacia brasileira é necessária a igualdade de oportunidades de acesso entre homens e mulheres na carreira diplomática e que seja incentivada a participação no concurso de admissão e fornecidos mecanismos que apoiem a progressão feminina na carreira, na tentativa de romper com categorias binárias, hierárquicas e estruturantes. Ainda é interessante mencionar o fato de que o edital do Concurso de admissão à carreira de Diplomata 2017 trouxe dentro do conteúdo programático do certame, o item “Políticas de identidade: gênero, raça e religião como vetores da política”, sendo uma maneira de ser analisada a temática pelos candidatos durante o referido concurso público<sup>6</sup>.

Embora não se pretenda que as perspectivas feministas deem soluções para todas as necessidades do campo diplomático, espera-se que elas possam fazer importantes contribuições ao deixar falarem vozes que não tinham sido previamente ouvidas (TICKNER, 2001), visto que, com a ausência de representatividade feminina no corpo diplomático brasileiro dificilmente políticas internacionais centrais e voltadas à orientação das políticas interna e externa para a promoção da igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas serão debatidas e implantadas, ampliando ainda mais o distanciamento entre relações internacionais e gênero.

Ressalta-se ainda que esse distanciamento entre a categoria de gênero e as relações internacionais tem sido percebido pelos estudiosos da área, como Halliday (1999). Segundo ele, tradicionalmente o objeto de estudo das Relações Internacionais são as chamadas *high politics*, na qual as questões de gênero parecem não ter relevância. Os estudiosos de Relações Internacionais tendem a ver essas questões como problemas intranacionais, resultando em uma visão das relações

---

<sup>6</sup> Vide edital a respeito:

[http://www.cespe.unb.br/concursos/IRBR\\_17\\_DIPLOMACIA/arquivos/IRBR\\_ED.\\_1\\_ABERTURA.PDF](http://www.cespe.unb.br/concursos/IRBR_17_DIPLOMACIA/arquivos/IRBR_ED._1_ABERTURA.PDF)

internacionais como sendo “neutras de gênero” (TICKNER, 2001). A linguagem da política internacional também contribuiu para esse afastamento, ao sugerir um forte conteúdo convencional masculino com sua ênfase em valores como a obstinação e a competição (HALLIDAY, 1999). Isso é perceptível, por exemplo, no discurso de Maquiavel (2003), em que ele coloca as qualidades “virtu” (caracterizando o masculino, a ação, a qualidade do vir) e, no outro extremo, a “fortuna” (o caráter feminino, dito inconstante e caprichoso).<sup>7</sup> Elshtain (1981) introduz a relação do público e privado, denunciando a predominância da identificação da esfera política com características masculinas, e dando o impulso inicial a uma das bases da teoria feminista das relações internacionais. Assim, as autoras denunciaram o caráter masculino e patriarcal presente na carreira diplomática e nas relações internacionais.

Igualmente condicionada ao gênero masculino, temos a prática política: as mulheres que vieram a ocupar posições políticas no topo tinham, em sua maioria, buscado assegurar a sua contraparte masculina, como, por exemplo, Margaret Thatcher e Jean Kirkpatrick (HALLIDAY, 1999). Em outras palavras, elas tiveram que se “despir” de seu papel feminino a fim de se afirmarem no cenário político. Thatcher, por exemplo, ficou conhecida como a “Dama de Ferro”, pela sua postura rígida.

As mulheres são os mais claros casos de atores não-estatais, já que seguramente pode ser estabelecido que as mulheres como um grupo não detêm poder estatal em qualquer um dos 190 países independentes do mundo (HALLIDAY, 1999). Apesar disso, devem ser consideradas, já que sempre foram jogadoras na política internacional, mesmo que suas vozes raramente tenham sido ouvidas nos salões do poder estatal (TICKNER, 2001).

Podemos dizer, assim, que o estudo feminista das Relações Internacionais de maneira geral tem por finalidade focalizar a atuação das mulheres e sua relação com o cenário internacional, uma vez que nas teorias de relações internacionais elas permaneceram à margem das análises. Para se chegar nisso, as teorias feministas têm procurado explicar a subordinação das mulheres às posições econômicas e sociais dos homens e estimular o debate no intuito de inseri-las como atores políticos e sujeitos de ações sociais significativas. Essa perspectiva se construiu, segundo Young (2004), sobre o trabalho de teorias políticas e econômicas feministas. Com tais bases, foi possível que as teorias feministas das relações internacionais examinassem o enquadramento masculinista da política, economia e instituições, incluindo o Estado e seus componentes militar e governamental, bem como os discursos através dos quais essas instituições operaram e se reproduziram ao longo do tempo (YOUNGS, 2004). Aliás, o discurso, componente inerente a

---

<sup>7</sup> Acerca deste aspecto, Halliday (1999, p. 165) cita Pitkin (1984).

qualquer teoria, “... não apenas traduz os sistemas de dominação, mas também é o instrumento de poder de que todos querem se apoderar” (FOUCAULT, 1998, p. 10).

Pode-se considerar, então, a teoria tradicional das relações internacionais não apenas como um discurso<sup>8</sup>, mas como um instrumento que ajudou a perpetuar uma visão de mundo distorcida e parcial, reflexo do poder desproporcional de controle e influência que os homens mantiveram (em vez da realidade social completa das vidas das mulheres, homens e crianças) (YOUNGS, 2004). Esse caráter da teoria das relações internacionais também é ressaltado por autores como Carr (2001), que, ao tratar das limitações da teoria clássica realista denuncia que o próprio realismo se revela, na prática, tão condicionado quanto qualquer outra forma de pensamento. Segundo ele, a crença de que certos fatos sejam inalteráveis, ou certas tendências irresistíveis, normalmente reflete uma falta de desejo, ou de interesse, em mudá-los ou resistir a eles. No mesmo sentido argumenta Keohane (s.d.), ao dizer que a maneira usual (tradicional) pela qual se discute a soberania parece refletir pensamento tradicionalmente masculino, com sua ênfase no controle e sua forte inclinação por absolutas e dicotômicas categorias.

Fundamentadas nesses questionamentos, as perspectivas feministas demandam uma revisão do que tem sido considerado nas relações internacionais até hoje. Partindo da análise crítica de representações formadas e cristalizadas pelos teóricos realistas, acredita-se que, uma vez desconstruídos, esses discursos podem revelar condicionamentos e visões parciais de mundo, que dificultaram por muito tempo tanto a inserção feminina no campo quanto a visibilidade das mulheres como também atuantes na arena internacional.

Assim, apresentam-se à teoria feminista das relações internacionais alguns desafios (HALLIDAY, 1999) revelar como as questões de gênero e valores desempenham um papel nas relações internacionais e analisar as consequências específicas de gênero dos processos internacionais, sejam estes militares, econômicos, políticos ou ideológicos. Este último desafio tem, na visão de Tickner (2001), trazido algumas contribuições ao estudo das relações internacionais. Por serem análises “de baixo para cima”, que começam no micro nível, elas tentam entender como indivíduos, enredados em relações sociais, causam e sofre impacto de políticas internacionais no mais alto nível. É dessa forma que as feministas tentam contribuir com uma nova perspectiva, traçando a ligação entre o micro e o macro, e mostrando qual a influência recíproca das esferas pública e privada.

---

<sup>8</sup> Segundo Tickner (2001), muitos estudiosos do lado crítico, dentre eles os estudiosos da perspectiva feminista, têm sido céticos em relação aos desafios de estudos ‘convencionais’ por explicações objetivas e universais, típicas de metodologias positivistas; por isso, tendem a perguntar sobre quais interesses e para que propósito o conhecimento é construído.

Outra contribuição relevante, segundo Sylvester (s.d.), resulta do argumento de que pessoas em posições de subordinação social - nesse caso mulheres nas Relações Internacionais – desenvolvem diferentes e mais acuradas visões sobre como o mundo e suas “regras” trabalham e como poderíamos trazer essas perspectivas para dar suporte a um campo. Uma vez conscientes da existência e contribuições dessas perspectivas ao campo da ciência política e das relações internacionais, é preciso que se pense na prática política.

Em todo o mundo, as mulheres encontram obstáculos para sua participação na política, barreiras já apontadas pelos teóricos feministas ao constatarem a conformação masculinista da política, economia e instituições, cristalizada no estado e em seus componentes. Em 2005, a taxa de representação feminina em todas as instâncias de atuação política estava perto de uma taxa de 16% em todo o mundo (WOMEN, 2006)<sup>9</sup>. Embora este cálculo venha aumentando nos últimos anos, o ideal de paridade continua permanecendo distante. De fato, chega a apenas 11 o número de mulheres no topo do poder político mundial, contrastando fortemente com os 182 países governados por presidentes ou primeiros-ministros do sexo masculino (HARAZIM, 2006). Dados como esse confirmam que, quarenta anos depois da adoção da Convenção dos Direitos Políticos das Mulheres, e apesar dos progressos inegáveis, a vida política continua sendo dominada pelos homens em todos os países (AVELAR, 2001, p. 37).

As mulheres ainda são subrepresentadas em espaços de decisão no cenário internacional. Exemplo é a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), principal órgão regional de proteção dos direitos humanos nas Américas. Atualmente, a composição da Corte IDH conta com uma mulher entre os sete juízes, Elizabeth Odio Benito da Costa Rica. Em sua história, apenas quatro juízas haviam integrado a Corte IDH desde o início de sua atuação antes de Elizabeth Odio Benito. Isso pode ser uma das hipóteses para esse órgão ter demorado cerca de 28 (vinte e oito) anos para se pronunciar, pela primeira vez, sobre a temática de gênero. Nas eleições de junho deste ano, em um contexto de questionamentos de organizações não governamentais sobre esse processo eleitoral, uma única mulher foi indicada como candidata. O Brasil, nas eleições de 2012, indicou Roberto Caldas, atual juiz da Corte IDH, como candidato. Sendo a seleção das juízas diretamente resultado das candidaturas designadas pelos estados-membros da OEA, esse cenário reflete uma cultura de discriminação que exclui mulheres da participação na política externa de países americanos.

---

<sup>9</sup> Segundo dados do IDEA. Criado em 1995, o Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA), uma organização intergovernamental com estados-membros de todos os continentes, tem por objetivo ajudar a desenvolver e fortalecer as instituições e cultura da democracia em todo o mundo. O IDEA reconhece que, se as democracias novas e estabelecidas do mundo são realmente democráticas, metade da população mundial (no caso, as mulheres) não pode ser excluída. (WOMEN..., 2006).

Nesse contexto, é de extrema importância posicionamentos como o de Margot Wallström, ministra das Relações Exteriores da Suécia, que ao assumir o cargo em 2014, definiu sua agenda de política externa dirigida por pautas feministas e pela promoção da igualdade de gênero. No mesmo sentido, no Brasil, um grupo de duzentas mulheres reivindicou no mesmo ano a criação de um comitê para combater a discriminação de gênero e raça dentro do Ministério das Relações Exteriores.

Na América Latina a situação não é muito diferente. Região de cultura predominantemente tradicionalista e conservadora, a América Latina possui somente 14% de mulheres na atividade política<sup>10</sup>. Nos últimos vinte anos, no entanto, tem se verificado uma ascensão de mulheres no cenário político, tratada por alguns analistas como resultado de um processo de “destape”: um processo de liberação de sociedades conservadoras, como a chilena, por exemplo (VILA-NOVA, 2006, p. A16). Num país em que mulheres e homens ainda votam em seções separadas, a eleição de uma mulher para a presidência da república tem sido considerada por seus partidários um marco histórico (LAMEIRINHAS, 2006, p. A10). A imprensa internacional tem tratado tal fato como um salto para as mulheres na área política. Isso se justifica pelo fato de ser a primeira mulher eleita na América Latina que não tenha sido uma viúva de alguma forte figura política<sup>11</sup>. Embora os resultados da votação de homens e mulheres tenham sido idênticos, o fato de ser uma mulher deu origem a especulações, e acredita-se que haverá quem continuará observando se seu comportamento será similar ou diferente ao de outros políticos e ela mesma poderá sentir a necessidade de demonstrar que trabalha igual ou melhor que os homens (PRESIDENTA, 2017).

Se no Chile é recente o fato das mulheres estarem no poder, na Colômbia essa prática já ocorre há algum tempo. Mais exatamente desde 1991, quando Noemí Sanín se tornou ministra das Relações Exteriores daquele país, a primeira mulher a ocupar esse cargo na América Latina. Depois de Noemí, a Colômbia teve mais duas mulheres na chancelaria (María Emma Mejía, entre 1996 e 1998 e a atual, Carolina Barco Isakson). Barco tomou posse em 07 de agosto de 2002 como Ministra das Relações Exteriores da Colômbia, uma dentre as seis mulheres escolhidas pelo presidente então recém-eleito da Colômbia, Álvaro Uribe Velez, para trabalhar durante seu governo, saindo do cargo em 12 de julho de 2006 (CAMARGO, 2005). Filha do ex-presidente

---

<sup>10</sup> Dados referentes ao poder legislativo. Para efeito de comparação, na Europa o índice geral é aproximadamente o mesmo (14%). Já nos países nórdicos, tomados em separado, o índice de representação feminina chega a 35% (WOMEN in..., s.d.).

<sup>11</sup> Destaca-se a relevância não só da eleição de Bachelet, mas também de Angela Merkel na Alemanha, e de Ellen Johnson Sirleaf na Libéria, que se caracterizam pela ascensão ao poder por meio de eleições, sem assumir o posto de um marido ou pai morto (causa mais frequente do acesso de mulheres ao poder, como nos seguintes casos: Violeta Chamorro na Nicarágua, Mireya Moscoso no Panamá, Maria Estela Perón –Isabelita– na Argentina, dentre outras). (WOMEN’S... 2006). No Brasil podemos destacar a presidente Dilma Rousseff e na Argentina, a ex-presidente Cristina Kirchner, ambas reeleitas por dois mandatos consecutivos.

colombiano Virgílio Barco, Carolina foi designada para o cargo devido à sua formação profissional em ciências sociais e econômicas, e por seu trabalho, sempre vinculado ao setor público, tendo sido inclusive consultora do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O Chile teve uma presidenta que exerceu com maestria a governança do país e foi aplaudida pela população: Michelle Bachelet<sup>12</sup>.

Cabe ao Brasil cumprir com suas obrigações de promoção da igualdade de gênero em sua política externa. A Convenção sobre a “Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher” (CEDAW) estabelece em seu artigo oitavo que os estados deverão tomar “medidas apropriadas para garantir à mulher, em igualdade de condições com o homem e sem discriminação alguma, a oportunidade de representar seu governo no plano internacional e de participar no trabalho das organizações internacionais”. No debate de alto nível do Conselho de Segurança, sobre os 15 anos da Resolução 1325 (2000), que criou a Agenda de Mulheres, Paz e Segurança, o Estado brasileiro reiterou o seu comprometimento em avançar na promoção da igualdade de gênero e no empoderamento de mulheres em todos os níveis e áreas de trabalho das Nações Unidas. Entretanto, até o momento na prática o Estado brasileiro ainda não implementou ações satisfatórias para que mulheres possam participar paritariamente nesses espaços de decisão e poder, e assim influenciar na criação de políticas destinadas a promover a igualdade de gênero na política externa brasileira.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto podemos compreender que por mais transformações que tenha ocorrido na representação feminina ao longo dos séculos, alguns pontos são perpetuados e naturalizados na sociedade de forma que retificam o discurso patriarcal e masculino sobre as mulheres, legitimando, inclusive, o preconceito e a violência de gênero dentro de instituições como o Itamaraty. A igualdade de gêneros é essencial para a construção de um caminho rumo à paridade de participação nos espaços de poder, pois as mulheres devem possuir igualdade de acesso e oportunidades na esfera pública.

Pretende-se assim observar a atuação política feminina no mundo contemporâneo, a fim de se tentar compreender não só a validade dos pressupostos das perspectivas feministas, de que as mulheres têm uma compreensão diferente e contribuições a fazer, mas também tentar disseminar o pensamento crítico no meio acadêmico, provocando assim a discussão e a emergência de ideias que contribuam para a reflexão. Acredita-se que, mesmo não podendo dar todas as respostas o

---

<sup>12</sup> <http://www.elmercurio.com/blogs/2017/06/02/51519/Presidenta-Michelle-Bachelet-Hoy-Chile-es-mejor-que-ayer-porque-estamos-construyendo-bases-nuevas-y-solidas-para-que-el-manana-supere-al-presente.aspx>

papel das mulheres na política, as perspectivas feministas permitem aos estudiosos ver novos temas, e também reconsiderar as maneiras pelas quais se veem os temas tradicionais, ao incluir as visões das mulheres sobre política, paz e bem-estar, das quais toda a humanidade pode se beneficiar já que, sem dúvida, homens e mulheres não oferecem contribuições diferentes ao conhecimento humano (BALBINO, 2005). É necessário, portanto, que se assuma uma postura crítica e inclusiva e que explore a diversidade de vozes que emergem das intersecções entre gênero e diplomacia, que implique em políticas efetivadas no respeito à igualdade e a não discriminação, pilares básicos para a igualdade de gêneros.

## REFERÊNCIAS:

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. São Paulo: Cultura: Annablume. Núcleo de pesquisa em relações internacionais da USP, 1996-2000 (4 v.).

AVELAR, Lúcia. **Mulheres na elite política brasileira**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer: Unesp, 2001. 37 p.

BALBINO, Viviane Rios. **Diplomata**. Substantivo comum de dois gêneros: um retrato da presença feminina no Itamaraty no início do século XXI. Originalmente apresentada como Dissertação de Mestrado, Instituto Rio Branco, 2005.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo 2: a experiência vivida**. Sérgio Milliet (trad.) Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BARMAN, Roderick J. **Princesa Isabel do Brasil: gênero e poder no século XIX**. São Paulo, Editora Unesp, 2003.

BLOCH, Marc. **Apologia da história ou o ofício do historiador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

CAMARGO, Cláudio. Mulheres em alta. São Paulo, 07 dez. 2005. **Isto É**. Disponível em: [http://www.terra.com./istoe/1886/internacional/1886\\_mulheres\\_alta.htm](http://www.terra.com./istoe/1886/internacional/1886_mulheres_alta.htm). Acesso em: 18 jan. 2006.

CARNEIRO, Maria Elizabeth Ribeiro. **Feminismo - Feminismos**. In: Dicionário Crítico de gênero. Ana Maria Colling, Losandro Antonio Tedeschi (org.). Dourados: UFGD, 244-248 p., 2015.

CARR, Edward H. **Vinte anos de crise: 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais**. 2. ed. Eiiti Sato (prefácio). Luiz Alberto Figueiredo Machado (trad.). São Paulo: Imprensa oficial do estado; Brasília: Ed. da UnB: IPRI, 2001. (Clássicos 1).

CARR, Edward Hawlett. **Vinte anos de crise**. Brasília, Editora UnB, 2001.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. rev. e ampl. Brasília: Ed. da UnB, 2011.

COX, Robert. Social Forces, States, and World Order: Beyond International Relations Theory. In: KEOHANE, Robert O. **Neorealism and its critics**. Nova York, Columbia University Press, 1986.

DALMÁS, Giovana; MÉNDEZ, Natália Pietra. **Beauvoir, Simone**. Dicionário Crítico de gênero/ Organizadores: Ana Maria Colling, Losandro Antonio Tedeschi. Dourados: UFGD, 2015, 63-69 p.

DEUTSCH, Karl. **Análise das relações internacionais**. Brasília: UnB, 1982.

DUMONT, Anne Pérotin. **El género en historia**. Londres: School of Advanced Study, London University, 2001. Disponível em: [www.sas.ac.uk/ilas/genero\\_portadilla.htm](http://www.sas.ac.uk/ilas/genero_portadilla.htm). Acesso em: 13 jul. 2005.

ELSHTAIN, Jean Bethke. **Public man, private woman**. Princeton: Princeton University Press, 1981.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do discurso**. São Paulo, Loyola, 1998.

FOUCAULT, Michel. **Estratégia, poder-saber**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

GOMES, Ângela Castro. **Escrita de si, escrita da história**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

\_\_\_\_\_. Notas sobre uma experiência de trabalho com fontes: arquivos privados e jornais. **Xº Simpósio da ANPUH...** Niterói, Rio de Janeiro, jul. 1979.

\_\_\_\_\_. História, historiografia e cultura política no Brasil: algumas reflexões. In: SOIHET, R. BICALHO, M. F. B.; GOUVÊA, M. F. S. (orgs.) **Culturas Políticas: ensaios de história cultural, história política e ensino de história**. Rio de Janeiro: Mauad, 2005.

GONÇALVES, Willians. O Campo Teórico das Relações Internacionais. In: BRIGAGÃO, Clóvis. **Estratégias de Negociações Internacionais: uma visão brasileira**. Aeroplano, 2001.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

HARAZIM, Dorritt. Elas se casaram com o poder. **O Globo**. Rio de Janeiro, 25 dez. 2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/jornal/mundo/190025681.asp>. Acesso em: 23 jan. 2015.

HOBBISM. In: MERRIAM-WEBSTER. **Online Dictionary**. Springfield, Massachussets: Merriam-Webster, Inc, 2005. Disponível em: <http://www.m-w.com/cgi-bin/dictionary?book=Dictionary&va=Hobbism> Acesso em 25 dez. 2015.

KEOHANE, Robert. In: SYLVESTER, Christine. **Feminist theory and gender studies in international relations**. Tucson, Arizona: Feminist theory and gender studies section of the international studies association, 2005. Disponível em: <http://www.isanet.org/sections/ftgs/femir.html>. Acesso em: 25 dez. 2015.

LAMEIRINHAS, Roberto. Bachelet vence eleição no Chile. **O Estado de São Paulo**. Caderno A10, São Paulo, 16 jan., 2006.

LAURETIS, Teresa de. **A tecnologia do gênero**. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.) **Tendências e Impasses: o feminismo, como crítica da cultura**. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

MASO, Tchella Fernandes; GALHERA, Katiúscia. **Relações Internacionais e Gênero**. In: Dicionário Crítico de gênero. Ana Maria Colling, Losandro Antônio Tedeschi (org.). Dourados, MS: UFGD, 2015. 569-573 p.

MATHIAS, Suzeley Kalil. **Sob o signo de Atena: gênero na diplomacia e nas forças armadas**. São Paulo: Unesp, 2009.

MATOS, Maria Izilda Santos de. Por uma história da mulher. Bauru: EDUSC, 2000. MERKE, Federico. Reconsidering Westphalia: contending perspectives on the future of the nation- state. **Revista Cena Internacional**, ano 4, n. 1, jul. 2002.

MERLE, Marcel. **Sociologia das relações internacionais**. Brasília: UnB, 1981.

MIGUEL, Luis Felipe. **Gênero e representação política**. In Feminismo e Política. Org. Luis Felipe Miguel e Flávia Birol. São Paulo: Boitempo, 2014.

MUNIZ, Diva do Couto Gontijo. **Feminismos, epistemologia feminista e história das mulheres: leituras cruzadas**. Ano, Revista Opsi (UFG); v. 15, 2015, 318-316-329 p. ISSN: 1519-3276.

OSBORNE, Raquel. **Son las mujeres una minoría?** Isegoría, n. 14, 1996, p.79-93.

PATEMAN, Carol. **The sexual contract**. Stanford, California: Stanford University Press, 1992.

PERFIL del Ministro. Ministerio de Relaciones Exteriores de la Republica de Colombia. Disponível em: <http://www.minrelext.gov.co/mre/Institucional/Ministro.asp>. Acesso em: 14 fev. 2006.

PERROT, Michelle. **Mulheres públicas**. São Paulo, Editora da Unesp, 1998.

PERROT, Michelle. **Minha história das mulheres**. Michelle Perrot. São Paulo: Contexto, 2007, 190p.

PETTMAN, Jan Jindy. Gendered Issues. In: BAYLIS, J; SMITH, S. **The globalization of world politics: an introduction to international relations**. Oxford University Press, 2005.

PINTO, Celi Regina. **Paradoxos da participação política da mulher no Brasil**. Revista USP, São Paulo, n. 49, 98-112 p.

PITKIN, Hannah F. **Fortune is a woman: gender and politics in the thought of Niccolo Machiavelli**. Berkeley: University of California Press, 1984.

POSSAS, Lídia Maria Vianna. Vozes Femininas na Correspondência de Plínio Salgado. In:

GOMES, Ângela Castro. **Escrita de si, escrita da história**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

PRESIDENTA Michelle Bachelet. **El Mercurio**. Santiago, 16 jan. 2006. Disponível em: [http://editorial.elmercurio.com/archives/2006/01/presidenta\\_mich.asp](http://editorial.elmercurio.com/archives/2006/01/presidenta_mich.asp). Acesso em: 25 dez. 2015.

RAGO, Margareth. A colonização da mulher. In: **Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar. Brasil 1890-1930**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

RAGO, Margareth. **Epistemologia feminista, gênero e história**. In: PEDRO, Joana Maria e GROSSI, Miriam Pilar (org.). *Masculino, feminino, plural*. Florianópolis: Mulheres, 1998.

RAGO, Margareth. **A aventura de contar-se: feminismos, escrita de si e invenções da subjetividade**. Campinas: Unicamp, 2013.

RAGO, Margareth. **Foucault e as mulheres**. In: *Dicionário Crítico de gênero*. Ana Maria Colling, Losandro Antonio Tedeschi (org.). Dourados, MS: Ed. UFGD, 2015, pp.264-268.

SAU, Victoria. **Un diccionario ideológico feminista**. Barcelona: Icaria, 1981.

SCOTT, Joan W. Gender: A Useful Category of Historical Analysis. **American historical review**, 91:5, 1986. In: DUMONT, Anne Pérotin. *El Género en Historia*. Londres: School of Advanced Study, London University, 2001.

SCOTT, Joan W. Peter Burke (org.). **História das mulheres: a escrita da história**. Novas perspectivas. Unesp: São Paulo, 2002, 65-98 p.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, v. 20, n.2, jul. /dez. 1995.

SYLVESTER, Christine. *Feminist Theory and Gender Studies in International Relations*. Tucson, Arizona: Feminist Theory and Gender Studies Section of the International Studies Association, 2005. Disponível em: <http://www.isanet.org/sections/ftgs/femir.html>. Acesso em: 25 dez. 2015.

TABAK, Fanny; VERUCCI, Florisa. **A difícil igualdade: os direitos da mulher como direitos humanos**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TÉLLEZ, Cláudio A. **Teoria dos jogos e relações internacionais**. Disponível em: <http://www.claudiotellez.org/research/teojogri.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2015.

TICKNER, J. Ann. Feminist perspectives on international relations. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth. **Handbook of International Relations**. Londres: SAGE Publications, 2001.

TUCÍDIDES. **A História da Guerra do Peloponeso**. Brasília: UnB, 2003.

VILA-NOVA, Carolina. Bachelet sinaliza liberação do país. **Folha de São Paulo**. Caderno A16, 15 jan. 2006.

TICKNER, J. Ann. Feminist Perspectives on International Relations. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth. **Handbook of International Relations**. Londres: SAGE Publications, 2001.

WOMEN in Politics. **International institute for democracy and electoral assistance (IDEA)**. Stocolmo, Suécia, 07 fev. 2006. Disponível em: <http://www.idea.int/gender/index.cfm>. Acesso em: 25 dez. 2015

IDEA. **Women in politics**: beyond numbers. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Stocolmo, Suécia. Disponível em: <http://archive.idea.int/women/parl/ch2b.htm>. Acesso em: 25 dez. 2015.

Women's Place, Revisited. **The New York Times**. Nova York, 19 jan. 2006. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2006/01/19/opinion/womens-place-revisited.html>. Acesso em: 25 dez. 2015.

WIRTH, Louis. **The problem of minority groups**. In: Linton, Ralph (ed). *The Science of Man in the World Crisis*, New York; 347-372 p.

WOLLSTONECRAFT, Mary. **The vindication of rights of woman**. London: Penguin Classics, 1992.

YOUNGS, Gillian. Feminist International Relations: a contradiction in terms? Or: why women and gender are essential to understanding the world 'we' live in. **International Affairs**, n.80, I, 2004.

ZYLBERSZTAJN, Joana. **Direito Internacional dos Direitos Humanos: proteção às Mulheres no STF**. In: AMARAL JUNIOR, Alberto; JUBILUT, Liliana Lyra. (Org.). *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 413-440.

## DOCUMENTOS

ARRUDA, Bráz de Souza. A mulher na Diplomacia. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, v.4, 229-243 p., 1931.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco. **Anuário do Instituto Branco**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2016.

QUINTELLA, Thereza Maria Machado. Entrevista de capa por Marianna Goulart. In: **Revista Sapientia**. São Paulo, v. 32, ano 7, 6-9 p. jan./jun.2018.

### AUTORA:

Gabriela Soares Balestero

Doutoranda em História da Universidade Federal de Uberlândia.

**E-mail: [gabybalestero@yahoo.com.br](mailto:gabybalestero@yahoo.com.br)**

---

Recebido em 18/04/2019.

Aceito em 06/09/2019.

## A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE NEGRA VIA MOVIMENTO SOCIAL: “MARCHA DOS CABELOS CRESPOS” ENQUANTO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DO RACISMO

**Deborah Dias Pereira**

Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES)

**Ana Paula Gilfskói Thé**

Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES)

### RESUMO

Configura-se, no cenário brasileiro hodierno, uma composição de coletivos e organizações sociais que tem ganho muita força. Um desses grupos organizados refere-se ao movimento de transição capilar, termo que designa o processo de naturalização dos cabelos cacheados e crespos, visando à interrupção do uso de químicas que possibilitavam que os cabelos fossem alisados de forma definitiva. Esses movimentos alcançam maior espaço e força no meio digital, por intermédio das redes sociais, chegando também às ruas, nas formas de Marcha do Orgulho e do Empoderamento Crespo, “rolezinhos” e feiras *black*. Além dessas ações, em Salvador/BA, a Lei nº 9.194/2017 foi sancionada, instituindo o dia 20 de Novembro como “Dia do Empoderamento Crespo”, que objetiva “elevar a autoestima daqueles que por ventura se sintam inferiorizados, conscientizando-os de que todos são iguais e, portanto, são livres na forma de agir e de se apresentar perante a sociedade”. A reflexão sobre a temática do cabelo perpassa pelo questionamento do eurocentrismo como padrão unificado (cultura, modos de pensar e de se vestir, parâmetro de beleza, decisões políticas e proposições históricas extremamente relevantes no Brasil), e pelo debate acerca da reificação do corpo; promovendo, assim, um aprofundamento em torno da apropriação corporal e empoderamento feminino. Nesse sentido, o presente trabalho pretende analisar criticamente a construção da identidade negra, os atravessamentos raciais que se inserem no cotidiano das vivências e os debates suscitados nos coletivos que acionam os signos capilares. Para tanto, apresenta-se uma revisão bibliográfica a respeito das categorias analíticas principais e seus respectivos desdobramentos.

**Palavras-Chave:** Negro. Cabelo Crespo. Movimento Social.

## CONSTRUCTION OF BLACK IDENTITY THROUGH SOCIAL MOVEMENT: “MARCHA DE CRESPOS” AS A STRATEGY FOR FACING RACISM

### ABSTRACT

In the Brazilian scenario today, there is a composition of collectives and social organizations that has gained much strength. One of these organized groups refers to the hair transition movement, a term that designates the process of naturalization of curly and curly hair, aiming to stop the use of chemicals that allowed the hair to be straightened permanently. These movements reach greater space and strength in the digital environment, through social networks, and also reach the streets, in the form of Pride March and Frizzy Empowerment, “rolezinhos” and black fairs. In addition to these actions, in Salvador / BA, Law No. 9,194 / 2017 was sanctioned, establishing the 20th of November as “Frizzy Empowerment Day”, which aims to “raise the self-esteem of those who feel inferior, perhaps making them aware of that everyone is equal and therefore free in the way they act

and present themselves to society". The reflection on the theme of hair goes through the question of eurocentrism as a unified standard (culture, ways of thinking and dressing, parameter beauty, political decisions and historical propositions extremely relevant in Brazil), and by the debate about the reification of the body, thus promoting a deepening around the body appropriation and female empowerment. black identity, the racial crossings that are inserted in the daily life of the experiences and the debates aroused in the collectives that trigger the signs To this end, we present a bibliographical review about the main analytical categories and their respective developments.

**Keywords:** Black People. Frizzy Hair. Social Movement.

## INTRODUÇÃO

O movimento de “Transição Capilar” refere-se a grupos sociais que defendem o processo de naturalização dos cabelos cacheados e crespos, visando à interrupção do uso de químicas que possibilitavam que os cabelos fossem alisados de forma definitiva. Tendo seu surgimento nos Estados Unidos, a transição capilar logo angariou adeptas no Brasil, impulsionado pelas redes sociais. As referências desse processo são jovens que experienciaram a transformação dos seus cabelos numa ligação intrínseca com a construção da identidade e autoestima (MATOS, 2016).

Esses movimentos alcançam maior espaço e força na esfera digital, por meio das redes sociais (Facebook, Blogs, Twitter, Instagram, etc.), especialmente páginas que trabalham vivências de mulheres negras (tais como o Instituto da Mulher Negra (Geledés); “Blogueiras Negras”; “Encrespando Cacheando”; “Blog das Cabeludas”; “Cacheadas em Transição”<sup>1</sup>, dentre outros). Segundo estudos na área, o compartilhamento de experiências e narrativas pessoais nas redes funciona como ferramenta de identificação e empoderamento<sup>2</sup>. Nesse sentido, faz-se relevante o papel das mídias sociais, visto que as práticas de opressão e violências são publicizadas a partir das histórias pessoais, alargando o campo de ação dos movimentos coletivos (OLIVEIRA 2016).

Nesse contexto, o presente estudo busca analisar criticamente a construção da identidade negra, os atravessamentos raciais que se inserem no cotidiano das vivências e os debates suscitados nos coletivos que acionam os signos<sup>3</sup> capilares. Os processos de organização coletiva podem ser observados nas Marchas dos Cabelos Crespos, em grupos de debates em variadas redes sociais e em eventos denominados “rolezinhos”<sup>4</sup>.

A libertação da raiz natural ganha proporções cada vez maiores, a ponto de aparecerem nas ruas por meio de Marchas, tais como a “Marcha do Orgulho” e “Marcha do Empoderamento Crespo”, presentes em diversos estados brasileiros, como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais,

---

<sup>1</sup> Ver <https://www.geledes.org.br/>; <http://blogueirasnegras.org/>; <http://encrespandocacheando.blogspot.com/>; <http://blogdascabeludas.blogspot.com/>; <https://toemtransicao.wordpress.com/>.

<sup>2</sup> Empoderamento feminino diz respeito a uma perspectiva de autonomia das mulheres nas distintas dimensões do termo, sejam culturais, sociais, políticas, econômicas, ideológicos. Segundo a Organização das Nações Unidas, o empoderamento feminino é um dos requisitos para o desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza. O conceito também é utilizado como categoria de análise em diversas áreas do conhecimento, sempre pautado pela transformação da vida de indivíduos, grupos e coletividades (ARAÚJO 2016).

<sup>3</sup> Signo diz respeito ao principal elemento estudado na Semiologia, podendo ser comparado com um tipo de sinal, com um objeto que emite estímulo para o mundo exterior. Desse modo, signo refere-se a um sinal especial, particular, sempre imbuído de significação (DALGALARRONDO 2008).

<sup>4</sup> “Rolezinhos” termo inicialmente cunhado para designar a prática de eventos marcados em redes sociais que ocorriam em shopping centers das grandes cidades brasileiras, realizados basicamente por jovens oriundos da periferia. Os *rolezinhos*, para além da circulação de jovens da periferia nos centros como forma de lazer, estiveram associados a diversas produções culturais e propostas de intervenção no espaço urbano (como o rap, grafite, hip-hop, literatura marginal, sarau, etc.), todas elas com uma contundente crítica social envolvendo temas como violência, repressão policial, e racismo enfrentado no cotidiano (CALDEIRA, 2014; BARBOSA-PEREIRA 2016).

Bahia, Goiás, Rio Grande do Sul, Paraná, Maranhão e Espírito Santo, com replicações semelhantes em outros países, a exemplo do *Curl Fest*, em Nova Iorque, Estados Unidos. Em Salvador/BA, a Lei nº 9.194/2017 foi sancionada, instituindo o dia 20 de novembro como “Dia do Empoderamento Crespo”, baseado no projeto de lei do vereador Euvaldo Jorge, que justificou o objetivo da iniciativa como forma de “elevar a autoestima daqueles que por ventura se sintam inferiorizados, conscientizando-os de que todos são iguais e, portanto, são livres na forma de agir e de se apresentar perante a sociedade” (DOM - SSA 2017).

A reflexão dessa temática perpassa pelo entendimento de dois importantes movimentos sociais: o “Movimento Negro” e o “Movimento Feminista”. As contribuições advindas do “Movimento Negro” permitem que se questione o eurocentrismo como padrão unificado, com as respectivas imbricações na vida prática: cultura, modos de pensar e de se vestir, parâmetro de beleza, decisões políticas proposições históricas extremamente relevantes no Brasil, dentre outros marcadores; além de possibilitar a visibilidade da beleza multicultural, apropriação da estética afro e representatividade. Por sua vez, o “Movimento Feminista”, ao promover o debate acerca dos papéis desempenhados pelas mulheres, a opressão sofrida, bem como a reificação, ou seja, objetificação do corpo feminino, até então tido como propriedade do homem, permite um estudo crítico das mensagens recebidas e naturalizadas na convivência diária, na mídia, música, literatura e outros variados ramos; promovendo, assim, avanços em torno da apropriação corporal e empoderamento feminino (MALACHIAS 2007).

Para Munanga (2009: 5) “a alienação do negro tem se realizado pela inferiorização do seu corpo antes de atingir a mente, o espírito, a história e a cultura”. De modo a estabelecer diálogo com essa ideia, a autora Bader Sawaia, em seu livro “As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social” (2010), sugere que ao trazer como objeto de estudo o corpo do sujeito, que até então era tomado como algo abstrato e desencarnado, permite-se que as ciências humanas possam abordar questões econômicas e políticas, inserindo as emoções e sofrimentos como demandas ético-políticas.

Como escreve a autora, refletir a exclusão, por meio da afetividade e de determinado grupo, assume caráter ético-político à medida que permite que se analise o cuidado do Estado com seus cidadãos, o descompromisso com o sofrimento humano, a noção de política permeada no cotidiano das vivências, além de pontos fundamentais a exemplo da temporalidade, economia e direitos sociais (SAWAIA 2010).

## 1. A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA IDENTIDADE NEGRA

A construção da identidade dos sujeitos humanos obedece sempre a diversas influências, não apenas a cultura, mas aos insumos fornecidos pela história, pelas variadas instituições, pelas religiões, experiências pessoais, bem como a memória e biologia são componentes fundamentais daquilo que se toma por construção social. Entende-se que a identidade se forma num contexto de relações de poder (CASTELLS 2008).

Conforme aborda Enriquez (2001), todo sujeito inicia sua trajetória de vida em uma sociedade que apresenta – muito antes de seu nascimento – uma cultura, manifestada de forma consciente a inconsciente. A conduta do indivíduo deve ser sempre referida à conduta dos outros para com ele, o que implica no entendimento de que o indivíduo só pode ser pensado no cerne de um social dado, no íntimo de uma cultura própria, que apresenta suas significações e representações imaginárias, norteando as ações dos variados sujeitos. Por esse motivo, o autor disserta a respeito da “anterioridade dos processos sociais”, localizando o indivíduo em uma classe, um grupo, uma etnia, uma nacionalidade.

A busca pelo conhecimento acerca da questão da identidade perpassa pelo viés existencial, na medida em que os fatores cognitivos, práticos, políticos, sociais e financeiros que englobam a compreensão do nosso lugar no mundo, são suplantados pelo entendimento de se saber influenciar pelas instituições sociais e de poder. As práticas sociais de pertença a um grupo implicam em manutenção de comportamentos e ideologias, o que leva, por sua vez, a compreensão de humanidade dos próprios atores sociais (DE LA TORRE 2002 *apud* SILVA 2009). Nesse sentido, tratar sobre identidade implica considerar que ela apresenta um conteúdo simbólico para o indivíduo, torna-se fonte de significados para aqueles que a portam ou deixam de portar. As identidades organizam significados, promovem a ligação dos atores sociais com o objetivo de nortear as ações que estes exercem no mundo. Destarte, a identidade é algo que possibilita a continuidade do eu no tempo e no espaço, continuidade de existência humana (CASTELLS 2008).

Considerando que o mundo em que nos localizamos pode ser tomado como estritamente social, quando a realidade se torna objeto de análise, de possibilidade de conhecimento, as pessoas comuns tendem a interpretá-la mediante aprendizados que lhe foram repassados previamente, a construir uma opinião relativamente homogênea. A predisposição genética herdada, hábitos e costumes aprendidos, reminiscências e categorias sociais se misturam para dar origem àquilo que percebemos. Logo, os conceitos que tomamos de forma naturalizada dizem respeito apenas a um elo

em uma ampla corrente de percepções, juízos e, por fim, vidas, organizadas de maneira sequencial (MOSCOVICI, 2007).

A identidade negra, formada através das representações e atribuições de sentido dos atores sociais, engloba em sua constituição as noções de racismo estrutural, miscigenação e a falsa ideia de democracia racial presente no contexto brasileiro. Ao considerar a história do negro em nosso país, pode-se perceber que as populações de escravos e seus descendentes foram taxados por nomes depreciativos, que os diminuía e reforçavam a exclusão social, atribuindo sentido negativo aos caracteres fenotípicos como modo de diferenciação. Ao contrário do que acontecia em outras nações, em que a ancestralidade demarcava a diferença entre o negro do não negro, no Brasil os traços físicos, o tom da pele e o tipo de cabelo denotavam a identificação de certo indivíduo como negro ou não (PEREIRA 2012).

Para Mbembe (2014), o termo “negro” é usado para se referir ao grupo de sujeitos que passaram por uma experiência histórica desoladora, que se viram emaranhados nas redes raciais da dominação. Tal fato fez com que estes sujeitos fossem transformados em espectadores da existência, visto que seus corpos e pensamentos eram definidos e controlados a partir de fora. Para além disso, o autor pontua que a condição do “negro” se liga aos processos do capitalismo à medida que legitima a exclusão e o embrutecimento acompanhado da opressão. Em suas palavras: “[...] o “negro” é, na ordem da modernidade, o único de todos os humanos cuja carne foi transformada em coisa, e o espírito, em mercadoria – a cripta viva do capital” (p. 19).

Antônio Sérgio Guimarães, reforça essa ideia ao dizer que no Brasil a cor representa mais do que puramente a cor da pele: nossa classificação racial, que compreende o branco; amarelo; preto e pardo; envolve formato de lábios e nariz, textura do cabelo, além de traços culturais. A junção de traços físicos aliados à cultura e as “boas maneiras” serviram, por muito tempo, como gradiente de embranquecimento, ideologia racial moldada a partir de teorias naturalistas presente no país séculos atrás (GUIMARÃES 2011).

## **2. REPRESENTAÇÕES SOCIAIS E QUESTÕES RACIAIS**

As representações sociais que prevalecem no contexto brasileiro são embasadas em critérios hegemônicos, de modelo eurocêntrico, tendo como norma padrão o sujeito branco, heterossexual, cristão e do gênero masculino. Essa representação passa a ser tomada como regra de normalidade, como expressão da realidade social, de modo a excluir e tomar como desviante as pessoas que não se encaixam nesses parâmetros (FERNANDES; SOUZA, 2016).

Por representações sociais entende-se o conhecimento socialmente compartilhado, que adquire característica de senso comum e pode ser notado mediante posicionamentos, opiniões e posturas de sujeitos. As representações sociais são esquemas sociocognitivos que expressam formas socialmente compartilhadas de perceber a realidade, de interagir com os outros sujeitos, denotando a compreensão histórica de dada categoria social (LEFEVRE; LEFEVRE, 2014).

Dessa forma, as representações que se criam em torno do corpo negro envolvem a percepção do “indesejável” em comparação com o corpo branco, este tido como reduto do belo, investido de atributos morais ligados à pureza, ao sagrado, referência de auto representação dos indivíduos. Rotulado pelo social, o corpo negro e suas particularidades são inscritos como marca de identidade (NOGUEIRA 1998; FERNANDES SOUZA, 2016).

A comparação dos traços negros (nariz, textura do cabelo, cor da pele, boca) em relação ao perfil branco europeu desde o período colonial serviu como assertiva de padronização e criação de um modelo de beleza e feiura que se estende hodiernamente (GOMES 2002). Consoante estudo de Djokic (2015), o entendimento do conceito de beleza pauta-se na ideia de que para ser belo é necessário ser branco. Dessa forma, o corpo negro, no intento de ser assimilado no jogo social, necessita ser embranquecido, o que leva ao uso do termo “mimetismo”: originalmente empregado na ecologia, diz respeito a um organismo que, como estratégia de sobrevivência, assume características que o confundam com indivíduos de outra espécie. No campo dos estudos raciais, o termo denota a experiência dos sujeitos negros que são forçados a praticar o mimetismo como forma de acesso a certos espaços e postos sociais. Nesse contexto, os alisamentos capilares surgiram mediante a necessidade de camuflar a presença de traços negros, permitindo, assim, a convivência no mundo dos brancos.

Para Fanon (2008: 34), uma dada população, tendo em sua história pregressa a marca da colonização, sofre de um complexo de inferioridade em relação à sua natureza: ao assimilar a linguagem e cultura da nação metropolitana sente que dessa forma conseguirá fugir de sua selva. Quanto mais se dissociar da sua mata, da sua negridão, mais civilizado será, mais próximo estará da branquitude.

Destarte, o cabelo como componente do corpo social pode ser tomado como objeto de análise, visando ao entendimento da complexa relação entre o negro e a sociedade (SANTOS 2015). Conforme aponta Sawaia (2010: 101), o sofrimento se encontra no indivíduo, contudo, esse sofrimento não tem a gênese no próprio sujeito, e sim em intersubjetividades traçadas pelo social. Ainda, segundo a autora, é possível que se faça uma análise particular das questões sociais dominantes em dado contexto histórico, por meio da escuta e do estudo do sofrimento, mesmo que esse sofrimento esteja, por vezes, naturalizado e oculto nas relações (SAWAIA 2010).

Há tempos, a cor da pele e a textura do cabelo foram os traços mais visados para que se imprimissem noções racistas: cabelos crespos foram e ainda são tomados como “cabelo ruim”, e os indivíduos de pele mais escura tidos como “negros fedidos”, “feios” (MATTOS 2015). Segundo escritos da autora, a aceitação dos negros no mercado de trabalho e em ambientes extrafamiliares fora condicionada mediante normas estéticas que favorecessem aqueles que possuíssem feições mais próximas da estética branca. O usual traço de chacota ou piadas conferidas aos cabelos crespos, especialmente em idades escolares, momento que necessariamente implica socialização e convivência coletiva com diferentes, fez com que vários sujeitos fossem vítimas de preconceito e procurassem nos alisamentos capilares uma saída para a ojeriza enfrentada, uma solução que minimizasse os danos de se estar fora dos padrões socialmente aceitáveis (MATTOS, 2015). Conforme esclarece normativas de trabalho psicológico acerca das questões raciais, deve-se compreender que aos indivíduos pertencentes ao grupo negro, compreendendo pretos e pardos:

Historicamente tem sido atribuído os lugares mais desqualificados e, ao grupo racial branco, o topo da hierarquia. Esse escalonamento marca suas identidades e seus modos de vida, pois, se o topo, portanto, o ideal, está associado à população branca, ela tem maior probabilidade de constituir-se subjetivamente de forma afirmativa, já a população negra é comumente assolada por uma luta constante e, às vezes, inglória, contra o sentimento de inferioridade e, junto com ele, o de culpa por não corresponder àquele suposto ideal, bem como pelo sentimento de angústia por persistentemente passar por situações de opressão (CFP 2017:10-11).

O corpo diz sobre a nossa localização no mundo e é carregado da realidade dialética: é natural e simbólico ao mesmo tempo. O cabelo, desde o período da escravidão, caracteriza-se por definir o lugar do sujeito na estrutura social, no interior do sistema classificatório racial (GOMES 2002). Ao longo do processo de não aceitação, o negro interpôs contra sua aparência uma máscara branca, no intento de que pudesse ser branco de fato (SILVA 2016). Diante disso, os cabelos crespos foram tidos como “difíceis”, “rebeldes”, sendo necessário que fossem “domados”, “controlados”. O significante negativo aparece também nas principais formas de referenciar o cabelo crespo que, frequentemente, passam pelos termos “cabelo duro, cabelo ruim”. O uso de tais expressões não é neutro, envolve, pois, emaranhada relação entre natureza e cultura. Ademais, como assegura Fanon (2008: 39), “todo idioma é um modo de pensar”. Nesse sentido, é preciso que os cabelos crespos obedeçam ao padrão de beleza existente na nossa sociedade; é necessário que sejam “controlados” (DJOKIC 2015).

Em decorrência da insatisfação com a própria imagem, pela impossibilidade de alcançar o padrão estético exigido em relação às formas físicas e capilares, muitos adolescentes e jovens negros enfrentam uma sensação de baixa autoestima, inferioridade. Essa situação ultrapassa a marca de uma experiência “comum” de insatisfação ou falta de identificação, pois é acrescida do aspecto

racial, inseparável das questões históricas, culturais e sociais (GOMES 2002). A atitude de branqueamento, ou seja, de adoção pelo não branco de padrões, crenças e princípios associados ao universo branco objetiva ao reconhecimento de uma identidade racial positiva. São mudanças comportamentais e culturais que endossam a necessidade de pertencimento (CFP 2017).

Conforme afirma Djokic (2015), os conflitos advindos da estética podem incorrer em não aceitação de si mesmo. A modificação da aparência passa a assumir características ritualísticas, já que o sujeito modifica seus traços como modo de pertencimento, com objetivo de angariar aceitação e adequação do grupo de pares. Para Mattos (2015), “o racismo destrói subjetividades”, pois torna as pessoas escravas de recursos externos, a exemplo dos alisamentos. O valor pessoal não é intrínseco ao negro, ele deve ser conquistado por meio de parafernalias que o levem na direção do ideal branco.

De acordo com a literatura, o cabelo e o modo de penteá-lo podem servir para comunicar ou camuflar o pertencimento do indivíduo a uma dada categoria social. Mais ainda: o processo de construção identitária se faz perceptível, com todos os seus dramas e dissabores, ao notarmos que a edificação da própria aparência negra baseada na negação de seus traços fenotípicos pode expressar uma fuga, esquivia de sentimentos e vivências carregadas de afetos (DJOKIC, 2015).

Conforme assegura o CFP (2017: 30), “a identidade racial é uma identidade grupal delimitada a partir de traços fenotípicos”, isto é, por se referir a uma identidade de grupo, os sujeitos experienciam situações positivas ou negativas baseadas nas representações que essa identidade de grupo carrega. Mesmo que individualmente uma pessoa não se dê conta, as representações e condições materiais são relacionadas às identidades grupais.

### **3. CABELO E CORPO NEGRO: O PESSOAL É TAMBÉM POLÍTICO**

Em seu estudo, Mbembe (2014) questiona se existe uma diferença de tratamento em relação ao negro em comparativo com a relação estabelecida entre o senhor e os seus criados, ou até que ponto o negro se percebe “pela” e “na” diferença. Tais questões se ancoram no entendimento de que a clivagem criada no período histórico pregresso ainda sobrevive de algum modo, os esforços feitos no sentido de hierarquizar, classificar, dividir e diferenciar ainda restam nas fendas e nas feridas da crueldade colonial. O autor, mais adiante em sua obra, reflete acerca das características presentes no estudo da identidade negra. Para ele, esta só pode ser tomada como um devir, o que significaria uma nova visão de mundo, que deixa de ser percebido como uma constante ameaça a passa a ser sentido como uma complexa rede de afinidades. Assegura existir uma “[...] identidade em devir que se alimenta simultaneamente de diferenças entre os Negros, tanto do ponto de vista

étnico, geográfico, como linguístico, e de tradições herdeiras no encontro com *Todo o Mundo*” (MBEMBE 2014:167).

De acordo com Hooks (2005), nos anos de 1960 os negros que se empenhavam no trabalho de crítica e desconstrução do racismo branco apontavam a face colonizada presente nos alisamentos capilares. Esses negros, em sua maioria militantes, utilizavam o próprio cabelo natural ou com penteados afros, de modo a expressá-lo como símbolo de resistência à opressão racista, reafirmando sua condição de negro (a). Nesse contexto, o cabelo *black* era imbuído de significação política.

Ao tratar especificamente do racismo, considera-se que este é caracterizado como uma ampla ideologia, de proporções sistêmicas, que perpassa a economia, a política, a ética, cultura, além de estar presente na vida institucional e subjetiva das pessoas. É, pois, uma estratégia de dominação baseada na premissa de que existem raças superiores e inferiores (CFP 2017).

Falando a partir de uma perspectiva diferente, mas que toca o âmbito do corpo enquanto dispositivo de controle por parte de mecanismos diversos, as feministas de segunda onda já alertavam que “o pessoal é político”. A dominação, portanto, acontece de forma oculta, sendo exercida mediante ação de variadas instituições que detêm enorme poder social (VARIKAS 1996).

Conforme assegura Oliveira (2016: 6), o uso dos cabelos naturais como ato político permite que sejam explicitadas as causas que um indivíduo defende a partir da sua estética, do uso do corpo como dispositivo não neutro, mas carregado de significações. Como ilustra uma das entrevistadas da pesquisa da autora, o posicionamento político viabilizado pelo cabelo crespo contribui para a difusão de ideias. Ao incomodar a sociedade com sua estética “diferente”, gera questionamentos e favorecem debates, o que, segundo ela, “alimenta o ciclo de afirmação da própria negritude”. Nesse sentido, a transição capilar assume caráter político ao possibilitar a soltura dos padrões sociais impostos. Esse processo de análise do tema ultrapassa o âmbito individual e assume caráter coletivo por entender que o cabelo crespo apresenta-se como um símbolo corporal expressivo das construções sociais e históricas, que o tinham como inferior, um elemento visível que chama à reflexão da dialética exclusão/inclusão (SAWAIA 2010; DALTRO, 2016).

#### **4. MODELO DE ENFRENTAMENTO: MOVIMENTOS SOCIAIS**

No contexto atual da globalização, os estudiosos têm pontuado a mudança do conflito social existente na produção para o espaço da cultura e, nesta última, as questões referentes à identidade cultural mereceriam destaque, ao passo que engendram movimentos em torno das problemáticas de raça, gênero, nacionalidade, dentre outras (GOHN 2000).

Tendo em vista as temáticas emergentes na sociedade em relação ao racismo, alguns modelos de enfrentamento se fazem materializados. A adesão aos movimentos sociais organizados, o estudo e incorporação da cultura negra – incluindo seus marcos identitários expressos por meio de estampas, turbantes, uso de tranças, cabelo *black*, dentre outros – favorecem uma construção positiva e diferenciada da identidade dos sujeitos que se reconhecem enquanto negros, pertencentes a uma minoria historicamente segregada, que na atualidade demandam reconhecimento. Portanto, manter os cabelos naturais e cuidar deles permite que a ancestralidade afro seja resgatada, tratada com respeito e reverência, numa complexa gama de significantes relacionados à espiritualidade, memória e cultura negra (VIEIRA 2015).

Com a popularização da internet, diversos canais, vídeos, blogs e páginas pessoais assumiram o papel de difundir informações e insumos políticos, muitos com teor antirracista ao apoiarem a construção de laços e parcerias, despertando a sororidade<sup>5</sup> entre seu público, de base majoritária feminina (ARRAES 2014).

A organização da sociedade civil em coletivos e Marchas dos Crespos pode ser tomada como exemplo, onde a defesa da cidadania e reunião em torno de temas de interesse público, valores, demandas por direitos distingue esse setor do Estado e do mercado. Contudo, mesmo em se tratando de um mesmo setor, a sociedade civil não se isenta de contradições e conflitos de poder, de lutas por representações sociais e ideológicas hegemônicas, além de interesses políticos antagônicos (SCHERER-WARREN 2006).

Nesse sentido, segundo Scherer-Warren, a construção de identificações, demandas semelhantes, projetos em comum, que sinalizam causas ou atores passíveis de modificação e posterior transformação social, une os sujeitos coletivos em movimentos sociais. Desse modo, movimentos sociais se referem a construção de uma identidade em torno de uma utopia ou projeto, num processo permanente de múltiplas articulações.

Na mesma perspectiva, Machado e Pérsigo (2015) asseguram que os movimentos sociais da atualidade servem-se das plataformas e mídias digitais como forma de angariar novos adeptos, facilitando a difusão de suas reivindicações. A continuidade de seus ideais com fins de viabilizar mudanças na esfera social partem da influência na opinião pública, propagando o trabalho desenvolvido. As estudiosas acrescentam que a era histórica da conectividade proporcionou aos movimentos sociais uma forma de comunicação autônoma, espaço público específico onde as características intrínsecas aos coletivos são passíveis de divulgação. O novo modelo de protesto que se forma possui como adjetivos a liberdade, imediatismo e compartilhamento instantâneo. As

---

<sup>5</sup> Sororidade diz respeito à “aliança feminista entre as mulheres” (p. 991), termo que engloba a noção de laços fraternos entre as mulheres, assemelhando-se àqueles laços estabelecidos entre irmãs. Envolve as dimensões éticas e políticas do feminismo contemporâneo, objetivando sua exequibilidade (GARCIA; SOUSA2015).

informações, percebidas como fontes valiosas de recursos, são agora controladas e disseminadas de modo a atingir o público, corroborando na difusão das pautas. Conforme explica Matos (2016), os encontros - a exemplo das “Marchas” e “Rolezinhos Crespo” - objetivam aproximar pessoas com experiências semelhantes, de modo a trazer visibilidade e fortalecimento mútuo. Outros exemplos de eventos nessa linha são as “Feiras de Afroempreendedores”, reunião de “Blogueiras Negras”, “Cineblack”, etc., que normalmente acontecem em conjunto com as “Marchas de Empoderamento” e “Orgulho Crespo”. Ainda segundo a autora, o contexto de globalização e multiculturalismo vivenciado na atualidade favorece o surgimento de novas formas de reivindicações que se pretendem cada vez mais transversais, fato possibilitado pela atuação da sociedade civil no fortalecimento da resistência e empoderamento dos sujeitos que se encontram diante de um cotidiano de opressões e exclusão (MATOS, 2016).

Diante do exposto, cabe ampliar os estudos sobre novas formas de reidentificações, pois como afirma Scherer-Warren (2006), os movimentos sociais possuem uma realidade bastante dinâmica que, por vezes, não vem acompanhada de teorizações e estudos mais específicos. Além disso, o dinamismo de desses movimentos tende a se complexificar, dado o caráter globalizado e informatizado da sociedade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no conteúdo proposto no presente artigo, torna-se explícita a necessidade de prosseguimento dos estudos acerca dos temas centrais aqui resumidamente desenvolvidos. Pesquisar com mais detalhamento as Marchas de Orgulho e Empoderamento Crespo, além de entrevistas com lideranças são estratégias para que se conheça as motivações e categorias envolvidas no discurso de empoderamento proferido. Nesse sentido, faz-se necessário a continuidade desta discussão, da observação e análise acurada face às novas formas de mobilização e seus efeitos sobre o empoderamento da identidade negra.

É possível perceber, com base no levantamento bibliográfico realizado neste trabalho, que as relações entre os marcadores de classe, raça e gênero estão, muitas vezes, imbrincadas e, assim, o estudo dessas temáticas se revela bastante complexo. Entende-se que a problemática não se esgota nas categorias aqui levantadas, pois existem fatores de ordem econômica, religiosa, psíquica, identitária e social que atravessam o corpo e a vivência dos sujeitos negros e femininos. Faz-se necessário, portanto, que os estudos prossigam, na tentativa de suscitar reflexões e mudanças de paradigmas.

Com base na discussão efetuada, nota-se que o racismo ainda persiste e permeia as práticas cotidianas, favorecendo ainda a construção da identidade e da estética negra pela ótica da inferiorização, o que faz com que o cabelo e o corpo negro lidos como “feios”, “desarrumados”, “inadequados” em comparativo com os padrões eurocêntricos de beleza e estética. Tais fatores necessitam ser desconstruídos, tanto nas falas cotidianas que reiteram o imaginário de que “cabelo crespo é ruim”, quanto a nível das instituições e organizações sociais, como espaços escolares e corporações, que muitas vezes exigem um determinado padrão capilar ou mesmo intimam que negros e negras se desfaçam dos seus penteados *black*. A necessidade de mudança engloba também a construção de políticas a nível macro, a exemplo daquelas que reconhecem a relevância das Marchas do Orgulho e Empoderamento Crespo, como a Lei nº 9.194/2017, citada no início deste texto; bem como a formulação de outras garantias legais que coíbam o racismo e os discursos de ódio contra as minorias raciais.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Shirlei Andreia Guedes Dantas de. 2016. O empoderamento feminino: análise da participação da mulher no mercado de trabalho e na política na religião na região metropolitana de Salvador. **Revista Diálogos & Ciências**, (16-36): 87-11.
- BARBOSA-PEREIRA, Alexandre. 2016. Os rolezinhos nos centros comerciais de São Paulo: juventude, medo e preconceito”. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales**, Niñez y Juventud, (14-1): 545-557.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. 2014. “Qual a novidade dos rolezinhos? Espaço público, desigualdade e mudança em São Paulo”. **Novos Estudos** (98): 13-20.
- CASTELLS, Manuel. 2010. O poder da identidade –a era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra.
- CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. 2017. **Relações Raciais**: referências técnicas para atuação de psicólogas/os. Brasília: CFP.
- DALGALARRONDO, Paulo. 2008. **Psicopatologia e semiologia dos transtornos mentais**. Porto Alegre: Artmed.
- DALTRO, Luana Mendes. 2016. **Yes, we can**: a transição capilar da mulher negra na mídia tradicional e nas redes sociais. 148 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Comunicação Social - Relações Públicas). Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.
- DJOKIC, Aline. 2015. **Colorismo**: O que é, como funciona. Blogueiras Negras. Disponível em: <http://blogueirasnegras.org/2015/01/27/colorismo-o-que-e-como-funciona/>. Acesso em: 31 jul. 2017.

DOM- SSA. Diário Oficial do Município de Salvador, 10 de fevereiro de 2017. Disponível em: [http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5445](http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5445). Acesso em: 18 out. 2017.

ENRIQUEZ, Eugène. 2001. **O papel do sujeito humano na dinâmica social**. In: LÉVY, André (org.) *et al.* Psicossociologia: análise e intervenção. Belo Horizonte: Autêntica, 2001, pp. 27-44.

FANON, Frantz. 2008. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA.

FERNANDES, Viviane Barboza; SOUZA, Maria Cecilia Cortez Christiano de. 2016. “Identidade Negra entre exclusão e liberdade”. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, (63):130-120. Disponível em DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v0i63p103-120>. Acesso em: 31 jul. 2017.

GARCIA, Dantielli Assumpção; SOUSA, Lucília Maria Abrahão. A sororidade no ciberespaço: laços feministas em militância. **Estudos Linguísticos**, (44-3): 991-1008. 2015

GOMES, Nilma Lino. 2002. Trajetórias escolares, corpo negro e cabelo crespo: reprodução de estereótipos ou resignificação cultural? **Revista Brasileira de Educação**, (21): 40-51.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. 2011. Raça, cor, cor da pele e etnia. **Cadernos de Campo**, (20-20): 1- 360.

HOOKS, Bell. 2005. Lia Maria dos Santos (trad.). Alisando o nosso cabelo. **Revista Gazeta de Cuba** - Union de escritores y artista de Cuba, tradução, 1-8p. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/alisando-o-nosso-cabelo-por-bell-hooks/#axzz3ZBBwtIph>>. Acesso em: 02 ago., 2017.

LEFEVRE, Fernando; LEVEFRE, Ana Maria Cavalcanti. Discurso do sujeito coletivo: representações sociais e intervenções comunicativas. **Texto Contexto Enfermagem**, (23-2): 502-507, 2014.

LERBACH, Brena Costa. 2011. Movimentos sociais: percursos práticos e conceituais. **Anais do Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais** - UFES, (1-1). Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/SNPGCS/article/viewFile/1534/1125>. Acesso em: 08 jun. 2018.

MACHADO, Anelise Lorenzon; PÉRSIGO, Patricia Milano. 2015. As novas mídias: a internet e o Facebook como plataforma de divulgação de mobilizações sociais. **Temática**, (11-8).

MALACHIAS, Rosângela. **Cabelo bom, cabelo ruim**. 2007. In: Coleção Percepções da Diferença. Negros e Brancos na Escola. São Paulo. Ministério da Educação.

MATOS, Lídia. 2016. Transição Capilar como movimento estético e político”. In: I Seminário nacional de sociologia da UFS, (1): 845-858. **Anais...** Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/snsufs/article/viewFile/6082/5095>. Acesso em: 18 out. 2017.

MBEMBE, Achille. 2014. **Crítica da razão negra**. Lisboa: Antígona.

MOSCOVICI, Serge. **Representações sociais**: investigações em psicologia social / Serge Moscovici: editado em inglês por Gerard Duveen: traduzido do inglês por Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MUNANGA, Kabengele. 2009. **Negritude**: usos e sentidos. Belo Horizonte: Autêntica.

OLIVEIRA, Danielle Christina do Nascimento. 2016. Meu cabelo não é só estética, é também política: os movimentos sociais e as narrativas visuais. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as**, (8-20): 217-230.

PEREIRA, Lília Campos. 2012. “A construção da identidade da mulher negra no Brasil”. In: XV Congresso Internacional de Humanidades, Palabra y Cultura en América Latina: herencias y desafíos, Santiago de Chile, 34-49 p. Disponível em: <http://revistas.umce.cl/index.php/Comunicaciones/article/view/653/632>. Acesso em: 31 jul. 2017.

SAWAIA, Bader. 2010. **As artimanhas da exclusão**: análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis: Vozes.

SCHERER-WARREN, Ilse. 2006. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado** (21-1): 109-130.

SILVA, Francisca Cordélia Oliveira. 2009. **A construção social das identidades étnico-raciais**: uma análise discursiva do racismo no Brasil. 146 f. Tese (Doutorado em Linguística) - Universidade de Brasília.

SILVA, Hanna Isabel Sousa Aragão. 2016. A alienação negra em face da perda de sua identidade cultural, em O Batizado, de Cuti. **Revista Somma**, (2-2):135-143.

VIEIRA, Luara. 2015. **A invisibilidade da estética negra**: a dor do racismo sobre nossos cabelos”. Geledés. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/a-invisibilidade-da-estetica-negra-a-dor-do-racismo-sobre-nossos-cabelos/>. Acesso em: 02 ago. 2017.

## AUTORAS:

### **Deborah Dias Pereira**

Mestranda no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Social pela Universidade Estadual de Montes Claros/UNIMONTES

**E-mail: deborahdias@hotmail.com.br**

### **Ana Paula Gilfskói Thé**

Professora Permanente do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Social da Unimontes - PPGDS

**E-mail: anapgthe@gmail.com**

---

Recebido em 25/04/2019.

Aceito em 18/09/2019.

**DAL-ROSSO, Sadi. O ardil da flexibilidade: os trabalhadores e a teoria do valor. São Paulo: Boitempo, 2017.**

**Alexandre Lopes Batista de Paiva**

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

**Adriana Kirchof de Brum**

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

O livro resulta das reflexões realizadas pelo autor sobre uma das dimensões concernentes à jornada de trabalho, para as quais ele dedicou especial atenção ao longo dos anos. O título escolhido já desperta especial atenção, isto porque dele é possível inferir um diálogo com a teoria do mais-valor, o que remete o leitor as questões vinculadas à forma de produção, exploração da força de trabalho pelo capital e acumulação de riquezas. De forma implícita sugere, também, um conteúdo pernicioso que se esconde na ideia de flexibilidade.

A pesquisa realizada tomou como objeto de análise o lapso temporal dedicado pelas pessoas às atividades profissionais remuneradas exercidas por elas. Estas investigações resultaram num primeiro texto “A jornada de trabalho na sociedade: o castigo de Prometeu”. Na sequência, o cientista pautou seu estudo na necessidade de intensificação das atividades profissionais, como forma de resposta à redução da jornada, o que resultou no exemplar intitulado: “Mais Trabalho! A intensificação do labor na sociedade contemporânea”. Por fim, a terceira vertente, ora examinada, refere-se às dimensões rígidas ou flexíveis pelas quais as horas destinadas ao exercício da profissão serão distribuídas no dia a dia.

Na primeira, das três partes em que o livro foi dividido - “Flexibilidade de horas e teoria do valor”, o autor faz uma rápida menção à transformação da ocupação autônoma em trabalho heterônomo, com o controle e distribuição rígida de jornada de trabalho pelos detentores do capital. Esse sistema culminou em jornadas excessivas de 12 a 14 horas diárias, inclusive com o emprego abusivo da mão de obra infantil e da mulher, o que resultou nos grandes movimentos operários dos séculos XIX e XX. Esse foi o cenário que serviu de pano de fundo para a conquista de direitos trabalhistas, dentre os quais o direito à jornada rígida de 8 horas diárias. Nesse contexto, e embalados pelo sistema de produção taylorista e fordista, os países capitalistas centrais atingiram o ápice econômico e social dentre as décadas de 1940 a 1970, conhecidos como “Trinta anos gloriosos”.

Pondera o autor, no entanto, que já no fim dos anos 1960 alguns fatores, como as altas taxas de desemprego, foram decisivos para a revisão do sistema produtivo. Apresenta-se, então, o chamado método de produção toyotista em substituição às ideias de Henry Ford. A produção passa a lançar mão de sistema altamente mecanizado, produção sem desperdício ou com estoque reduzido (denominado de *just in time*), trabalhadores polivalentes e, em especial, a flexibilidade na distribuição de jornada de trabalho.

Inicia-se uma multiplicidade de alternativas para que o capital possa intensificar seus métodos de acumulação de riquezas. Juntamente com o sistema rígido, passa a coexistir a distribuição flexível de jornada, por tantas formas quanto compatíveis com o imaginário dos detentores de produção. Se por um lado a dinâmica significa um avanço para o capital, de outro vértice enseja numa derrota contundente para os trabalhadores, em razão da instabilidade nas relações laborais, decréscimo sistemático dos direitos e redução dos patamares remuneratórios, além do enfraquecimento das relações associativas em razão do isolamento de trabalhadores em diferentes sistemas de trabalho, ou em jornadas distintas - argumento tangenciado pelo autor.

Paralelamente, embora o processo tenha sido mais tardio se comparado aos países capitalistas centrais, o autor observa que o Brasil trilhou caminho similar em relação à construção de direitos trabalhistas. Isto se evidencia na corrida para a flexibilização do tempo dispendido pelo proletariado na realização de seu ofício intensificada nos anos 1990, assim como nos Estados Unidos e países europeus, inclusive com respaldo governamental (outro aspecto pouco abordado pelo autor). No mesmo capítulo, o autor parte de critérios extrínsecos vinculados ao expediente rígido para pontuar que a flexibilidade se caracteriza pelas atividades profissionais que não se enquadram no ideário de rigidez, ou seja, formas de ocupação sem a disposição de um período estático de 8 (oito) horas diárias (padrão), tampouco com o mesmo rol de direitos que protege o trabalhador hipossuficiente.

Extraí-se desse contexto que a flexibilidade gera um estado de tensão entre classes que se posicionam em trincheiras opostas. De um lado a classe empresarial adota a flexibilização como um verdadeiro mantra produtivo. Do outro, o pensamento sociológico sustenta que a mudança do paradigma implica na inversão do processo histórico e flagrantemente evolutivo dos direitos sociais, em afronta ao princípio do não retrocesso social previsto no art. 7º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

E nesse ponto, Rosso instiga o leitor a uma reflexão que ultrapassa os limites da obra:

O que é melhor para os trabalhadores: jornadas integrais repetitivas ou jornadas flexíveis?  
Se jornadas integrais associam salários plenos, jornadas flexíveis comportam horários

reduzidos. Empresários e administradores do capital raciocinam diversamente. Que tipo de distribuição das horas laborais alcança o objetivo de render mais valor: horários integrais repetitivos ou horários flexíveis? (2017: 70).

Na parte final do capítulo o autor faz um diálogo entre flexibilidade e a teoria do valor, sob a ótica marxista. Segundo ele, o filósofo alemão desenvolveu suas ideias tomando como ponto central o trabalho rígido. Não significa o desconhecimento da ideia do trabalho flexível, pois considerou conceitos como de trabalhos eventuais, representados pelo sistema de gangues e trabalho nômade. A rigor o que se infere é que o trabalho rígido e trabalho flexível coexistem como forma de potencializar o mais-valor (absoluto e relativo) com o objetivo claro de acúmulo de riquezas em favor do capital.

Em seguida, na segunda parte - “Tendências mundiais”, foi realizada uma incursão sobre cenário mundial, que favoreceu o fortalecimento da flexibilidade nos países capitalistas centrais. Destaca que fatores, tais como a crise do petróleo na década de 1970 e o colapso financeiro iniciado no período de 2007/2008, serviram como combustível para a disseminação da flexibilidade de direitos. Em relação a Estados Unidos e Canadá, o autor traça pontos comuns sobre o avanço do neoliberalismo com a substituição do sistema de produção fordista pelo toyotista e a hegemonia do capitalismo estadunidense pelo mundo. A posição foi alcançada concomitante à intensificação do trabalho flexível pelo país, por meio do serviço temporário, horários flexíveis e telecommutação.

Todo vigor da economia estadunidense, entretanto, não foi suficiente para evitar a crisesubprime de 2007/2008. Este evento econômico foi desencadeado pela falência da instituição financeira Lehman Brothers, o que causou uma instabilidade econômica nos países globalizados (REIS, 2018). Esta realidade colocou em xeque a própria eficácia da flexibilidade de horários e direitos e sua continuidade após este período. Sustenta o autor, que o capital se reproduzirá com a concomitância do trabalho rígido e do trabalho flexível.

Em relação à União Europeia, o exemplar toma como ponto de partida pesquisas e trabalhos efetuados pela Fundação Europeia para a melhoria das condições de vida e trabalho. O recorte temporal se restringiu aos anos de 2005, 2010, 2014 e 2015. Esta instituição é uma agência tripartida da União Europeia que disponibiliza informações com intuito de cooperar para o desenvolvimento das políticas sociais, de empregos e laborais (UNIÃO EUROPEIA, 2019).

Os dados analisados pelo autor apontam para a convergência do trabalho flexível pelos países europeus. Na pesquisa de 2005 foram entrevistados, por meio de comunicação telefônica, um significativo número de gerentes de pessoal, em comparação aos trabalhadores, com inequívoco interesse de demonstrar tão somente o lado positivo da flexibilidade. À margem das questões ora arguidas, inexistem dúvidas com relação ao avanço do neoliberalismo pelos países capitalistas

centrais, tampouco quanto à difusão de práticas flexíveis de trabalho, distanciando-se do trabalho rígido e dos direitos consolidados em especial ao longo do período fordista.

Na terceira e última parte -“Flexibilidade laboral no Brasil”, o autor discorre sobre a realidade no Brasil. A construção histórica do direito do trabalho no país, caminha pela crise provocada pela quebra da “Bolsa de Nova York” em 1929 e a necessidade de mudança da matriz econômica brasileira, preponderantemente rural, responsável por 3/5 da produção mundial de café, para uma realidade industrial (MAIOR, 2017: 174). Esse quadro favorece o surgimento de normas que tutelam as relações de trabalho, inclusive com limitação da jornada, previstas nas Constituições Federais de 1934 e 1937. Com o advento da “Consolidação das Leis Trabalhistas” em 1943, difunde-se a ideia da jornada diária de oito horas, no entanto, o legislador nacional sinalizou a tendência flexibilizatória ao autorizar a realização de duas horas extras diárias com posterior compensação.

Assim como nos países centrais, no Brasil houve a intensificação de políticas públicas a partir da flexibilização das normas, por exemplo, a Lei n. 6.019/74 que autorizou o trabalho temporário. No mais, cedeu que a década de 1990 difundiu práticas flexibilizatórias em larga escala, como a jornada 12 x 36 - uma singularidade nacional conforme acentua o autor. Dal Rosso delimita as jornadas rígidas como sendo aquelas executadas entre 40 e 44 horas semanais, já as flexíveis se caracterizam pelas jornadas inferiores a 39 horas e superiores a 45 horas semanais. Fixados tais parâmetros, analisa os censos demográficos realizados nos anos de 2000 e 2010, com relevo à divisão das horas em razão da idade, sexo e gênero, desigualdades sociais, cor e raça, sem a inclusão do chamado trabalho reprodutivo, predominantemente realizado por mulheres, tampouco as atividades que lésbicas, gays, bissexuais e travestis se dedicam.

Em suas primeiras conclusões, de 2000 a 2010, o autor aponta para a convergência de 34% para 46% de pessoas que alocadas em jornadas rígidas, e de uma redução da atividade profissional flexível de 66% para 54%. Conquanto ainda disponha de um viés majoritariamente flexível, a convergência para o rígido pode-se justificar, segundo o autor, no fato da diminuição das horas sobressalentes a 44 horas no período de 10 anos. Nesse sentido, desperta atenção a significativa majoração do contingente ocupado inseridos em jornadas inferiores a 19 horas semanais, que passou de 4,7% a 9,6%, seja pela diminuição dos patamares salariais, seja pela redução de direitos concernentes ao proletariado.

Quanto às discriminações (idade, sexo ou raça), infere-se que o capital potencializa as desigualdades a fim de criar um ambiente de competição e concorrência entre as classes subalternas, em que o único vencedor é o próprio capital, cuja apropriação do mais-valor se eleva. Observa-se um alto índice de desocupação entre jovens de até 24 anos e idosos na faixa etária acima

de 55 anos, com a redução dos patamares remuneratórios destes grupos. De igual modo, verifica-se um aumento da participação da mulher no mercado de trabalho, de 38% para 42%, notoriamente com salários inferiores, como constatado no censo de 2010. Fato que remete o leitor à introdução da mulher, na década de 1960 na Alemanha, ao denominado trabalho flutuante (DAL ROSSO, 2017: 25-29). Quanto às desigualdades sociais decorrentes da cor ou raça, apresenta-se um número mais elevado de trabalhadores negros e pardos em atividades do setor primário com participação de 43,6% em horários rígidos (2010).

As análises realizadas ao longo do texto demonstraram que a flexibilidade não age de forma isolada, mas carrega em seu conteúdo a desconstrução de conceitos, costumes e crenças. A distribuição das jornadas de trabalho rígidas e flexíveis representam um instrumento de manobra para o aumento de produção, em detrimento das condições pessoais do trabalhador, tanto nos países capitalistas centrais, como nos países periféricos como o Brasil.

O grande desafio lançado pelo autor rompe os limites desse livro, fixando no imaginário do leitor a necessidade de se encontrar um meio de saciar os desejos do capital, concomitante ao implemento de direitos mínimos para uma existência digna e evolutiva (CRFB/1988, artigo 7º). Ainda que a flexibilidade seja um caminho sem retorno, como sustenta o autor, o desafio é: como suavizar essa árdua caminhada e harmonizar trabalho flexível e direitos sociais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 05 de ago. 2019.

BRASIL. **Lei 6.019 de 03 de janeiro de 1974**. Brasília: Senado Federal, 1974. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm). Acesso em: 06 ago. 2019.

BRASIL. IBGE. **Censo demográfico, 2010**. Disponível em: [www.censo2010.ibge.gov.br](http://www.censo2010.ibge.gov.br). Acesso em: 30 jun. 2018.

CASEMIRO, Armando. **CLT**. São Paulo: Ltr, 2017.

DAL ROSSO, Sadi. **O ardil da flexibilidade: os trabalhadores e a teoria do valor**. São Paulo: Boitempo, 2017.

UNIÃO EUROPEIA. **Agência Tripartida da União Europeia**. Dublin: Fundação europeia para melhorias das condições de vida e do trabalho, 2019. Disponível em: <https://www.eurofound.europa.eu/pt>. Acesso em: 06 ago. 2019.

MAIOR, Jorge Luis Souto. **História do direito do trabalho**. São Paulo: Ltr, 2017.

REIS, Thiago. **Crise do subprime: entenda o que foi e como afetou a economia mundial**. São Paulo: TRM Consultoria Ltda, 2018. Disponível em:

<https://www.sunoresearch.com.br/artigos/crise-do-subprime/>. Acesso em: 06 ag. 2019.

**AUTORES:**

**Alexandre Lopes Batista de Paiva**

Mestrando em Direitos Humanos e Fronteiras na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

**E-mail: alexandre.paiva@sercomtel.com.br**

**Adriana Kirchof de Brum**

Doutora em Economia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Professora e Pesquisadora da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

---

Recebido em 05/09/2018.

Aceito em 28/05/2019.