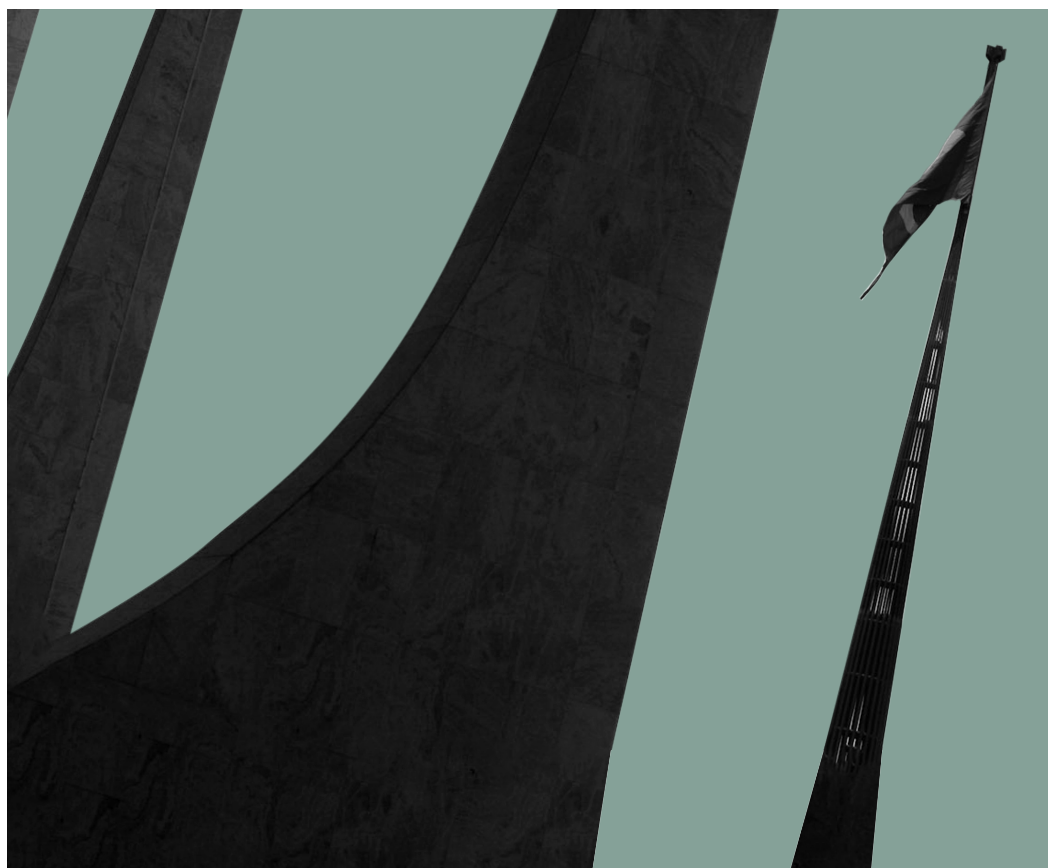


ISSN 2763-7867

# S U P R E M A

REVISTA DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS

v. 2 | n. 2 | julho / dezembro 2022



# S U P R E M A

REVISTA DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS

v. 2 | n. 2 | julho / dezembro 2022



Secretaria-Geral da Presidência  
Estêvão André Cardoso Waterloo

Gabinete da Presidência  
Paula Pessoa Pereira

Diretoria-Geral  
Miguel Ricardo de Oliveira Piazzzi

Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da  
Informação  
Manuelita Hermes Rosa Oliveira Filha

Coordenadoria de Pesquisas Judiciárias  
Márcio Pereira de Souza  
Aline Borges Nascimento  
Maria José Fleury

Coordenadoria de Biblioteca  
Luiza Gallo Pestano  
Luciana Araújo Reis  
Andréia Cardoso Nascimento  
Gabriela Ayres Miranda Cunha

Coordenadoria de Difusão da Informação  
Thiago Gontijo Vieira  
Camila Penha Soares  
David Duarte Amaral  
Gabriela Alves Coimbra  
Jorge Luís Villar Peres  
Juliana Silva Pereira de Souza  
Márcia Gutierrez A. Bemerguy  
Rosa Cecília Freire da Rocha

Coordenadoria de Gestão da Informação, Memória  
Institucional e Museu  
Ana Paula Alencar Oliveira

Assessoria de Assuntos Internacionais  
Osvaldo dos Santos Pizzá

Assessoria de Cerimonial  
Célia Regina de Oliveira Gonçalves

Secretaria de Tecnologia da Informação  
Natacha Moraes de Oliveira

Secretaria de Comunicação Social  
Mariana Araujo de Oliveira

Os trabalhos estão licenciados com uma Licença Creative Commons – Atribuição 4.0 Internacional. É autorizada a reprodução total ou parcial desde que inserida a fonte e indicada a autoria do texto, no formato indicado na página inicial de cada artigo.



Endereço: Coordenadoria de Pesquisas Judiciárias – COPJ, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação – SAE, Supremo Tribunal Federal – STF, Praça dos Três Poderes, Ed. Anexo II, Cobertura, sala 613, Brasília, DF, CEP 70175-900. Telefone: (61) 3217.3595/ (61) 3217.3500. *E-mail*: revistasuprema@stf.jus.br. *Site*: suprema.stf.jus.br/

Os conceitos e as opiniões expressos nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Supremo Tribunal Federal – Biblioteca Ministro Victor Nunes Leal)

Suprema [recurso eletrônico] : revista de estudos constitucionais / Supremo Tribunal Federal. – V. 1, n. 1 (jan./jun. 2021)- . – Brasília : STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2021- .

1 recurso online (v.)

Semestral.

Modo de acesso: <https://suprema.stf.jus.br/>

ISSN 2763-7867

1. Direito constitucional, periódico, Brasil. 2. Tribunal supremo, periódico, Brasil. I. Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF).

CDDir-341.2

# SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ministra

**ROSA MARIA PIRES WEBER**

Presidente [19.12.2011]

Ministro

**LUÍS ROBERTO BARROSO**

Vice-presidente [26.6.2013]

Ministro

**GILMAR FERREIRA MENDES**

Decano [20.6.2002]

Ministro

**ENRIQUE RICARDO LEWANDOWSKI**

[16.3.2006]

Ministra

**CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA**

[21.6.2006]

Ministro

**JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI**

[23.10.2009]

Ministro

**LUIZ FUX**

[3.3.2011]

Ministro

**LUIZ EDSON FACHIN**

[16.6.2015]

Ministro

**ALEXANDRE DE MORAES**

[22.3.2017]

Ministro

**KASSIO NUNES MARQUES**

[5.11.2020]

Ministro

**ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA**

[16.12.2021]



## EQUIPE TÉCNICA

Presidente da Revista

Ministra Rosa Maria Pires Weber

Editores-chefes

Estêvão André Cardoso Waterloo  
Manuelita Hermes Rosa Oliveira Filha

Editores-adjuntos

Márcio Pereira de Souza  
Thiago Gontijo Vieira

Assessora editorial

Aline Borges Nascimento

Revisão de normalização (bibliotecárias)

Luciana Araújo Reis  
Andréia Cardoso Nascimento  
Maria Tereza Machado Teles Walter

Revisão de provas editoriais

Juliana Silva Pereira de Souza  
Márcia Gutierrez Aben-Athar Bemerguy  
Rosa Cecília Freire da Rocha

Projeto gráfico e capa

Flávia Carvalho Coelho

Diagramação

Ana Carolina Caetano  
Camila Penha Soares  
Gabriela Alves Coimbra

Estagiárias

Geovanna Ataides  
Hanna Luíza Souza Pereira  
Jade Luz Maziero Ciconello Ganança  
Raquel Beutel Semenzato Proazzi

Foto da capa

Fellip Agner/shutterstock

**CONSELHO EDITORIAL INTERNACIONAL** – **Andrea Pozas-Loyo** Universidad Nacional Autónoma de México – Ciudad de México, México, **Andreza Aruska de Souza Santos** University of Oxford – Oxford, Inglaterra, **Anne Levade** Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – Paris, França, **Bruce Ackerman** Yale University – New Haven, Estados Unidos, **Christoph A. Kern** Universität Heidelberg – Heidelberg, Alemanha, **Eduardo Oteiza** Universidad Nacional de La Plata – La Plata, Argentina, **Ezequiel González Ocantos** University of Oxford – Oxford, Inglaterra, **Jaclyn Neo** National University of Singapore – Queenstown, Singapura, **Kendall Thomas** Columbia University – New York, Estados Unidos, **Lee Epstein** Washington University – St. Louis, Estados Unidos, **Murillo de Aragão** – Columbia University – New York, Estados Unidos, **Octávio Luiz Motta Ferraz** King’s College London – London, Inglaterra, **Paul Yowell** University of Oxford – Oxford, Inglaterra, **Paula Costa e Silva** Universidade de Lisboa – Lisboa, Portugal, **Remo Caponi** Università degli Studi di Firenze – Firenze, Itália, **Rosalind Dixon** University of New South Wales – Sydney, Austrália, **Ruth Rubio Marin** Universidad de Sevilla – Sevilla, Espanha, **Shylashri Shankar** Centre for Policy Research – New Delhi, Índia, **Siri Gloppen** University of Bergen – Bergen, Noruega, **Yaniv Roznai** Interdisciplinary Center – Herzliya, Israel.

**CONSELHO EDITORIAL NACIONAL** – **Alexandre Reis Siqueira Freire** – Universidade Federal do Maranhão – São Luís/MA, **Ana de Oliveira Frazão** Universidade de Brasília – Brasília/DF, **Ana Luiza Pinheiro Flauzina** Universidade Federal da Bahia – Salvador/BA, **Ana Paula de Barcellos** Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ, **Antônio Gomes Moreira Maués** Universidade Federal do Pará – Belém/PA, **Beclaute Oliveira Silva** Universidade Federal de Alagoas – Maceió/AL, **Daniel Francisco Mitidiero** Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre/RS, **Daniel Wunder Hachem** Universidade Federal do Paraná – Curitiba/PR, **Gustavo José Mendes Tepedino** Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ, **Heloisa Helena Gomes Barboza** Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ, **Hugo de Brito Machado** Universidade Federal do Ceará – Fortaleza/CE, **Joaquim Shiraishi Neto** Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – Manaus/AM, **Judith Martins-Costa** Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre/RS, **Lauane Braz Andrekowisk Volpe Camargo** Universidade Católica Dom Bosco – Campo Grande/MS, **Luciano Benetti Timm** Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas – São Paulo/SP, **Misabel Abreu Machado Derzi** Universidade Federal de Minas Gerais – Belo Horizonte/MG, **Nelson Juliano Cardoso Matos** Universidade Federal do Piauí – Teresina/PI, **Nelson Nery Jr.** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – São Paulo/SP, **Oscar Vilhena**

**Vieira** Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas – São Paulo/SP, **Otávio Luiz Rodrigues Jr.** Universidade de São Paulo – São Paulo/SP, **Teresa Arruda Alvim** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – São Paulo/SP, **Vera Karam de Chueiri** Universidade Federal do Paraná – Curitiba/PR, **Vicente de Paulo Barretto** – Universidade Estácio de Sá – Rio de Janeiro/RJ e Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Porto Alegre/RS, **Virgílio Afonso da Silva** Universidade de São Paulo – São Paulo/SP.

**CONSELHO CIENTÍFICO** – **Ademar Borges de Sousa Filho** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – Brasília/DF, **Adilson José Moreira** Universidade Presbiteriana Mackenzie – São Paulo/SP, **Aluísio Gonçalves de Castro Mendes** Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ, **Ana Elisa Liberatore Silva Bechara** Universidade de São Paulo – São Paulo/SP, **Ana Teresa Silva de Freitas** Universidade Federal do Maranhão – São Luís/MA, **André Gustavo Corrêa de Andrade** – Universidade Estácio de Sá – Rio de Janeiro/RJ, **André Ramos Tavares** Universidade de São Paulo – São Paulo/SP, **Caitlin Sampaio Mulholland** Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ, **Camilo Zufelato** Universidade de São Paulo – Ribeirão Preto/SP, **Carina Barbosa Gouvêa** – Universidade Federal de Pernambuco – Recife/PE, **Catarina Helena Cortada Barbieri** Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas – São Paulo/SP, **Claudia Lima Marques** Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre/RS, **Clemerson Merlin Clève** Universidade Federal do Paraná – Curitiba/PR, **Daniel Antônio de Moraes Sarmento** Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ, **Diogo Rosenthal Coutinho** Universidade de São Paulo – São Paulo/SP, **Fayga Silveira Bedê** Centro Universitário Christus – Fortaleza/CE, **Gisele Fernandes Góes** Universidade Federal do Pará – Belém/PA, **Gislene Aparecida dos Santos** Universidade de São Paulo – São Paulo/SP, **Gustavo Binenbojm** Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ, **Heleno Taveira Torres** Universidade de São Paulo – São Paulo/SP, **Henderson Fürst de Oliveira** Pontifícia Universidade Católica de Campinas – Campinas/SP, **Heron José de Santana Gordilho** Universidade Federal da Bahia – Salvador/BA, **Humberto Dalla Bernardina de Pinho** Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ, **Ingo Wolfgang Sarlet** Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – Porto Alegre/RS, **Ives Gandra da Silva Martins** Universidade Presbiteriana Mackenzie – São Paulo/SP, **Jorge Octávio Lavocat Galvão** – Universidade de Brasília – Brasília/DF, **José Levi Mello do Amaral Jr.** Universidade de São Paulo – São Paulo/SP, **Juliana Cordeiro de Faria** Universidade Federal de Minas Gerais – Belo Horizonte/MG, **Katya Kozicki** Universidade



Federal do Paraná – Curitiba/PR, **Leonardo Greco** Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ, **Lia Carolina Batista Cintra** Universidade Federal de São Paulo – Osasco/SP, **Loiane da Ponte Souza Prado Verbicaro** Universidade Federal do Pará – Belém/PA, **Luciana Yeung Luk Tai** Instituto de Ensino e Pesquisa – São Paulo/SP, **Luciano Vianna Araújo** Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ, **Luiz Alberto Gurgel de Faria** – Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Natal/RN, **Luiz Henrique Volpe Camargo** Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campo Grande/MS, **Luiz Rodrigues Wambier** Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – Brasília/DF, **Marcelo Leonardo Tavares** Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ, **Marcus Lívio Gomes** Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ, **Marcus Vinícius Furtado Coelho** Pesquisador independente – Brasília/DF, **Margarida Lacombe Camargo** Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ, **Maria Celina Bodin de Moraes** Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ, **Néviton de Oliveira Batista Guedes** Centro Universitário de Brasília – Brasília/DF, **Nina Beatriz Stocco Ranieri** Universidade de São Paulo – São Paulo/SP, **Paulo Cezar Pinheiro Carneiro** Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ, **Pedro Miranda de Oliveira** Universidade Federal de Santa Catarina – Florianópolis/SC, **Pierpaolo Cruz Bottini** Universidade de São Paulo – São Paulo/SP, **Reynaldo Soares da Fonseca** Universidade de Brasília – Brasília/DF, **Richard Paulo Pae Kim** – Universidade de Santo Amaro – São Paulo/SP, **Roberto Carvalho Veloso** – Universidade Federal do Maranhão - São Luís/MA, **Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch** Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – Brasília/DF, **Sheila Neder Cerezetti** Universidade de São Paulo – São Paulo/SP, **Silvio Luiz de Almeida** Universidade Presbiteriana Mackenzie – São Paulo/SP, **Suyene Monteiro da Rocha** Universidade Federal do Tocantins – Palmas/TO, **Thula Rafaela de Oliveira Pires** Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ, **Trícia Navarro Xavier Cabral** Universidade Federal do Espírito Santo – Vitória/ES, **Valério de Oliveira Mazzuoli** Universidade Federal de Mato Grosso – Cuiabá/MT, **Valter Shuenquener de Araújo** Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ, **Vinicius Gomes de Vasconcellos** Universidade Estadual de Goiás – Goiânia/GO.

## APRESENTAÇÃO

A *Suprema* é o primeiro periódico científico do Supremo Tribunal Federal com publicação semestral de artigos científicos, traduções, resenhas e entrevistas na área jurídica. A linha editorial é ampla, abrangendo os mais diversos campos jurídicos, de modo a valorizar abordagens interdisciplinares, bem como a promover produção plural do conhecimento.

Um dos pilares da Revista é a disponibilização de seu conteúdo de forma gratuita e digital, à luz de seu compromisso com a difusão de estudos e saberes para profissionais do Direito, pesquisadores, professores, estudantes e sociedade civil. Esta orientação alinha-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, notadamente o fomento à educação inclusiva e de qualidade, à redução das desigualdades e ao acesso público à informação.

De igual modo, a *Suprema* orienta-se ao propósito de refletir a pluralidade tanto em seu conteúdo como em seu campo editorial. A representatividade de gênero é uma das premissas observadas na composição do corpo editorial e da equipe de pareceristas da Revista. Adicionalmente, ao trazer Conselho Editorial Nacional e Conselho Editorial Internacional compostos por professoras e professores de diferentes regiões, nacionalidades e filiações institucionais, a *Suprema* contempla objetos de estudo sob os mais variados matizes.

A seleção dos artigos científicos que integram a *Suprema* é realizada pelo método – internacionalmente reconhecido para revistas científicas – e avaliação *double-blind peer review*. Consoante tal método, mantém-se a identidade dos autores e dos pareceristas em anonimato ao longo das etapas do processo de análise, o que assegura imparcialidade na aprovação dos trabalhos submetidos ao crivo do corpo editorial da Revista.

A *Suprema* recebe trabalhos em fluxo contínuo. Os artigos são selecionados para integrar um dos dois números da Revista publicados anualmente. A publicação dá-se tanto em modo digital, com a identificação digital de objeto (DOI), quanto em versão impressa.

Neste número, a entrevista com Tom Ginsburg, Professor de Direito Internacional e Ciência Política da Universidade de Chicago, pesquisador do Direito Comparado, reafirma o compromisso da *Suprema* de levar a seus leitores conteúdo especializado.

Apresentando sete artigos científicos, esta publicação traduz não somente a permanente busca pela diversidade e autenticidade, como também o potencial de difusão internacional da *Suprema*, com a presença de dois textos em língua estrangeira: um em inglês e outro em francês.

O dossiê temático “O Direito a ter direitos”, trazido no bojo da presente edição, objetiva fomentar a discussão acerca do acesso a direitos e à Justiça, especialmente no atual cenário social, político e econômico, marcado pela pandemia da Covid-19, crise internacional de saúde que agravou, dentre outras consequências perversas, as condições de sobrevivência das pessoas inseridas nos denominados grupos vulneráveis.

Pretende-se, com esta publicação, contribuir com o debate a respeito da proteção e da implementação de direitos no país, bem assim com o diálogo sobre os desafios presentes e as propostas para o futuro, sob a perspectiva da ciência e dos parâmetros estabelecidos, nacional e internacionalmente, de respeito e promoção dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Atenta ao ensinamento de Paulo Freire de que “ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção”<sup>1</sup>, a *Suprema* – por seu segundo número do volume 2 – coloca-se como instrumento para produção, construção e desenvolvimento do conhecimento, em uma dialética constante entre pesquisadores e leitores.

**Ministra Rosa Weber**  
Presidente do Supremo Tribunal Federal

---

<sup>1</sup> Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 25.



# SUMÁRIO

**EDITORIAL**..... 15  
<https://doi.org/10.53798/suprema.2022.v2.n2.a192>

**SUPREMA INTERVIEW**  
<https://doi.org/10.53798/suprema.2022.v2.n2.a193>  
Professor Tom Ginsburg..... 19

## ARTIGOS

**The common heritage of mankind and the world heritage: correlation of concepts**  
*O patrimônio comum da humanidade e o patrimônio mundial: correlação de conceitos*  
*El patrimonio común de la humanidad y el patrimonio mundial: correlación de conceptos*  
<https://doi.org/10.53798/suprema.2022.v2.n2.a185>  
Elena Evgenyevna Gulyaeva e Igor Olegovich Anisimov..... 27

**Reparações em períodos pós-autoritarismos e pós-conflitos: elementos conceituais para uma compreensão abrangente**  
*Reparations in post-authoritarian and post-conflict periods: conceptual elements for a comprehensive understanding*  
*Reparaciones en periodos de posautoritarismos y de posconflictos: elementos conceptuales para una percepción integral*  
<https://doi.org/10.53798/suprema.2022.v2.n2.a127>  
Marcelo Pires Torreão e Eneá de Stutz e Almeida ..... 51

**A implementação de um governo aberto no Executivo federal brasileiro: próximos passos e novos desafios**  
*The implementation of an open government in the Brazilian federal government: next steps and new challenges*  
*La implementación de un gobierno abierto en el Ejecutivo federal brasileño: próximos pasos y nuevos desafíos*  
<https://doi.org/10.53798/suprema.2022.v2.n2.a169>  
Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel ..... 85

## DOSSIÊ

**Le droit d'avoir des droits ou agir pour exister. Lectures arendtiennes.**  
*O direito de ter direitos ou de agir para existir. Leituras arendtianas.*  
*The right to have rights or to act in order to exist. Arendtian readings.*  
*El derecho a tener derechos oa actuar para existir. Lecturas arendtianas.*  
<https://doi.org/10.53798/suprema.2022.v2.n2.a135>  
Chrystelle Gazeau ..... 127

<b>Teleaborto: direito ao acesso à justiça reprodutiva no Brasil</b>	
<i>Teleabortion: right to access reproductive justice in Brazil</i>	
<i>Teleaborto: derecho a acceder a la justicia reproductiva en Brasil</i>	
<a href="https://doi.org/10.53798/suprema.2022.v2.n2.a125">https://doi.org/10.53798/suprema.2022.v2.n2.a125</a>	
Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, Eliane Vieira Lacerda Almeida e Lorena Medeiros Toscano de Brito .....	155
<b>Indígenas e sistema de justiça: indicadores do monitoramento do impacto do caso Xukuru no Brasil</b>	
<i>Indigenous peoples and the justice system: indicators monitoring the impact of the Xukuru case in Brazil</i>	
<i>Los indígenas y el sistema de justicia: indicadores de la seguimiento del impacto del caso Xukuru en Brasil</i>	
<a href="https://doi.org/10.53798/suprema.2022.v2.n2.a140">https://doi.org/10.53798/suprema.2022.v2.n2.a140</a>	
Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega e Anne Heloise Barbosa do Nascimento.....	189
<b>O desenho de Defensoria Pública no Brasil: disputas institucionais, atuação em políticas públicas e desafios no contexto da pandemia de Covid-19</b>	
<i>The design of Public Defender's Office in Brazil: institutional disputes, public policy work and challenges in the context of the Covid-19 pandemic</i>	
<i>El diseño de la Defensoría Pública en Brasil: disputas institucionales, trabajo de políticas públicas y desafíos en el contexto de la pandemia del Covid-19</i>	
<a href="https://doi.org/10.53798/suprema.2022.v2.n2.a170">https://doi.org/10.53798/suprema.2022.v2.n2.a170</a>	
Luciana Gross Cunha, Maurício Buosi Lemes e Luíza Pavan Ferraro.....	233
<b>POLÍTICA EDITORIAL .....</b>	<b>277</b>
Instruções Editoriais para Autores .....	278
<b>EDITORIAL POLICY .....</b>	<b>285</b>
Guidelines for Authors.....	286
<b>NOMINATA DE PARECERISTAS QUE ATUARAM NO ANO DE 2022.....</b>	<b>293</b>

## EDITORIAL

Com o intuito de continuar promovendo um espaço qualificado para o diálogo acadêmico, publicamos, com grande satisfação, o segundo número do volume 2 da *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*.

Neste número, temos a alegria de contar com a entrevista com Tom Ginsburg, professor de Direito Internacional e Ciência Política da Universidade de Chicago. Nela, o entrevistado nos fala sobre seu processo de escrita e sua trajetória. Aborda, também, assuntos como a ordem democrática global e a criação da plataforma *Comparative Constitutions Project*.

Ainda nesta edição, apresentamos sete artigos inéditos: três do fluxo editorial e quatro do dossiê “O direito a ter direitos”, com análises e reflexões sobre direito constitucional, direitos fundamentais, direitos humanos, democracia, direito internacional, direito ambiental e direito reprodutivo. A pluralidade de temas, metodologias e abordagens segue sendo uma marca da *Suprema*.

Iniciamos nossa leitura com o artigo em língua inglesa “*The common heritage of mankind and the world heritage: correlation of concepts*”, no qual a professora Elena Evgenyevna Gulyaeva e o professor Igor Olegovich Anisimov, ambos da Academia Diplomática do Ministério das Relações Exteriores da Rússia, revisam a história do surgimento e desenvolvimento dos conceitos de “patrimônio comum da humanidade” e “patrimônio mundial”. Concluem que, apesar dos avanços na codificação de ambos os conceitos, ainda há lacunas, notadamente no que tange à definição e à regulamentação de recursos genéticos marinhos, genoma humano e recursos espaciais. Argumentam que esses três tipos de recurso são parte do patrimônio comum da humanidade. Por fim, consideram necessária a adoção de normas vinculantes de direito internacional para regular esses e outros novos tipos de recursos.

Em seguida, apresentamos o artigo “Reparações em períodos pós-autoritarismos e pós-conflitos: elementos conceituais para uma compreensão abrangente”, de Eneá de Stutz e Almeida e Marcelo Pires Torreão. Os autores destacam as quatro dimensões dos mecanismos de justiça de transição: memória e verdade; reforma das instituições; responsabilização dos violadores de direitos humanos; e reparação às vítimas. Propõem que o direito à reparação, no âmbito da justiça de transição, seja compreendido sob o prisma da redistribuição e do reconhecimento, à luz do marco teórico das teorias de Fraser e Honneth sobre justiça social. Ressaltam



que as reparações oriundas da justiça de transição têm extraordinário potencial transformador, mas frisam que, para a sua concretização, seria necessário realizar, simultaneamente, redistribuição e reconhecimento.

Após, há o artigo “A implementação de um governo aberto no Executivo federal brasileiro: próximos passos e novos desafios”, de Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel. A autora mapeia os atos normativos e as políticas públicas de abertura dos dados públicos no Brasil desde a criação da Parceria para Governo Aberto, em 2011. Em seguida, analisa o processo gradual e crescente de abertura de dados públicos e oferece um panorama do grau de implementação de um governo aberto no país, com foco no Executivo federal. Conclui que, mais de uma década após a criação da Parceria para Governo Aberto, ainda há muito a ser feito para a sua implementação no Brasil. Argumenta ser urgente o aprimoramento da tomada da decisão pública na era de dados abertos, necessidade esta exacerbada pelos novos desafios criados no contexto da pandemia da Covid-19.

Além dos textos submetidos ao processo de avaliação em fluxo contínuo, contamos, ainda, com artigos apresentados no âmbito do dossiê temático “O direito a ter direitos”, lançado por meio do Edital STF/SAE 2/2021. O dossiê “O direito a ter direitos”, publicado no volume 2, número 2, da Revista, foi organizado pela Dra. Andreza Aruska de Souza Santos – professora da Universidade de Oxford, diretora do Brazilian Studies Programme desta mesma instituição e integrante do Conselho Editorial Internacional da Suprema – e divulgado ao público mediante o lançamento do Edital STF/SAE 2/2021.

O dossiê é aberto com o artigo em francês “*Le droit d’avoir des droits ou agir pour exister. Lectures arendtiennes*”, de Chrystelle Gazeau. A autora levanta, com sensibilidade, questões acerca da invisibilidade, da cidadania e dos direitos humanos no contexto da discussão sobre liberdade e participação política feita por Hannah Arendt em sua obra *Origens do Totalitarismo*. Gazeau faz uma abordagem que remonta aos cruéis eventos da Primeira Guerra Mundial. Expõe um pensamento sobre pertencimento político e invisibilidade, que versa sobre o direito como canal de reconhecimento de uma existência legal materializadora de direitos humanos. Aborda o totalitarismo presente nos momentos anteriores e posteriores aos eventos da Guerra e foca o desamparo das leis aos “desterrados”. Por fim, trata da humanidade como condição fundamental de existência.

A seguir, tem-se o estudo “Teleaborto: direito ao acesso à justiça reprodutiva no Brasil”, das autoras Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, Eliane Vieira Lacerda Almeida e Lorenna Medeiros Toscano de Brito. O artigo analisa

o procedimento de abortamento através do acompanhamento médico remoto no Brasil, autorizado em decorrência da pandemia da Covid-19, e o seu impacto no acesso à justiça reprodutiva. Com a pesquisa, as escritoras concluem favoravelmente ao auxílio da tecnologia para a ampliação do acesso ao direito ao aborto legal.

Na sequência, apresentamos o texto “Indígenas e sistema de justiça: indicadores do monitoramento do impacto do caso Xukuru no Brasil”, de Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega e Anne Heloíse Barbosa do Nascimento. As autoras trazem aos leitores uma análise resultante do monitoramento dos impactos da primeira condenação brasileira na Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso do povo Xukuru. Os resultados dessa pesquisa trazem reflexões significativas sobre a garantia do direito ao acesso ao Judiciário pelos povos indígenas, bem como sobre critérios de interpretação e aplicação de direitos humanos relacionados a esses povos.

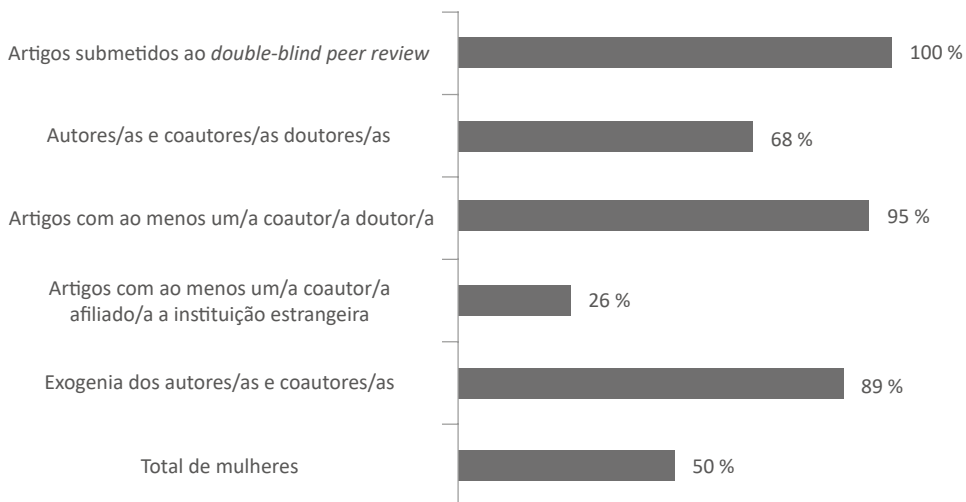
Finalizando o conjunto de artigos pertencentes ao dossiê, Luciana Gross Cunha, Maurício Buosi Lemes e Luíza Pavan Ferraro escrevem sobre “O desenho de Defensoria Pública no Brasil: disputas institucionais, atuação em políticas públicas e desafios no contexto da pandemia de Covid-19”. O texto aborda o papel da Defensoria Pública nacional e os impactos da Covid-19 na assistência jurídica gratuita. Em síntese, o trabalho demonstra como a atuação das Defensorias Públicas é fulcral na defesa individual e coletiva de direitos da população vulnerável, tanto em relação à sua interferência na implementação de políticas públicas quanto à mudança do sistema de justiça e à sua associação com o sistema político.

Com a publicação deste segundo número da *Suprema*, encerramos o segundo volume da Revista. Com isso, é relevante destacar alguns dados estatísticos referentes ao periódico. Todos os dezenove artigos publicados foram submetidos à avaliação às cegas por pares (*double-blind peer review*), de modo a garantir e manter a qualidade do periódico. O segundo volume da *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais* conta com 68% de seus autores e coautores com titulação de doutorado, em continuidade à sua política de qualidade.

Neste volume, 95% dos artigos têm pelo menos um/a coautor/a com a titulação de doutor/a. Além disso, o total de 26% dos artigos publicados no segundo volume da *Suprema* foi produzido por autores afiliados a instituições estrangeiras de diferentes países, tais como Alemanha, Portugal, Itália, França e Rússia. Ademais, a Revista atinge alta difusão no território brasileiro. Para além do Distrito Federal, os artigos são provenientes de diversos Estados do país: Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Pará, Piauí, Pernambuco, Bahia e Rio Grande do Norte.

Por fim, a Revista buscou equilibrar a proporção de mulheres autoras e coautoras neste volume e chegou ao resultado positivo de 50%, isso é, metade da autoria de textos publicados na *Suprema* no ano de 2022 é composta de mulheres. O gráfico a seguir ilustra bem esses dados.

**Gráfico 1 – Estatísticas do segundo volume da *Suprema***



Fonte: Equipe Editorial.

Com esta entrega editorial, aproveitamos para agradecer ao entrevistado, aos autores e às autoras, pela confiança depositada na seriedade e na qualidade desta publicação; às nossas e aos nossos pareceristas, pelo rigoroso e cuidadoso trabalho na importante missão de atestar a qualidade dos artigos submetidos à Revista; às nossas conselheiras e aos nossos conselheiros, que conosco tanto trocaram informações; e ao Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), pelo suporte sempre solícito de seus profissionais. Também enaltecemos a dedicação e o comprometimento de todas as servidoras e todos os servidores e ex-servidores do Supremo Tribunal Federal que participaram dos processos de trabalho necessários para a publicação deste segundo número. Sabemos que a elaboração de uma revista científica é árdua, mas proporciona resultados gratificantes.

Desejamos a todas e a todos uma ótima leitura, além de excelentes reflexões e discussões!

### **Equipe Editorial**

## SUPREMA INTERVIEW

### Professor Tom Ginsburg<sup>1</sup>



Source: interviewee's personal collection.

### Introduction

Tom Ginsburg is a Professor of International Law and Political Science at the University of Chicago, engaging in the study of comparative law from an interdisciplinary approach. He has published several award-winning books, including *Democracies and International Law* (2021), *How to Save a Constitutional Democracy* (2018) - winning the best book award from the International Society for Constitutional Law -, “*Judicial Review in New Democracies*” (2003) – winning the C. Herman Pritchett Award from the American Political Science Association -, and “*The Endurance of National Constitutions*” (2009) - winning the best book award from the American Political Science Association (APSA).

Ginsburg is one of the most cited authors in articles of international law in the United States, holding a PhD in Jurisprudence and Social Policy from the University of California at Berkeley, a Juris Doctor Degree (J.D.) and a Bachelor of the Arts (B.A.) in Asian Studies. In addition to being a professor, he co-directs the *Comparative Constitutions Project*, an endeavor that allows the analysis and comparison of the Constitutions of all the nation-states existing since 1789. He is currently one of the hosts of the podcast *Entitled*, focused on the Human Rights theme, and is a member of the American Academy of Arts and Sciences.

---

<sup>1</sup> GINSBURG, Tom. Suprema entrevista: Professor Tom Ginsburg. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 2, n. 2, p. 19-26, jul./dez. 2022.

## Writing process, arts, and affections

**1. Suprema.** Professor, you are one of the leading names in Comparative and International Law, being one of the most cited authors in the United States in this matter. Several of your works have won world-renowned awards. What are your main motivations and goals when writing? Was such an impact on the academic world a personal mission or was it an unexpected result of your work as a professor?

**TG.** Thank you very much for the opportunity to speak today and for your very kind words. When I am writing an article or book, I'm not really doing it for anyone else. Instead I'm really writing it for myself, because there are questions I want to answer. And that's why I became an academic. So it's been very nice that sometimes people read some of my articles. All of us who are scholars write our works, but never know if there's actually going to be an audience for them. And I think my audience comes, not so much from my work, but because the questions that I wanted answered were important to the world at that time. What's the source of the rule of law? where does constitutional democracy come from? what makes constitutions endure? how can we understand the role of courts in a democracy, and how that role changes over time?

**2. Suprema.** An academic career demands a lot of time and effort from those who are committed to it. How important are your affections (family, friends, and personal life as a whole) for your professional development and achievements?

**TG.** I was married at a very young age and I had three daughters. And my family is very important to me. I was lucky that my wife really likes to travel, because her parents had taken her around the world when she was a young child. She was actually raised in Afghanistan and Greece because her parents were hippies, and on the run. And so when we had our kids we were able to travel and I could do my research in East Asia without any problem. My kids lived overseas with me and it was just something we always did as a family. Now they're all grown up and I can work all the time, but the basic answer to your question is that my family is everything to me and without them I would've done nothing.

**3. Suprema.** Besides being a great specialist in Law, you are also a strong reference in Political Science. How do you explain the importance of interdisciplinary studies for the youngest law students? Do you believe that the legal world, in general, needs to strengthen its relationship with other areas of knowledge?

**TG.** Yes, that's a great question. I think I'm lucky because in America the legal scholarship has always been a little more open to social sciences. It is not like a civil law country where everything is very formalist. I did not become a lawyer to become a lawyer; instead I became a lawyer because I was interested in questions about the role of law in our society. And so that meant that I had to be drawing from other disciplines, such as economics, political science, sociology, etc. The fact is that the rule of law is too important to be left to the lawyers. We have to all work together to try to understand how to advance law and justice.

**4. Suprema.** Still on the importance of interdisciplinarity, you are a member of the American Academy of Arts and Sciences, which deals with various topics, such as arts, humanities, democracy, justice, education, environment, science, technology, and international affairs. How do you believe that the arts and science can help in the process of understanding and studying Law? In addition, do the arts have a significant space in your everyday life?

**TG.** Oh that's a great question. My wife is an artist and so we are very connected with a lot of other artists on the southside of Chicago, where people use art to try to fight for social justice. I have a lot of artists in my life and I also love music, especially Brazilian music by the way. Art is just what makes us human. There's a well-known artist named Joseph Beuys who said art is the science of freedom. And I believe that too.

## Trajectory, studies, and teaching

**5. Suprema.** You were born and raised in Berkeley, California, and ended up studying at the University of your hometown from undergraduate studies to your Ph.D. Was it a personal desire to remain where you grew up? In addition, how was the process of moving to teach in other countries, such as The University of Tokyo and Seoul University?

**TG.** I really wish I could've stayed in Berkeley for my whole life, because it's a place I love, and I grew up in a very special time there in the 1970s and 1980s. I stayed there to study because I had no real other choices. As I said before I had children

very young and so I didn't really think about going anywhere else for college or law school. I didn't even apply to other law schools. Berkeley was a good place to grow up because it was a very dynamic place, very free in the aftermath of the 1960s. Berkeley is famous for being the place where the free-speech movement started; the civil rights movement was very much a part of the culture, and it was a racially mixed place which is unusual in the United States. It is also very close to Asia. The dominant part of the culture was in some sense from Japan and China, so in that environment it was very natural for me to study East Asia. But now I live in Chicago. It's completely different and it's not a place you move for the weather. The main reason I live in Chicago is because of the culture, which is very vibrant, and the ideas at the University of Chicago, which a place for the relentless pursuit of knowledge.

**6. Suprema.** Despite graduating and teaching in the United States of America, you have a B.A. in Asian Studies, being considered an expert in the field. Do you believe that the study of a region so different from the one you live in can help in the process of understanding, in some way, American democracy in terms of its culture? What motivated you to pursue a career in international studies?

**TG.** I think I was always interested in the rest of the world because of where I grew up. When I was really little, I liked to read the atlas, the book of maps and look at all the places of the world that I wanted to go. In terms of my studies, I don't really work much on the United States, and most of my teaching is about other countries. I believe that is very helpful for understanding the United States, both for me and my students. In the US you know we have a long tradition, called "American exceptionalism," which is the idea that America is unique and the problems of the rest of the world are far away. It is like we are an island and of course that's totally wrong, particularly in this era of democratic backsliding. I have found that looking at other countries is very helpful. With regard to Brazil in particular, I think our countries are very similar, we can learn from each other about the patterns of backsliding, the forces that caused them, the strategies that we can use to address them, and so on. The book I wrote with Aziz Huq, *How to save a constitutional democracy*, was motivated by trying to help Americans understand the role of constitutions and constitutional law in backsliding and what we now call "front-sliding", which means rebuilding our democracy.

**7. Suprema.** Along with Zachary Elkins and James Melton, you were responsible for the creation of the Comparative Constitutions Project platform, which greatly assists comparative research and constitutional studies in many countries. Can you briefly share where the idea of creating the Project came from and what it was like to put it into practice?

**TG.** The idea for that one came when Elkins and I met at the University of Illinois in about 2004. We had both studied at Berkeley, and he was in the political science department while I was in the law school. We were lucky to get James Melton as a graduate student to help us and our idea was to produce a database to look at all the constitutions of the world in terms of their contents. Our motive was really research. There were questions we wanted to answer such as how ideas spread from one country to another, how long constitutions last, what makes them work, and many other things about constitutions. That work is still ongoing. When we started that work, we were so surprised to learn that there are so many constitutions that in most countries they don't last very long. There is a much bigger universe even than we imagined when we started the project back then, so there is more work to do.

### ***“Democratic backsliding” in the Brazilian and global context***

**8. Suprema.** In an interview with *The Economic Times*, you made the following statement: *“Today’s authoritarians are very creative at turning democratic institutions to their advantage”*. Do you believe it is possible to reverse the wave of authoritarianism? If it is possible to reverse it, how would this process take place? To what factors do you assign this phenomenon of global authoritarian advance?

**TG.** The question of why authoritarianism is on the rise is a big and complicated one. Some people say it's economic factors, such as inequality; others say it has to do with the social media, which disrupts democracy; others argue that democracy itself was just a brief moment in global political history, a very short period, and that we are returning to the normal state of affairs, which has been dictatorship for most of human history. I myself am an eternal optimist, so I don't believe that we are doomed. I think to some degree today's dictators are digging their own graves. When you look at the aggressive foreign policy of China these days, or the invasion of Ukraine, you see that authoritarian powers make mistakes because they don't have a good information environment, they don't really understand the way the world works. Of course we see continued pressure on democracies, I don't want to run away from that issue. But we also see small places where democracy is coming back and there's some very good stories in small countries that also deserve a lot of attention. Kenya, Malawi, some countries in east Asia where democracy seems to be fairly robust.



**9. Suprema.** The Brazilian Constitution lasts for an impressive 34 years, having surpassed the “period of decay” at 19. The Charter suffers constant attacks, both in relation to its content and its creation. According to your book *The Endurance of National Constitutions* written in partnership with Elkins and Melton, some factors lead to agreements and consensus between society and the government that explain its permanence and make it more democratic. How do you see these criticisms, largely based on common sense, in opposition to what has been demonstrated by research and science about the value of “self-enforcing constitutions”?

**TG.** I think that basically we are in the tradition of “self enforcing constitutions”. There’s no external enforcer of the constitution for most countries in most places. Therefore, it has to be in the interest of everybody in the system to maintain the constitution. I think in Brazil is interesting in this regard. As I understand it, the 1988 Constitution was created through a very broad social consensus, with lots of interest groups that got involved. The result as that is a very thick document, with a lot of detail, that you can use as a doorstop because it’s so heavy. That fact means that now there’s lots of people who have an interest in the constitution’s survival. About 10 years ago I went to Brazil to ask people about the drafting of the constitution, and Elkins and I interviewed many of the drafters. When we talked to ordinary people we found that many of them didn’t know much about the Constitution, but they liked it. I remember this one guy on the beach at Ipanema, we asked him “What do you think about the constitution” and he said “*é boa, é boa*”, over and over again. He liked it, and that’s good that it helps the enforcement of the Constitution, if people care about it. Of course no constitution is perfect, but the Brazilian one has been largely self-enforcing.

**10. Suprema.** Considering that exogenous factors, such as changes in neighboring countries, can decisively influence internal governmental transformations, how do you analyze the current Latin American context? How can it affect Brazil?

**TG.** Obviously the continent is going through a bit of a left-wing surge now. Latin America is always going through like a pendulum from the right to the left, from the right to the left. Now it is shifting to the left, but there is also in many countries an instability. Peru I think is the worst, where the system has just broken down, with constraints, impeachments, and instability. Brazil has always been a little bit outside of Latin America as of linguistic differences and that works both ways: what happens in Brazil sometimes stays in Brazil, and what happens in the rest of the continent doesn’t automatically affect Brazil. I think the main thing I take away from Brazil these days is that the institutions survived a populist leader, and now the democracy is going to continue, and it will be messy but I hope will be a

positive example for other countries in the region, where democracy is in trouble, particularly in Central America.

**11. Suprema.** The Federal Supreme Court plays the role of a Constitutional Court in the Brazilian context. How do you believe that the Constitutional Courts help the global democratic order today? How do you view on one hand, the so-called “judicialization of politics” and, on the other hand, the attempt to undermine the independence of the judiciary in some countries?

**TG.** Yes, this has been a trend that is somewhat predictable. When in the 1990s constitutions assigned much more power to courts, then the judicialization of politics was inevitable. The problem is that that is usually followed by the politicization of the judiciary. Nuno Garoupa and I wrote a book about this a few years ago, called *Judicial Reputation*, and we view in the problem as one of cycles. Once the judiciary gets politicized, then sometimes there will be reform efforts to reduce the role of the judiciary; as it becomes more independent in a smaller sphere, it might then be able to gradually expand its role again. I think it’s a big dynamic process and the Brazil is probably a really important case for understanding this.

**12. Suprema.** Invited to give the first talk at the *Dialogues with the Supreme Court Program*, Professor Armin von Bogdandy visited the STF and stated that the Court has successfully faced threats to democracy. He considers that to be the most important message that comes from this Court. Do you have the same point of view?

**TG.** Yes, I think I agree with Bogdandy in this regard. Any democracy needs “neutral” institutions, by which I mean technocratic institutions that are not grounded in electoral legitimacy, to help it survive. When a democracy is under threat it is often those institutions, the courts, the military, the electoral bureaucracy, etc. that make the difference and I think the court is one of those institutions in Brazil which played such a role recently, but of course there are also dangers.

**13. Suprema.** Your most recent book *Democracies and International Law* explains the challenges faced by human rights and the importance of international legal cooperation. On this topic, the Federal Supreme Court recently released the second edition of the book *American Convention on Human Rights*, a systematic article-by-article commentary based on the STF and the Inter-American Court of Human Rights case law. What is your view on this kind of publication paving way to enhance a deeper jurisprudential interaction between the Courts?

**TG.** That is such a great question and it's a very important issue. The only way international human rights really work is by being internalized into the legal system of nation states and countries. So it's important for the judges in Brazil to understand the American Convention and to internalize it and to apply it. On the other hand, the relationship between national courts and the Inter-American Court, and the Inter-American Commission, can be complicated. Some courts in the region have their own interpretations of rights, that might be different from the view put forward by the Inter-American Court. I'm not someone who thinks that the national courts always have to follow the court of San José. I know legally that's what the court in San José says, but in fact we see in many countries around the world a kind of dialogue between the national courts and the regional human rights courts about what these rights actually mean. The German Constitutional court is very famous in this regard because they say that European law is superior most of the time, but ultimately at the end the German Constitution is the mechanism by which the European law applies, so in the sense that the German Constitutional court is above the European courts. I'm not saying there's a right answer but I think the dialogue about that's very important.

## New generations

**14. Suprema.** With such a brilliant and inspiring career, what advice would you like to give to the new generations of students, jurists, and academics?

**TG.** Research the questions that you want to know the answers to. That is the first thing. If you follow your interests then you will do the best work you can, and if you do the best work you can, you will ultimately be recognized for your work. Our field has become increasingly crowded. When I started there wasn't so much as a field of Comparative Constitutional Law and now is a big field and a very exciting field but there is still so much more work to do. So I think I am jealous of the younger people because they have time to do that work.



# The common heritage of mankind and the world heritage: correlation of concepts<sup>1</sup>

*O patrimônio comum da humanidade e o patrimônio mundial: correlação de conceitos*

*El patrimonio común de la humanidad y el patrimonio mundial: correlación de conceptos*

**Elena Evgenyevna Gulyaeva<sup>2</sup>**

Diplomatic Academy of the Russian Ministry of Foreign Affairs (Moscow, Rússia)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8376-7212>  
E-mail: [gulya-eva@yandex.ru](mailto:gulya-eva@yandex.ru)

**Igor Olegovich Anisimov<sup>3</sup>**

Diplomatic Academy of the Russian Ministry of Foreign Affairs (Moscow, Rússia)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6575-6381>  
E-mail: [igoranisimovdunaevsky@gmail.com](mailto:igoranisimovdunaevsky@gmail.com)

## Abstract

This article reviews the history of the emergence and development of the concept of the common heritage of mankind and the concept of world heritage. Particular attention is paid to the international legal regulation of both concepts and the analysis of their content. The article reveals the criteria and conditions for the universal value of the world heritage, gives a definition of the concepts of “common heritage of mankind” and “world cultural and natural heritage”. The authors examine the debate regarding the Artemis agreements, the concept of the common heritage of humanity, in relation to the concept of sustainable

---

<sup>1</sup> GULYAEVA, Elena Evgenyevna; ANISIMOV, Igor Olegovich. The common heritage of mankind and the world heritage: correlation of concepts. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 2, n. 2, p. 27-49, jul./dez. 2022.

<sup>2</sup> PhD, Associate Professor at International Law Department, Diplomatic Academy of the Russian Ministry of Foreign Affairs; Member of Russian Association of International Law, Member of European Association of International Law, Member of the Council for International Relations of the International Institute of Human Rights (IIDH -America), Member of Constitutional Council of Justice (Argentina).

<sup>3</sup> Candidate of Legal Science, Member of Russian Association of International Law, Associate Professor, Deputy head Department of International Law, Diplomatic Academy of Russian Foreign Ministry.

development. In the article, the authors pay attention to the lack of legal regulation towards marine genetic resources, marine biological resources, and human genome and space resources. The research uses general scientific and special cognitive techniques wherein legal analysis and synthesis, systemic, formal-legal, comparative-legal, historical-legal and dialectical methods are applied. The authors found out that despite the fact of existence a list of the legal sources of international law towards concept of common heritage and world heritage still is incomplete and needs a revision.

### Keywords

Common heritage of mankind; world heritage; UN Sustainable Development Goals; UNESCO Convention; Artemis Accords.

### Contents

1. Introduction. 2. The content of the concept of the common heritage of mankind: genesis and evolution. 3. The content of the concept of the world cultural and natural heritage: genesis and evolution. 4. Conclusion.

### Resumo

Este artigo revisa a história do surgimento e desenvolvimento do conceito de patrimônio comum da humanidade e do conceito de patrimônio mundial. É dada especial atenção à regulamentação jurídica internacional de ambos os conceitos e à análise do seu conteúdo. O artigo revela os critérios e condições para o valor universal do patrimônio mundial, define os conceitos de “patrimônio comum da humanidade” e “patrimônio cultural e natural mundial”. Os autores examinam o debate sobre os acordos de Artemis, o conceito de patrimônio comum da humanidade, em relação ao conceito de desenvolvimento sustentável. No artigo, os autores atentam para a falta de regulamentação legal sobre recursos genéticos marinhos, recursos biológicos marinhos, genoma humano e recursos espaciais. A pesquisa utiliza técnicas científicas gerais e técnicas cognitivas especiais, nas quais são aplicados métodos de análise e síntese jurídica, sistêmicos, jurídico-formal, jurídico-comparativo, jurídico-histórico e dialético. Os autores constataram que, apesar da existência de uma lista das fontes jurídicas do direito internacional para o conceito de patrimônio comum e patrimônio mundial, ela ainda está incompleta e necessita de uma revisão.

## Palavras-chave

Patrimônio comum da humanidade; patrimônio mundial; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU; Convenção da UNESCO; Acordos de Artemis.

## Sumário

1. Introdução. 2. O conteúdo do conceito de patrimônio comum da humanidade: gênese e evolução. 3. O conteúdo do conceito de patrimônio cultural e natural mundial: gênese e evolução. 4. Conclusão.

## Resumen

Este artículo repasa la historia del surgimiento y desarrollo del concepto de patrimonio común de la humanidad y del concepto de patrimonio mundial. Se presta especial atención a la regulación jurídica internacional de ambos conceptos y al análisis de su contenido. El artículo revela los criterios y condiciones para el valor universal del patrimonio mundial, da una definición de los conceptos de “patrimonio común de la humanidad” y “patrimonio mundial cultural y natural”. Los autores examinan el debate sobre los acuerdos de Artemisa, el concepto de patrimonio común de la humanidad, en relación con el concepto de desarrollo sostenible. En el artículo, los autores prestan atención a la falta de regulación legal hacia los recursos genéticos marinos, los recursos biológicos marinos y el genoma humano y los recursos espaciales. La investigación utiliza técnicas científicas generales y cognitivas especiales en las que se aplican métodos de análisis y síntesis jurídica, sistémico, jurídico-formal, jurídico-comparado, histórico-jurídico y dialéctico. Los autores descubrieron que, a pesar de que existe una lista de las fuentes legales del derecho internacional hacia el concepto de patrimonio común y patrimonio mundial, todavía está incompleta y necesita una revisión.

## Palabras clave

Patrimonio común de la humanidad; patrimonio mundial; Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU; Convención de la UNESCO; Acuerdos de Artemis.

## Índice

1. Introducción. 2. El contenido del concepto de patrimonio común de la humanidad: génesis y evolución. 3. El contenido del concepto de patrimonio mundial cultural y natural: génesis y evolución. 4. Conclusión.

## Introduction

The issues of legal regulation of the concepts of *common heritage of mankind* and *world cultural and natural heritage* have been actively discussed in science and have been the object of close attention in practice for more than a decade, but by now, the context of their consideration has noticeably changed. The cultural and natural heritage is an invaluable and irreplaceable asset not reserved only for individual people, but applied to all humanity as a whole. The risk of such values being lost through deterioration or disappearance unites the heritage of all peoples of the world. Certain heritage sites due to their exceptional merits are outstanding universal values that requires special protection from gathering threats to their existence<sup>4</sup>. Numerous wars, natural disasters and acts of vandalism aimed at destroying or damaging cultural and natural heritage have generated the need for an innovative approach to their identification, protection, conservation and promotion. The concept of the world cultural and natural heritage<sup>5</sup> formed a bit later than the “common heritage”. It was developed with the adoption of the 1972 UNESCO Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage<sup>6</sup> (hereinafter – 1972 Convention).

---

<sup>4</sup> The concept of World Natural Heritage: textbook / Mar. State University; V.I. Drobot. – Yoshkar-Ola. 2008. – 122 p. Undoubtedly, the World Heritage status seems to be very attractive in terms of a number of advantages both in the context of environmental protection and in terms of comprehensive support to the territories inscribed on the World Heritage List. The Convention represents a wide range of opportunities in the legal, informational and economic field, connections and contacts, which have been developing and improving for more than three decades.

The main benefits can be summarized as follows:

1. Additional guarantees of safety and integrity of unique natural complexes.
2. Increased prestige of territories and institutions managing them.
3. Popularization of the objects included in the List.
4. Development of alternative types of nature management, first of all, ecological tourism.
5. Priority in attracting financial resources to support the World Heritage sites, first of all From the World Heritage Fund.
6. Organization of monitoring and control over the state of conservation of natural sites.

<sup>5</sup> Anisimov I.O. Underwater cultural heritage. Actual problems of international legal protection: a monograph. 2nd edition – Moscow: Pero, 2015. – 267 p.; Anisimov I.O. Correlation of the concepts of “underwater cultural heritage” and “world cultural and natural heritage” // Law and Politics. – 2014. – N° 7. C. 996-1004. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.7.12429; Anisimov I.O. International maritime law. Educational and methodical manual. – Moscow: Quant Media, 2018. – 136 p.; Drobot V.I. The concept of the World Natural Heritage: a textbook / Mar. State University; V.I. Drobot. – Yoshkar-Ola, 2008. – 122 p.

<sup>6</sup> Convention Concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage (Paris, November 16, 1972). – Moscow: UniPrint, 2002, pp. 70-87.

A further concern is the open question of “world cultural and natural heritage” *vs.* “common heritage of mankind”<sup>7</sup> both as legal categories and scientific concepts, that brings the authors to the urgent necessity to carry out a detailed study in this regard.

The evolutionary background of the mankind common heritage demands the highest attention and deliberation by the international legal community. Although, there is not so many studies focused on the issue in question that one would expect but that could be explained by the lack of special material about the Antarctic legal status, marine genetic resources, space assets, the atmosphere and the natural environment. However, there are a lot of viewpoints currently concerning the issue in question so a change in attitude asks for renewed reflection on the existing models.

- The concept of a common heritage has evolved over time;
- At first, anything out of state sovereignty was seen as “a thing without an owner” (*res nullis*)<sup>8</sup>;
- It was gradually realized that international spaces should be shared and the concept of common heritage came to existence (*res communis*);
- Everyone could take his share from the common assets but nobody was responsible for its preservation; so due to the devastating damage resulting from the constant usage, the mankind faced the issue of urgent collective protection of common heritage. The concept of common heritage of mankind came into being (*res communis humanitatis*).

The current development of the concept is due to the following:

- 50-60s: offshore research showed large deposits of natural resources on the seafloor; developing and underdeveloped nations have expressed concern that the resources of the oceans will be divided among nations with advanced maritime technology<sup>9</sup>;

<sup>7</sup> See, also termed the common heritage of humanity, common heritage of humankind or common heritage principle.

<sup>8</sup> D. P. O’Connell, Ch.21 Jurisdiction on the High Seas. The International Law of the Sea: Volume II (1st Edition). Edited By: I. A. Shearer. 1988. URL: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law/9780198254690.001.0001/law-9780198254690-chapter-6>.

<sup>9</sup> Anisimov I.O., Gulyaeva E.E. Promoting the Development and Transfer of Marine Technologies as a Mechanism for Implementing the Sustainable Development Goals: International Legal Aspect. *Revista Opinio Juridica*. 2021. Pp. 184-201.



- 60-70s: Extension of the CMH concept to space and the seabed. 1967 Ambassador Arvid Pardo of Malta proposed that the seabed beyond national jurisdiction be declared part of the “common heritage of mankind”;
- 70-90s: The International Seabed Area (Area) and its resources are the common heritage of mankind;
- 90-present: collective rights (human right to a favorable environment<sup>10</sup>), Artemis Agreement<sup>11</sup>.

Over time, all these positions have formed the basis of the concept of the common heritage of mankind, extending protection to the interests not only of present but also of future generations.

The main sources of *regulation of the common heritage of mankind* are a set of international treaties and international legal customs<sup>12</sup>, which contain, inter alia, the international legal regime of scientific research and the determination of the basis of international legal liability for harm caused. *The main sources include:*

- Geneva Convention on the High Seas of 1958;
- Antarctic Treaty of 1959;
- The Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space (UNGA resolution 1962 (XVIII) of December 13, 1963);
- Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies, 1967;

---

<sup>10</sup> Danelyan A.A., Gulyaeva E.E. The right to healthy and favorable environment in the practice of the European Court of Human Rights. *International Legal Courier*. 2021. N° 2. Pages 9-23.

<sup>11</sup> The Artemis Accords: principles for cooperation in the civil exploration and use of the Moon, Mars, comets and asteroids for peaceful purposes of October 13, 2020 // [Electronic resource] URL: <https://www.nasa.gov/specials/artemis-accords/img/Artemis-Accords-signed-13Oct2020.pdf> (access date: 01.08.2021); K. Ispolinov A.S. Agreement of Artemis: American model of space resources mining regulation goes into orbit // URL: [https://zakon.ru/blog/2020/10/16/soglashenie\\_artemidy\\_amerikanskaya\\_model\\_regulirovaniya\\_dobychi\\_resursov\\_kosmosa\\_vyhodit\\_na\\_orbitu](https://zakon.ru/blog/2020/10/16/soglashenie_artemidy_amerikanskaya_model_regulirovaniya_dobychi_resursov_kosmosa_vyhodit_na_orbitu) (access date: 01.08.2021).

<sup>12</sup> UN Convention on the High Seas (Geneva, April 29, 1958) // C33 RF. – 1995. – N° 25. – Art. 1525; Antarctic Treaty of 1959 // URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901494>; Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space (UNGA Resolution 1962 (XVIII) of 13 December 1963); Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies of 1967 // URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/outer\\_space\\_governing.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/outer_space_governing.shtml); Declaration of Principles Governing the Regime of the Ocean Floor and its Subsoil Beyond National Jurisdiction 1970 (Resolution 2749 (XXV) of the UN General Assembly); United Nations Convention on the Law of the Sea (Montego Bay, December 10, 1982) [Text] // Collection of Laws of the Russian Federation. – 1997. – No. 48, art. 5493.

- Declaration of Principles Governing the Regime of the Ocean Floor and the Subsoil Thereof Beyond the Limits of National Jurisdiction, 1970 (UNGA Resolution 2749 (XXV));
- United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982;
- Customary international law.

## The content of the concept of the common heritage of mankind: genesis and evolution

*The concept of the common heritage of mankind* regarded as the part of international customary law. The concept provides the accurate legal framework with the general not specific legal obligations concerning areas beyond national jurisdiction. It runs counter to the principle of respect for state sovereignty as it raises the idea of the common public good and the binding nature of international cooperation.<sup>13</sup>

There is general agreement among scholars on the lack of doubts about the applicability of the common law to outer space<sup>14</sup>, the moon and other celestial bodies, the international area of the seabed. Nevertheless, experts recognized significant strain in practical application of the common mankind heritage concept in the Antarctic, the atmosphere and the environment. In the absence of proper legal regulation of marine genetic resources as well as space objects, the dissemination of the common heritage of mankind concept is compromised by a lack of recognition by the international community (*erga omnes*), the extension of a special international legal regime which in turn poses serious problems in the area in question. At the international legal level, the conceptual framework for defining and regulating the marine genetic and space resources is still not reflected in the key international legal instruments, which is a major gap in the maritime and space law that should be filled urgently in the current commercialization of space and ocean.

That brings the authors to the point that common heritage of mankind is the concept of international law with a clear understanding that certain beneficial to

---

<sup>13</sup> International law = Völkerrecht / Wolfgang Graf Witztum [et al]; translated from German, 2nd ed. – Moscow: Infotropic Media, 2015. – 1072 p.

<sup>14</sup> Formation of modern international-legal concept of research and use of outer space: monograph / A.Y.Kapustin, V.R.Avkhadееv, A.A.Golovina [etc.]; ed. – Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: INFRA-M, 2021. – 264 c. – DOI 10.12737/1241334.

all mankind territories and their resources should be protected against unilateral exploitation by individual states and their citizens as well as corporations and other entities allowing their exploration and use only under any international treaty or regime to benefit us all.

Prof. Jean Buttigieg in the recent published book *The Human Genome as Common Heritage of Mankind* demonstrates the necessity to make it a legal principle of international law that the human genome is a common heritage of mankind<sup>15</sup>. In the 1997 UNESCO Declaration, the human genome is equated to the “heritage of mankind” (Art. 1), which cannot “serve as a source of income generation” (Art. 4)<sup>16</sup>. In this regard, the provisions of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples<sup>17</sup> are important, stating the following: “all peoples contribute to the diversity and richness of civilizations and cultures that constitute the common heritage of humankind”. In Art. 31 of the Declaration reads: “Indigenous peoples have the right to preserve, control, protect and develop their cultural heritage, traditional knowledge and traditional forms of cultural expression, as well as manifestations of their scientific knowledge, technology and culture, including human and genetic resources, seeds, medicines, knowledge of the properties of fauna and flora, oral traditions, literary works, drawings, sports and traditional games, and visual and performing arts. They also have the right to maintain, control, protect and develop their intellectual property in such cultural heritage, traditional knowledge and traditional cultural expressions.”

We wish to stress, however, that the freshly signed Artemis Agreements<sup>18</sup> call on partner states to commit to protecting places and objects of historic value in space. Since 2015, there have been opinions among U.S. experts and organizations that it is necessary to develop an international agreement on protection of places and objects related to United States space activities in order to prevent damage which might have been caused to them by the activities of private individuals or individual countries exploring the Moon.

---

<sup>15</sup> Jean Buttigieg, *The Human Genome as Common Heritage of Mankind*. Studies in Medical Philosophy, vol. 2. Ibidem Press, 2018. 280 p.

<sup>16</sup> The Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine (ETS No. 164). URL: <https://rm.coe.int/168007cf98> (accessed on 01.08.2021).

<sup>17</sup> United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. URL: <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>.

<sup>18</sup> The Artemis Accords: principles for cooperation in the civil exploration and use of the Moon, Mars, comets and asteroids for peaceful purposes of October 13, 2020 // [Electronic resource] URL: <https://www.nasa.gov/specials/artemis-accords/img/Artemis-Accords-signed-13Oct2020.pdf> (accessed: 01.08.2021).

Addressing undeveloped space resources through improvements in the international legal system is a crucial international challenge. Influenced by the concept of freedom of the seas proposed by Hugo Grotius and enshrined in the 1982 Law of the Sea Convention<sup>19</sup>, traditional international law theory holds that the exploration and use of an international asset such as the ocean or outer space should be conducted under the concept of liberalism (free competition).

In 2019, a Working Group on International Environmental Law was established as part of the main conference of the European Association of International Law in Greece, which held an additional conference on “States, Corporations and the Common Heritage of Mankind: Divergences and Agreements (Dissent and Concord)”. The event took place at the Aristotle University of Thessaloniki, Faculty of Law. It was attended by international environmental lawyers with the support of the American Association of International Law and the Aristotle University of Thessaloniki Faculty of Law. The conference noted that “the common heritage of mankind is the cultural and natural resources available to all members of the world community including natural elements such as air, water, and livable land. These resources are shared, not privately owned.

The idea of shared destiny adopted by the Chinese government attests to that. The most significant legal issue that could arise resulting from exploration, utilization and development of space resources, is how to share the opportunities and benefits that such activity brings.

The Community of One Destiny for Humanity (also translated “community of collective future for humanity” in the academic literature) is a slogan used by Chinese officials to describe the country’s foreign policy goal. Although the content of the concept is still the subject of debate in academic circles, its underlying principles were articulated by Chinese President Xi Jinping during his address to the 70th session of the UN General Assembly in 2015 as follows: “We must build partnerships in which countries treat each other as equals, engage in mutual consultation and demonstrate mutual understanding <...> We must create a security environment based on honesty, fairness, shared contributions and common benefits <... > We must promote open, innovative and inclusive development that benefits all <...> We must expand inter-civilizational exchanges to promote harmony, openness and respect for differences <...> We must build an ecosystem that puts mother nature and ecological development first”<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> UN Convention on the Law of the Sea of December 10, 1982 // [Electronic resource] URL: [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_r.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf) (accessed on 01.08.2021).

<sup>20</sup> Xi Jinping Address to the 70th Session of the UN General Assembly September 28, 2015.

Thus, according to him, it is five-dimensional concept including political partnership, security, economic development, cultural exchange and environment.

Thus, more and more countries will be attracted to participate not only in the Artemis space program, but also in future activities for the development of space resources on other celestial bodies, such as the extraction, exploration and use of resources on Mars or asteroids. This will have a definite impact not only on the nature of space activities and relations between space powers, but also on discussions on the relevant norms of international law.

The core of the concept of the common heritage of mankind is therefore as follows:

- The common heritage belongs to the international community as a whole;
- All states without discrimination establish their regime and administration;
- The concept is used in all people best interests only with peaceful purposes;
- Operating regime does not permit common heritage degradation;
- All states should be benefited from the common heritage equally;
- Future generations' interests in common heritage should be counted.

The concept of shared heritage<sup>21</sup> is related to another concept characteristic of contemporary international law, the concept of sustainable development

---

<sup>21</sup> The concept of common heritage was introduced into positive international law by the Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies (1967). According to this Treaty the use of outer space "shall be carried out for the benefit and in the interest of all countries, regardless of their degree of economic or scientific development, and shall be the heritage of all mankind" (Article 1). Outer space, including celestial bodies, is not subject to national appropriation (Article 2). The concept under consideration is also reflected to some extent in the legal regime of international airspace. With the scientific and technological progress, it opens up more and more new areas. The development of radio and then electronic communications raised the question of the allocation of wave frequencies. As we know, modern civilization is increasingly dependent on the reliability of telecommunications. Arbitrariness in this field poses a threat to all countries. Hence the need for cooperation in the use of the "electronic commons." The International Telecommunication Union deals with these issues.

The concept is also of direct relevance to environmental law, which is generally seen as the common heritage of humanity. The atmosphere is included in the category of the common heritage. Its deterioration threatens the survival of mankind. Melting ice in the Antarctic could flood vast areas of land and lead to fundamental climate change. It should be noted that the principle of the common heritage of mankind applies to the international legal regime of Antarctica to a lesser extent. At the 11th Antarctic Treaty Consultative Meeting on December 1, 1959, the Antarctic Treaty Consultative Parties, in Recommendation XI-I, paragraph 5.d, only testified that "in dealing with the issue of Antarctic mineral resources, the Consultative Parties are not prejudicial to the interests of all mankind in that area." Moreover, during discussions at the UN on the application of the principle of the common heritage of mankind to the Antarctic, the authority of the Antarctic Treaty Consultative Parties to negotiate and conclude a treaty for the exploration and exploitation of Antarctic mineral resources has been questioned.

(UN SDG 2030).<sup>22</sup> The goals enshrined in the 2030 Agenda for Sustainable Development (resolution 70/1, adopted by the UN General Assembly in 2015) were formulated with the preservation of common heritage in mind and require the achievement of sustainable development for all countries. The interests of both developed and developing countries must be taken into consideration. We should note that according to scholars' opinion, it is necessary to establish the uniform conceptual framework and to increase the practical significance of the previous fragmented research on the cultural heritage and sustainable growth.

The 1972 Convention art.1<sup>23</sup> provides the descriptive definition of terms "cultural heritage" and "natural heritage". The primary goal of that international agreement is involving international instruments to identify, protect and comprehensively support World heritage sites and environmental amenities.

Following a review of the content, the authors raise possible problems, strategies, suggestions and guidelines for the concept of common heritage of humankind and the concept of world heritage. The authors assumed that it is necessary to include to the concept of the common heritage of humanity and world heritage the marine genetic resources, marine biological resources, human genome, and space resources. The search for a solution to expanding the concept of the common heritage of humanity is inextricably linked with the formation of new generations of human rights (such as the right to light, the right to water, the right to air).

## The content of the concept of the world cultural and natural heritage: genesis and evolution

The authors of this study suggest that the following stages should be highlighted in the formation of the concept of the world cultural and natural heritage:

- in slave society of ancient India, the rules of warcraft started to form under which churches, places of worship and their clergy enjoyed inviolability;

<sup>22</sup> UN General Assembly: Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development". URL: <https://undocs.org/A/RES/70/1> (accessed 01.08.2021).

<sup>23</sup> Convention Concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage (Paris, November 16, 1972). – Moscow: UniPrint, 2002, pp. 70-87.

- late XIX – early XX – humanization of warfare rules led to strengthening preservation of historical monuments, artistic and scientific works, religious sites in international instruments;
- 1935 г. – adoption of the Roerich Pact, which became the basis for universal international treaties for the protection of historical monuments, museums, scientific, artistic, educational and cultural institutions;
- 40-50s. – joint work between UNESCO and the ICRC to codify rules for the protection of cultural sites. For the first time, the notion of “cultural property” was defined at the universal level;
- 1960s and 1970s UNESCO is working on the World Heritage Convention. – UNESCO works on the concept of world heritage. For the first time, the notions of cultural heritage, natural heritage and outstanding universal value are enshrined at the universal level;
- early twenty-first century. – to date – adoption by UNESCO of universal international treaties on underwater cultural heritage and intangible cultural heritage. Work is progressing on improving the legal protection of sites with a view to the concepts of sustainable tourism and sustainable development, including those referred to in the UN Sustainable Development Goals.

For example, the world heritage committee launched the world heritage program on sustainable (responsible) tourism in 2001.<sup>24</sup> This program aimed at the relationship between sustainable tourism and sites preservation as well as promoting environment-oriented policy, reducing negative social economical effect and social and economic support for the local population.

---

<sup>24</sup> URL: <https://whc.unesco.org/en/tourism/>.

## The key sources of regulatory framework for international legal preservation of world heritage

At present, the main sources governing the protection of the world's cultural and natural heritage are international treaties and customs of international law including the following:<sup>25</sup>

- The Hague Convention on the Laws and Customs of War on Land of 1907;
- The 1935 Treaty for the Protection of Artistic and Scientific Institutions and Historical Monuments (Roerich Pact). (The Treaty for the Protection of Artistic and Scientific Institutions and Historical Monuments of 1935);
- Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, 1954;
- Second Protocol to the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, 1999;
- Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972;
- Additional Protocol I to the Geneva Conventions of 1949;

<sup>25</sup> The 1935 Treaty for the Protection of Artistic and Scientific Institutions and Historical Monuments // URL: <http://www.icr.su/rus/evolution/pact/>; I Additional Protocol to the 1949 Geneva Conventions // URL: <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/legal-fact-sheet/protocols-1977-factsheet-080607.htm> 8; Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of November 4, 1950. [8; Convention on the Protection of Human Rights and Basic Freedoms of November 4, 1950 // Collection of Legislation of the Russian Federation. – 2001. – No. 2, p. 163; Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague, May 14, 1954) // UNESCO standard-setting instruments on the protection of cultural heritage. – Moscow: Uniprint, 2002, pp. 5-21; European Cultural Convention (Paris, 19 December 1954) // European Treaty Series. – No. 018; Convention Concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage (Paris, November 16, 1972) // UNESCO standard-setting instruments for the protection of cultural heritage. – M.: UniPrint, 2002, S. 70-87; UN Convention on the Law of the Sea (Montego Bay, December 10, 1982) [Text] // Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. – 1997. – No. 48, article 5493; European Convention on the Protection of Archaeological Heritage (revised) (Valletta, 16 January 1992) // SZ RF. – 2011. – No. 9 of June 27, 2011; Second Protocol to the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague, March 26, 1999) // UNESCO standard-setting instruments for the protection of cultural heritage. – Moscow: Uniprint, 2002, pp. 38-59; European Landscape convention and explanatory report (Florence, 20 October 2000) // European Treaty Series. – No 176; Decision N° 508/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 14 February 2000 establishing the Culture 2000 program // Official Journal L 063, 10/03/2000. – P. 1-9; Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage. UNESCO. Paris, 2 November 2001 // URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001246/124687r.pdf#page=60>; UNESCO Declaration concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage 2003 // URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/heritage\\_destruction.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/heritage_destruction.shtml); Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. UNESCO. Paris, October 20, 2005 // URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919r.pdf>; Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention (revised on July 12, 2017) // WHC.17/01; Federal Law of 25 June 2002 N° 73-FZ "On the objects of cultural heritage (monuments of history and culture) of the peoples of the Russian Federation" // SZ RF. – 2002. – No 26. – Art. 2519.



- UNESCO Declaration concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage, 2003;
- Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention (revised July 17);
- Customary International Law.

### Identification of cultural and natural heritage

Under art.1 of the 1972 Convention “cultural heritage” identified as:

- Sites: works of architecture, monumental sculptures and paintings, archeological elements or complexes, scripts, caves and groups of elements with outstanding universal value in the historical, artistic or scientific context;
- Ensembles: complexes of separate or combined constructions whose architecture, unity or connection to the landscape are of outstanding universal value in terms of art, history or science;
- landmarks: works of man or joint creations of man and nature, as well as areas, including archeological sites, of outstanding universal value from the historical, aesthetic, ethnological, or anthropological points of view;

Under art. 2 of the 1972 Convention, “natural heritage” identified as

- natural monuments created by physical and biological formations or groups of such formations of outstanding universal value in terms of aesthetics or science;
- geological and physiographical formations and strictly restricted areas representing the range of endangered animal and plant species of outstanding universal value from the point of view of science or conservation;
- natural landmarks or severely restricted natural areas of outstanding universal value from the point of view of science, conservation or natural beauty.

*Universal value criteria.* Certain criteria and modalities have been elaborated for the sites to be included into the world heritage list by the committee of preservation and management of world heritage sites in order to assess the outstanding

universal value of such sites and serve for the benefit of states – Convention parties.  
The sites should:

be a masterpiece of human creative genius;

reflect the effect of the universal values shift within a certain time or a certain cultural area of the world, on the architecture or technology progress, monumental art, urban zoning or landscape planning;

be unique or at least exclusive evidence of a cultural tradition or civilization that has existed or has disappeared;

be remarkable construction pattern of architectural or technological group or landscape showing significant stage (stages) in the human history;

be remarkable sample belonging to a certain culture (cultures) of traditional human settlement, land or water use or outstanding pattern of human interaction with the environment – especially when such a pattern has become vulnerable under the impact of irreversible change;

be under direct or indirect connection to the events or existing traditions, the ideas or beliefs, art or literature works of outstanding universal value (in a view of the committee, such criterion must be used together with other criteria);

cover the greatest natural phenomena or places of exceptional natural beauty and aesthetic value;

be the remarkable example reflecting the key stages of the Earth history including any traces of ancient life, ongoing geological processes of the land surface evolution or significant geomorphological and physiographic phenomena;

be an example of significant ongoing environmental and biological processes of evolution and development of terrestrial, river and lake, coastal and marine ecosystems, as well as plant and animal communities;

include natural habitats that are the most important and significant in terms of in-situ biodiversity conservation, including habitats of endangered species of outstanding universal value from a scientific and conservation perspective.

## Universal value assessment modality

Authenticity – if a cultural value truthfully and reliably expressed through a variety of attributes, including

- form and idea;
- material and substances;
- use and function;
- traditions, methods and management systems;
- place and environment;
- language and other forms of intangible heritage;
- perception of the spirit and sense of place; and
- other internal and external factors.

Integrity – a measure of the unity and intactness of natural and/or cultural heritage and its attributes. In this regard, examining the conditions of integrity requires an assessment of the extent to which an object:

includes all the elements necessary for the expression of outstanding universal value;

is of sufficient size necessary for comprehensive illustration of features and processes reflecting a site value;

suffers from the adverse effects of development and/or neglect.

At the core of the entire concept is the notion of “outstanding universal value.” It is worth noting some of the provisions of the concept set forth in the 1972 Convention, namely:

the sovereignty of the State where the sites are located is fully acknowledged and respected, and is totally subject to the sovereign rights and provisions of national legislation;

ensuring, identifying, protecting, preserving and promoting the world heritage is primary a matter for the state where site is located;

international community is bound to collaborate for protection of world cultural and natural heritage providing assistance to the state concerned at its request;

states undertake not to act in such a way that might cause direct or indirect harm to the cultural or natural heritage;

states as well as other entities undertake to conduct their activities with the sites of world cultural and natural heritage according to the concept of sustainable development and tourism in particular.

Genetic health data over several generations has a widespread impact on the family, including descendants, and in some cases on entire populations. Genetic information can also be culturally relevant to individuals or groups of individuals. In 2013, the US Supreme Court ruled “genes cannot be patented because DNA is a product of nature.”<sup>26</sup> The US Supreme Court decision invalidated previous patents, making previously patented genes available for research again. The discussion is developing against the background of the indecision of individual states to confirm the importance of the moral and ethical conflict in patenting, which boils down to the following dilemma: one side of the conflict advocates the need to obtain patents and considers this right as the protection of intellectual property and a guarantee of the further development of science, while the other side expresses concerns about patenting natural properties and adhering to fundamental principles of protecting the dignity and integrity of the person. However, it should be noted that human genetic resources are excluded from the scope of the UN Convention on Biological Diversity.<sup>27</sup> Such an exception is also provided for in the patent disclosure requirements in force in national legal systems.

## Conclusion

So, there is a clearer perception in the international legal society that a number of key areas of international law indeed remains governed by customary law because of scarcity or absence of treaties that are applicable. Even where a treaty is in force, customary international laws keep on governing matters not covered by the treaty and continues to apply these laws in relations with and between non-parties to the treaty. In the article under consideration, the authors conclude that there are

---

<sup>26</sup> US Supreme Court says human DNA cannot be patented. URL: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-22895161>

<sup>27</sup> The Convention on Biological Diversity (CBD) is the international legal instrument for “the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources” that has been ratified by 196 nations. URL: <https://www.cbd.int/>.

similarities and differences in the concept of the common heritage of mankind and the concept of world heritage.

Major similarities between the concepts:

- the protection regime is governed primarily by international law;
- both concepts are based on the perspective of future generations;<sup>28</sup>
- both concepts are closely connected with the idea of sustainable development;<sup>29</sup>
- territories and facilities used for peaceful purposes only;
- territories and facilities shall be used for the benefit of mankind as a whole.

Major differences between concepts:

- world heritage sites have an international legal status or are in common use/  
world heritage sites are formally owned by the states where they are located;
- ensuring, identification, protection, preservation, promotion of common heritage is primarily the responsibility of the state where the site is located  
/ the preservation of CHM is the task of all states as a whole;
- world heritage sites are subject not to rules of international legislation only but to domestic laws as well;
- CHM is not as widely recognized as the world heritage concept;
- The CHM concept is not clearly defined by any treaty.

Note may be taken that several experts at the 29th session of the UNESCO General Conference in 1997 expressed the opinion that “all sites of archaeological interest in the Deep-Sea Area should be declared as Cultural Heritage of Humanity”. So, on the one hand, this confirms the close relationship between the two concepts under consideration. On the other hand, it creates an even greater debate in terminology.

---

<sup>28</sup> URL: <https://whc.unesco.org/en/sustainabledevelopment/>.

<sup>29</sup> Tolina Loulanski. Cultural Heritage and Sustainable Development: Exploring a Common Ground. Hokkaido University. URL: [https://www.researchgate.net/publication/333131985\\_Cultural\\_Heritage\\_and\\_Sustainable\\_Development\\_Exploring\\_a\\_Common\\_Ground](https://www.researchgate.net/publication/333131985_Cultural_Heritage_and_Sustainable_Development_Exploring_a_Common_Ground).

The author of the study emphasizes that cultural heritage is an evolving social concept based on dynamism, complexity and multiplicity, and that sustainable development is the dominant development paradigm of our time.

We should also mention the existing differences in the approaches to the organization of the legal protection of the world cultural and natural heritage sites and the territories, declared as the “common heritage of mankind”. This, in turn, determines different methods of management of the relevant sites and territories.

The implication of the principle of the common heritage of mankind to MGRs may further generate conflicts of law because it is impossible to imply this principle to the high seas. For the first time ever, the legal protection of the intangible MGR heritage belonging to indigenous peoples and local communities is going to be universally fixed by maritime law. The law will also establish a special mechanism to control the concerned parties’ access to this knowledge. The traditional knowledge of indigenous peoples falls within the definition of intangible cultural heritage. This fact raises a question about an overlap between the future Agreement and the Convention for the Safeguarding the Intangible Cultural Heritage.

All world cultural and natural heritage sites as well as “common heritage of mankind” require the utmost care and protection. They are exposed to common threats such as possible adverse effects of the environment, as well as other hazards, including anthropogenic. There is an understanding in customary international law that the fundamental rules of contemporary international law apply to the common heritage of mankind and world heritage and in the case of harm can be held internationally responsible.<sup>30</sup>

Moreover, it should be emphasized that any alterations or expansion of the concept of the common heritage of mankind likely to affect the approach to the notion of state sovereignty thus impinging on the international legal order stability. At the same time, viewing the world as a single structure, China’s idea of a shared destiny takes into account the development imbalances of science, technology,

---

<sup>30</sup> A number of important areas of international law are still essentially governed by customary international law because of the few or no treaties that are applicable. Even where a treaty is in force, customary international law continues to regulate matters not provided for in the treaty and continues to apply to and among non-parties. Furthermore, treaties may refer to customary international law; and such rules may be taken into account in interpreting treaties in accordance with Article 31 (3) (c) of the Vienna Convention on the Law of Treaties (United Nations, Treaty Series, vol. 1155, No. 18232, p. 331 (“Vienna Convention of 1969”). Furthermore, it may sometimes be necessary to determine which law was applicable at the time of certain acts (“inter-temporal law”), and the applicable law may be customary international law, even if a treaty is now in force. In any event, a rule of customary international law may survive and be applied separately from a treaty, even if its content is the same and even between the parties to the treaty (see *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 14, at pp. 93-96, paras. 174-179; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, Judgment, I.C.J. Reports 2015, p. 3, at pp. 47-48, para. 88).

economy and society in the world today and advocates the promotion of heterogeneity and diversity of states through a civilized dialogue based on recognition and understanding. Some scientists are of the opinion that such a position will ultimately lead to common development and progress.<sup>31</sup>

The researchers conclude that hard law is necessary for the legal regulation of new types of resources (genetic human resources, marine genetic resources, marine biological resources, extraterrestrial space resources) in international law. The burning issue remains the preservation of biodiversity on our planet and the heritage of mankind for future generations in accordance with the UN Sustainable Development Goals. The formation of a clear conceptual apparatus and the legal differentiation of the two concepts is necessary in order to prevent the fragmentation of international law in the field of regulation of resource extraction (for example, the Artemis Agreement). The authors presume that any modifications and expansion of the scope of the concept of the common heritage of humanity can affect the approach to the concept of state sovereignty, thereby affecting the stability of the international legal order. The authors encourage applying the international legal regime to space resources, marine genetic resources and human genome by analogy with the development of other spaces on Earth with an international regime (for example, Antarctica, High Sea, the seabed). The researchers concluded that marine genetic resources, human genome and space resources are the common heritage of mankind. The authors encourage the complement to the international legal regulation to both concepts.

## References

Anisimov I.O. Underwater cultural heritage. Actual problems of international legal protection: monograph. 2nd edition – Moscow: Pero, 2015. – 267 p.

Anisimov I.O. Correlation of the notions “underwater cultural heritage” and “world cultural and natural heritage” // Law and Politics. – 2014. – N° 7. P. 996-1004. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.7.12429.

Anisimov I.O. International maritime law. Tutorial and methodical manual. – Moscow: Quant Media, 2018. – 136 p.

<sup>31</sup> 张辉：《人类命运共同体：国际法社会基础理论的当代发展》·《中国社会科学》2018年第5期 (Zhang Hui: The Commonality of Human Destiny: Contemporary Development of Basic Society Theory in International Law, Chinese Social Science, 2018, Issue 5).

Drobot V.I. Concept of the World Natural Heritage: textbook / Mar. State University; V.I. Drobot. – Yoshkar-Ola, 2008. – 122 p.

Formation of modern international-legal concept of research and use of outer space: monograph / A.Y.Kapustin, V.R.Avkhadееv, A.A.Golovina [etc.]; ed. – Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: INFRA-M, 2021. – 264 p. – DOI 10.12737/1241334.

Golinov A.S. Agreement of Artemis: American model of space resources extraction regulation goes into orbit // URL: [https://zakon.ru/blog/2020/10/16/soglashenie\\_artemidy\\_amerikanskaya\\_model\\_regulirovaniya\\_dobychi\\_resursov\\_kosmosa\\_vyehodit\\_na\\_orbitu](https://zakon.ru/blog/2020/10/16/soglashenie_artemidy_amerikanskaya_model_regulirovaniya_dobychi_resursov_kosmosa_vyehodit_na_orbitu) (accessed on 01.08.2021).

International law = Völkerrecht / Wolfgang Graf Witztum [et al]; translated from German, 2nd ed. – Moscow: Infotropic Media, 2015. – 1072 p.

Jean Buttigieg, The Human Genome as Common Heritage of Mankind. Studies in Medical Philosophy, vol. 2. Ibidem Press, 2018. 280 p.

## Cited legislation

I Additional Protocol to the Geneva Conventions of 1949 // URL: <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/legal-fact-sheet/protocols-1977-factsheet-080607.htm> 8 (date of reference: 01.08.2021).

Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. UNESCO. Paris, October 20, 2005 // URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919r.pdf> (date of access: 01.08.2021).

Convention Concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage (Paris, November 16, 1972) // UNESCO Conventions for the Protection of Cultural Heritage. – Moscow: Uniprint, 2002, pp. 70-87.

Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague, May 14, 1954) // UNESCO standard set of instruments for protection of cultural heritage. – Moscow: UniPrint, 2002, pp. 5-21.

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of November 4, 1950. [3. Convention on the Protection of Human Rights and Basic Freedoms of November 4, 1950 // Sobranie zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii. – 2001. – No 2, art. 163.



Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage. UNESCO. Paris, 2 November 2001 // URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001246/124687r.pdf#page=60> (date of access: 01.08.2021).

Decision N° 508/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 14 February 2000 establishing the culture 2000 program // Official Journal L 063, 10/03/2000. – P. 1-9.

Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space (UNGA resolution 1962 (XVIII) of December 13, 1963).

Declaration of Principles Governing the Regime of the Ocean Floor and the Ocean Floor Beyond National Jurisdiction, 1970 (UN General Assembly Resolution 2749 (XXV)).

European Convention on the Protection of Archaeological Heritage (revised) (Valletta, 16 January 1992) // SZ RF. – 2011. – No. 9 of 27 June.

European Cultural Convention (Paris, 19 December 1954) // European Treaty Series. – N° 018.

European Landscape convention and explanatory report (Florence, 20 October 2000) // European Treaty Series. – N° 176.

Federal Law dated 25 June 2002 N° 73-FA “On Objects of Cultural Heritage (Monuments of history and culture) of Peoples of Russian Federation” // C3 RF. – 2002. – N° 26. – Art. 2519.

Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention (revised July 12, 2017) // WHC.17/01.

Second Protocol to the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague, March 26, 1999) // UNESCO standard-setting instruments for the protection of cultural heritage. – Uniprint, 2002, P.38-59.

The Artemis Accords: principles for cooperation in the civil exploration and use of the Moon, Mars, comets and asteroids for peaceful purposes of October 13, 2020 // [Electronic resource] URL: <https://www.nasa.gov/specials/artemis-accords/img/Artemis-Accords-signed-13Oct2020.pdf> (date of access: 01.08.2021).

The Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine (ETS No 164). URL: <https://rm.coe.int/168007cf98> (date of access: 01.08.2021).

Treaty on the Antarctic of 1959 // URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901494> (date of access: 01.08.2021).

Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies, 1967 // URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/outer\\_space\\_governing.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/outer_space_governing.shtml) (date of reference: 01.08.2021).

Treaty on protection of art and scientific institutions and historical monuments of 1935 // URL: <http://www.icr.su/rus/evolution/pact/> (date of access: 01.08.2021).

UN Convention on the High Seas (Geneva, April 29, 1958) // Soviet Union. – 1995. – N° 25. – Art. 1525.

UNESCO Declaration concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage 2003 // URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/heritage\\_destruction.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/heritage_destruction.shtml) (date of access: 01.08.2021).

United Nations Convention on the Law of the Sea (Montego Bay, December 10, 1982) // Sobranie zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii. – 1997. – No. 48, art. 5493.





# Reparações em períodos pós-autoritarismos e pós-conflitos: elementos conceituais para uma compreensão abrangente<sup>1-2</sup>

*Reparations in post-authoritarian and post-conflict periods: conceptual elements for a comprehensive understanding*

*Reparaciones en periodos de posautoritarismos y de posconflictos: elementos conceptuales para una percepción integral*

**Marcelo Pires Torreão<sup>3</sup>**

Universidade de Brasília (Brasília, DF, Brasil)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6264-8724>  
E-mail: [contato@tmld.com.br](mailto:contato@tmld.com.br)

**Eneá de Stutz e Almeida<sup>4</sup>**

Universidade de Brasília (Brasília, DF, Brasil)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2658-9648>  
E-mail: [eneadestutz@gmail.com](mailto:eneadestutz@gmail.com)

## Resumo

Este artigo trata da dimensão da reparação no contexto da justiça de transição. O objetivo aqui buscado consiste em edificar um conceito abrangente e crítico sobre o instituto da reparação excepcional em períodos pós-autoritários ou pós-conflituais, por meio de metodologia bibliográfica e documental. Para tanto, este estudo analisa os quatro elementos estruturais que, necessariamente em

---

<sup>1</sup> TORREÃO, Marcelo Pires; ALMEIDA, Eneá de Stutz e. Reparações em períodos pós-autoritarismos e pós-conflitos: elementos conceituais para uma compreensão abrangente. *Suprema*: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 2, n. 2, p. 51-84, jul./dez. 2022.

<sup>2</sup> Agradecemos aos Professores Luis Roberto Cardoso de Oliveira, Rebecca Igreja e Cristiano Paixão pelos debates e pela leitura de versões anteriores deste artigo. Eventuais críticas ao texto são, contudo, de responsabilidade exclusiva dos autores.

<sup>3</sup> Doutorando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Advogado. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/1135128937599069>.

<sup>4</sup> Professora associada da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB). Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Justiça de Transição, vinculado ao programa de Pós-Graduação em Direito da UnB. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8418270568425466>.

conjunto, compõem uma melhor compreensão sobre a reparação de justiça de transição: extraordinariedade, redistribuição, reconhecimento e cidadania.

### Palavras-chave

Justiça de transição; Reparação; Extraordinariedade; Redistribuição; Reconhecimento.

### Sumário

1. Introdução e metodologia. 2. Reparação como extraordinariedade. 3. Reparação como redistribuição e reconhecimento. 4. Reparação como cidadania. 5. Conclusão.

### Abstract

This paper addresses the scope of reparation in the context of transitional justice. The goal is to build a comprehensive and critical concept of exceptional reparation in post-authoritarian and post-conflict periods, using bibliographic and documentary methodology. To this end, this study examines the four structural elements that necessarily together allow for an enhanced understanding of transitional justice reparations: exceptionality, redistribution, recognition and citizenship.

### Keywords

Transitional justice; Reparation; Exceptionality; Redistribution; Recognition.

### Contents

1. Introduction and methodology. 2. Reparation as extraordinariness. 3. Reparation as redistribution and recognition. 4. Reparation as citizenship. 5. Conclusion.

### Resumen

Este artículo trata del alcance de la reparación en el contexto de la justicia transicional. El objetivo es construir un concepto integral y crítico de la reparación excepcional en los períodos de posautoritarismos y de postconflictos, a través de una metodología bibliográfica y documental. Para ello, este estudio examina los cuatro elementos estructurales que necesariamente en conjunto permiten una mejor comprensión de las reparaciones de la justicia transicional: excepcionalidad, redistribución, reconocimiento y ciudadanía.

### Palabras clave

Justicia transicional; Reparación; Extraordinariedad; Redistribución; Reconocimiento.

## Índice

1. Introducción y metodología. 2. Reparación como extraordinariedad. 3. Reparación como redistribución y reconocimiento. 4. Reparación como ciudadanía. 5. Conclusión.

## 1. Introdução e metodologia

Este artigo situa-se no campo da justiça de transição e traz uma aproximação do direito com os campos da filosofia, da sociologia e da antropologia. Foram utilizadas as metodologias bibliográfica e documental para o desenvolvimento do trabalho, mediante análises de textos acadêmicos, legislação internacional comparada, palestras, jurisprudência dos tribunais e pesquisas de sondagem feitas por institutos nacionais.

A justiça de transição compreende todo o conjunto de medidas adotadas em um período teoricamente pacífico e democrático para lidar com violações de um passado de autoritarismo ou de conflitos armados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004). A doutrina tende a classificar os mecanismos da justiça de transição em quatro dimensões: *memória* e verdade; *reforma* das instituições; *responsabilização* dos violadores de direitos humanos; e *reparação* às vítimas (BICKFORD, 2005; ELSTER, 2006; VAN ZYL, 2009)<sup>5</sup>.

Esta pesquisa busca desenvolver elementos conceituais para uma compreensão íntegra a respeito da reparação às vítimas de conflitos ou de governos autoritários. Tempos de regimes de exceção ou de conflitos armados são frequentemente marcados por intensas violações a direitos humanos. Nesses períodos, são vitimadas tanto pessoas que lutam contra um regime opressor quanto cidadãos que são indiretamente atingidos por atos de violência ou por abusos de governos autoritários. Assim, a deterioração de condutas democráticas e de fundamentos do Estado de direito prejudica não apenas aqueles cidadãos que são individualmente atingidos, mas transborda para toda a sociedade.

---

<sup>5</sup> Para uma visão empírica sobre as quatro dimensões da justiça de transição, conferir: ALMEIDA; TORREÃO, 2019. Quanto à judicialização da memória e da verdade: TORREÃO, 2018. Sobre a responsabilização de violadores de direitos humanos e julgamento da ADPF 153 (STF. ADPF 153/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, j. 29 abr. 2010): ALMEIDA, 2022.

As reparações de justiça de transição possuem, portanto, duas finalidades interconexas. Sob o ponto de vista individual, as demandas reparatórias objetivam indenizar as vítimas de violações de direitos ocorridas no passado. Sob a perspectiva coletiva, as reparações possibilitam o resgate do Estado de direito, o pleno exercício da democracia e a construção de uma desejada paz social.

Dessa forma, as vítimas de conflitos ou de regimes de exceção, minorias oprimidas em momentos de guerras civis ou de regimes ditatoriais, ressurgem como novos atores constitucionais em períodos pacíficos e democráticos, com diversas demandas, entre as quais as de natureza reparatória. Nesse cenário, surgem tensões causadas pela má compreensão a respeito das reparações devidas a esses grupos, o que justifica a produção deste artigo para fins de compreender a essência dos elementos, em plenitude, que integram a reparação de justiça de transição<sup>6</sup>.

Nas décadas de oitenta e noventa, diferentes países no mundo passaram a produzir normas com o objetivo de reparar vítimas prejudicadas por períodos de autoritarismos ou de conflitos. No continente africano, por exemplo, o Zimbábue assinou um acordo de paz que previa compensações para as vítimas da Guerra Civil da Rodésia no ano de 1980 (BUFORD; MERWE, 2004, p. 292; ZIMBÁBUE, 1980). No Malawi, a Constituição do país criou o Tribunal Nacional de Compensação, cuja finalidade consistia em conceder reparações a familiares ou a cidadãos que haviam sofrido violações de direitos humanos durante a ditadura do Presidente Hastings Kamuzu Banda. Essas reparações do Malawi compreendiam desde restituições de propriedades até indenizações para pessoas que haviam sofrido prisões, exílio, danos físicos, perda de oportunidades educacionais ou perda do emprego (MALAWI, 1994; MUTHARIKA, 2003, p. 209). Em Serra Leoa, a partir de 1991, foram iniciadas reparações às vítimas da guerra civil, processo que se fortaleceu após as recomendações da Comissão da Verdade daquele país. As indenizações eram concedidas às crianças, às mulheres viúvas ou vítimas de abuso sexual, bem como aos homens amputados ou feridos nos conflitos serra-leoneses (SERRA LEOA, 2002, p. 19).

Na América Latina, entre os anos de 1986 e 1994, a Argentina produziu três leis que tratavam das reparações (i) aos ex-presos políticos, (ii) aos cônjuges e aos filhos de pessoas desaparecidas, e (iii) às famílias de pessoas assassinadas durante

---

<sup>6</sup> Essa má compreensão também acarreta a judicialização das reparações. Para uma análise quali-quantitativa dos julgamentos atuais dos tribunais nacionais quanto a reparações de danos causados durante a ditadura brasileira, conferir: TORREÃO, 2021.

o regime militar (ARGENTINA, 1986, 1991 e 1994; GUEMBE, 2006, p. 21-44). No ano de 1992, o Congresso do Chile adotou medidas reparatórias para familiares de vítimas de violações a direitos humanos ou outras violências decorrentes de motivos políticos (CHILE, 1992; LIRA, 2011, p. 104). Em 1996, no Paraguai, foi promulgada lei que concedia indenizações às vítimas do regime ditatorial stronista (AMBOS; ALFONSO, 2013, p. 364-370; PARAGUAI, 1996).

Na Europa, a Espanha estabeleceu indenização para aqueles que foram presos em decorrência de crimes relacionados na lei de anistia. As reparações passaram a ser previstas na lei orçamentária espanhola a partir do início da década de noventa (ESPANHA, 1990). Na Alemanha, entre 1992 e 1994, foram editadas duas normas para reparar danos ocorridos durante o processo de reunificação do país, com previsões de reabilitação e compensações individuais (ALEMANHA, 1992, 1994 e 2007; WERLE; MORITZ, 2012, p. 300-303). Entre 1990 e 1993, a República Tcheca adotou uma política de reparação às vítimas do regime comunista da antiga Tchecoslováquia (DAVID, 2012, p. 761-778; REPÚBLICA TCHECA, 1990, 1991 e 1993). Romênia, Sérvia e Eslováquia também adotaram processos reparatórios na década de noventa (ESLOVÁQUIA, 1999; ROMÊNIA, 1990; SÉRVIA, 1996).

No ano de 1991, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou resolução que concedia compensações e indenizações decorrentes do processo de ocupação do Kuwait, no Iraque. Essas indenizações passaram a ser pagas com recursos provenientes de percentual da venda do petróleo iraquiano (CHARBONNEAU, p. 2009; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991). Na Coreia do Sul, em 1990, a Assembleia Nacional editou lei para indenizar as vítimas que protestavam contra a ditadura de Chun Doo-hwan, atingidas no massacre da insurreição popular de Gwangju (BAIK, 2013, p. 177; CORÉIA DO SUL, 1997).

Em razão dessa variedade de normas que estavam sendo editadas em diferentes partes do mundo com conteúdo de reparar danos causados em conflitos civis e regimes autoritários, a Subcomissão de Prevenção de Discriminação e Proteção das Minorias da Organização das Nações Unidas decidiu realizar um estudo sobre os princípios que norteavam a dimensão da reparação na justiça de transição.

Esses estudos estenderam-se por quinze anos, ao longo dos quais foram produzidos relatórios e realizados debates, em sucessivas reuniões na Organização das Nações Unidas. Os relatórios desses estudos foram sendo aperfeiçoados com acréscimos e alterações feitos pelo jurista holandês Theo Van Boven, antigo Diretor das Nações Unidas para Direitos Humanos e pelo professor norte-americano



Mahmoud Cherif Bassiouni (BOVEN, 2005). No ano de 2005, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução nº 60/147<sup>7</sup>, que trata dos princípios e diretrizes das reparações em matéria de justiça de transição. Essa resolução foi intitulada de Princípios Básicos e Diretrizes sobre o Direito a Medidas de Saneamento e Reparação para Vítimas de Violações Graves ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e ao Direito Internacional Comunitário, também conhecida simplesmente como Princípios Boven-Bassiouni (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

A Resolução nº 60/147 trata de diversos contornos sobre o tema das reparações às vítimas. Essa resolução menciona os tipos de violações considerados graves para o direito internacional humanitário, define o conceito de vítimas, trata do amplo acesso à justiça, afasta os óbices de prescrição temporal e, por fim, desenvolve cinco aspectos inerentes a uma reparação efetiva e integral: restituição, indenização, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005).

No Brasil, o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias concedeu anistia àqueles que, no período compreendido entre 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988, foram atingidos por atos de motivação política<sup>8</sup>. Esse dispositivo trouxe conteúdo de reparação, ao assegurar o retorno às atividades remuneradas de empregados, servidores públicos e trabalhadores do setor privado, bem como promoções na carreira e contagem de tempo de serviço. A data da promulgação da Carta Constitucional<sup>9</sup> foi estabelecida como marco temporal máximo para gerar efeitos financeiros retroativos. A previsão reparatória na Constituição

---

<sup>7</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution nº 60/147** adopted by the General Assembly on 16 December 2005. Basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law. New York, 2005. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/496/42/PDF/N0549642.pdf?OpenElement>. Acesso em: 16 out. 2022.

<sup>8</sup> O passado da história política brasileira teve sucessivas alternâncias entre intervalos de autoritarismo e períodos democráticos. Nesses ciclos, foram criadas distintas formas de anistia. Estima-se que trinta e oito normas que criaram anistias tenham sido editadas desde o início da República, algumas delas com conteúdo reparatório. Nessa linha, vale conferir a coletânea sobre anistia na legislação brasileira desde 1822 (BRASIL. Câmara dos Deputados. Anistia: legislação brasileira (1822-1979). Brasília: Câmara dos Deputados, 1980), resgate esse que também consta nos votos proferidos no julgamento da ADPF 153. Sobre a judicialização do período de transição da ditadura para a democracia, vale conferir: OLIVEIRA, 2021.

<sup>9</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 17 out. 2022.

Federal reflete, portanto, um ato de promessa e compromisso surgidos com a redemocratização<sup>10</sup>.

No campo infraconstitucional, no ano de 1995, foi editada a Lei de Mortos e Desaparecidos Políticos<sup>11</sup>. Essa norma previu o reconhecimento da morte de pessoas envolvidas com atividades políticas que desapareceram no período de 2 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988. Essa lei criou uma Comissão Especial responsável por analisar esses requerimentos e previu, em seu artigo 11, indenização para os familiares das vítimas desaparecidas.

No ano de 2002, foi editada a Lei 10.559<sup>12</sup>, que regulamentou o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Essa lei criou a Comissão de Anistia; tratou dos direitos que integram o regime dos anistiados políticos; elencou as hipóteses que autorizam a declaração de anistia; e nos artigos 1º a 9º, previu as formas de reparação para aqueles atingidos por atos de motivação política durante o período compreendido entre 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988, incluídas as modalidades de reparação econômica em prestação única ou em prestação mensal<sup>13</sup>.

Essa norma destacou-se por preencher lacunas reparatórias que se encontravam pendentes no processo transicional brasileiro. Até o momento da edição dessa lei, criticava-se, por exemplo: a falta de uma previsão de reparar os cidadãos atingidos por atos de exceção na plena abrangência do termo e não apenas aqueles desaparecidos políticos; as pendências que envolviam as interrupções na carreira dos servidores públicos; a falta de reparação aos trabalhadores do setor privado e aos empregados de empresas públicas ou de economia mista, prejudicados durante o regime de exceção.

---

<sup>10</sup> Sobre e reparação e a memória como promessas, vale a leitura do excelente voto proferido pelo Ministro Edson Fachin, com amparo no filósofo Belga François Ost (1999), no julgamento do RE 553.710, Tema 394 da Repercussão Geral (STF, RE 553.710/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 23 nov. 2016).

<sup>11</sup> BRASIL. **Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995**. Brasília: Presidência da República, [1995]. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9140&ano=1995&ato=474ITUq5UeJpWTf0b>. Acesso em: 14 out. 2022.

<sup>12</sup> BRASIL. **Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002**. Regulamenta o art. 8º do Ato das disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2002]. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10559&ano=2002&ato=26fETQq5ENnpWTb4c>. Acesso em: 14 out. 2022.

<sup>13</sup> Posteriormente, no ano de 2011, foi editada a Lei 12.528, que instituiu a Comissão Nacional da Verdade, cuja atuação se concentrou na dimensão da memória, portanto sem natureza reparatória.

No tópico em que regulamenta a declaração de anistia política, o artigo 2º da Lei 10.559/02 passou a prever dezessete incisos, não exaustivos, com modalidades heterogêneas de violações a direitos humanos, que autorizam diferentes modalidades de reparação das vítimas da ditadura civil-militar brasileira. Portanto, a característica marcante dessa norma consiste na sua amplitude, que prevê a devida reparação a cidadãos atingidos por diferentes formas de atos eivados de motivação política (ABRÃO; TORELLY, 2011a, p. 219-222).

Embora tenham ocorrido avanços e retrocessos ao longo do inacabado processo de justiça de transição nacional<sup>14</sup>, os conteúdos constitucional e legislativo, bem como os trabalhos realizados pela Comissão de Anistia e pela Comissão de Mortos e Desaparecidos, evidenciam que o processo de reparação brasileiro se caracterizou como o eixo estruturante desse processo transicional brasileiro (ABRÃO; TORELLY, 2011b, p. 512). Isso significa não apenas que o pilar da reparação às vítimas representa o campo da justiça de transição mais desenvolvido no Brasil, mas também que as reparações incrementam avanços nas demais dimensões do desenvolvimento transicional brasileiro. Os requerimentos administrativos de anistiados políticos formam milhares de dossiês com histórias, testemunhos e documentos, que propiciaram uma rica fonte de intersecção com a construção de uma memória coletiva sobre o regime ditatorial.

Observada a evolução dos processos reparatórios no cenário mundial e no Brasil, cabe aprofundar o desenvolvimento de uma compreensão abrangente sobre o instituto da reparação às vítimas. Para essa finalidade, serão analisados quatro aspectos que, em conjunto, compõem um entendimento abrangente sobre as reparações excepcionais em períodos pós-autoritarismos ou pós-conflitos: extraordinariedade, redistribuição, reconhecimento e cidadania.

## 2. Reparação como extraordinariedade

O primeiro elemento conceitual das reparações de justiça de transição consiste na extraordinariedade. As reparações pós-autoritarismos ou pós-conflitos, por sua natureza jurídica, não podem ser compreendidas sob o ponto de vista de simples reparações ordinárias, nas perspectivas civil, penal ou administrativa. Na verdade, as modalidades reparatórias referentes à justiça de transição consistem

<sup>14</sup> Sobre a relação do tempo da justiça de transição no contexto brasileiro, quanto a evoluções, atrasos e incompletudes, ver: TORREÃO; ALMEIDA, 2021.

em reparações extraordinárias, pois lidam com um legado histórico de abusos e ofensas aos direitos fundamentais, compostas por violações sistemáticas, acentuadas e institucionalizadas, que desprotegem o indivíduo e a sociedade em face de governos autoritários ou grupos dominantes em conflitos civis.

Em períodos de exceção, os danos aos quais se pretende reparar fogem da normalidade. Assim, é necessário compreender que, para lidar com momentos em que houve pouca ou nenhuma aplicação do direito em sua integridade, a medida da justiça de transição apresenta-se como um contrapeso de maior incidência valorativa, de forma a permitir ao direito o justo enfrentamento de um passado autoritário e proteger valores de um Estado democrático de direito. Por isso, para lidar com períodos excepcionais, as reparações de justiça de transição devem ser compreendidas sob um prisma igualmente extraordinário.

Há ao menos quatro diferenças de natureza lógico-jurídica entre reparações excepcionais e reparações comuns. A primeira dessas diferenças está no âmbito de incidência das reparações. Quando se trata de analisar uma reparação comum, o conflito que se pretende administrar possui abrangência individual, circunscrito às partes em litígio. Dito de outro modo, a controvérsia reside em algum bem ou direito, cujo interesse se destina apenas a determinados indivíduos ou organizações. Por outro lado, a abrangência da reparação na justiça de transição é social. A essência da compensação para a justiça de transição consiste em que o Estado repare a sociedade como um todo pelos danos causados durante um regime autoritário. Assim, na reparação excepcional, ao contrário da reparação ordinária, ultrapassam-se os limites dos interesses individualizados, a fim de atingir a aplicação de uma justiça capaz de reparar a sociedade pelos danos decorrentes de um período de autoritarismo ou de conflitos armados.

É importante compreender que os danos não se limitam ao âmbito individual daqueles cidadãos atingidos por situações concretas de autoritarismo. Os laços afetivos e sociais também são atingidos. Por isso, quando a análise da reparação do Estado se refere a um regime de exceção, não se pode desenvolver o raciocínio de uma responsabilidade civil comum, ainda que de natureza objetiva. É significativo observar que toda a sociedade é afetada quando há perseguição estatal em um regime de exceção, porque cabe justamente ao Estado o dever de proteger o tecido social. Portanto, mesmo que o dano imediato possa ser individualizado e deva ser levado em consideração para que possa ser indenizado, as reparações na justiça de transição não se restringem à relação Estado-cidadão, mas entre Estado-sociedade.

A segunda diferença está no alcance do dano que se pretende reparar. A reparação comum é limitada à extensão do dano causado<sup>15</sup>. Isso significa que o ato reparatório está restrito ao prejuízo ocasionado pelo ofensor. Diferentemente, na justiça de transição, a reparação do dano obedece a critérios humanizados. Esses critérios variam de acordo com as prioridades transicionais escolhidas por uma sociedade em períodos de paz social e democracia, mas, em geral, são guiados pela consideração e respeito aos direitos humanos gravemente violados em períodos conflitivos ou autoritários. Por esse motivo, as reparações transicionais não se limitam aos aspectos econômicos de indenização e costumam interagir com outras medidas correlatas, como o tratamento psicológico das vítimas, a construção de uma memória social ou o resgate de uma narrativa de valor histórico até então desconhecida.

A terceira diferença está na sujeição das normas ao tempo. As reparações ordinárias, sejam de caráter civil, penal ou administrativo, em regra, estão sujeitas a algum limite temporal, de natureza prescricional ou decadencial<sup>16</sup>. Por outro lado, a reparação da justiça transicional não está sujeita aos óbices de cunho temporal, ou seja, o tempo não pode servir de obstáculo para a efetivação do processo transicional brasileiro. Sobre essa questão, a Resolução nº 60/147 da Assembleia Geral das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005), mencionada no início deste artigo, estabelece o afastamento de limites temporais como uma das diretrizes básicas para a reparação às vítimas de violações aos direitos humanos. Justamente nessa linha, o Superior Tribunal de Justiça editou recentemente o Enunciado de Súmula nº 647<sup>17</sup>, o qual estabelece que “são imprescritíveis as ações indenizatórias por danos morais e materiais decorrentes de atos de perseguição política com violação de direitos fundamentais ocorridos durante o regime militar”.

<sup>15</sup> No campo da reparação civil, por exemplo, dispõe o artigo 944 do Código Civil: “A indenização mede-se pela extensão do dano”.

<sup>16</sup> A título ilustrativo: Artigo 206, § 3º, V, do Código Civil: “Art. 206. Prescreve: § 3º Em três anos: V – a pretensão de reparação civil”. Artigo 109, VI, do Código Penal: “A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: VI – em 3 (três) anos, se o máximo da pena é inferior a 1 (um) ano”. Artigo 54 da Lei 9.784/99: “Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”.

<sup>17</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Enunciado de Súmula nº 647**. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/docs\\_internet/VerbetesSTJ.pdf](https://scon.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ.pdf). Acesso em: 14 out. 2022.

A quarta característica diz respeito à diferenciação de natureza jurídica entre reparações excepcionais e verbas previdenciárias. As verbas previdenciárias, como aposentadorias e pensões, possuem natureza jurídica contributiva. Dessa forma, um cidadão recebe proventos de aposentadoria ou pensão por ter contribuído para algum regime previdenciário, seja privado ou público, seja o regime geral de previdência (RGPS) ou o regime de alguma categoria específica, como, por exemplo, o regime próprio do servidor público (RPPS). Diferentemente, a reparação excepcional de uma vítima da ditadura possui natureza jurídica indenizatória. Os anistiados políticos brasileiros recebem prestação mensal como uma indenização por terem sofrido prejuízos decorrentes de perseguição política durante o regime militar, o que não guarda relação com contribuições para um regime previdenciário de qualquer espécie<sup>18</sup>.

Por se tratar de uma verba de natureza contributiva, a aposentadoria está sujeita ao pagamento dos respectivos tributos, incluída, por exemplo, a contribuição previdenciária de um servidor público. Por se tratar de uma indenização, a reparação econômica de anistia é isenta de contribuições e de imposto de renda, nos termos do artigo 9º da Lei 10.559/02, como, aliás, também o são as demais espécies de indenizações no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, reparações extraordinárias não se confundem com verbas previdenciárias.

Portanto, o primeiro elemento característico trazido neste texto revela que as reparações às vítimas da ditadura brasileira não podem operar dentro de um raciocínio simplista aplicável às reparações comuns. Os processos reparatórios devem ser compreendidos como processos de reparação extraordinária de justiça de transição, de acordo com as particularidades expostas nos parágrafos anteriores. Em uma linha, para lidar com tempos de exceção, as reparações de justiça de transição devem ser igualmente excepcionais.

---

<sup>18</sup> Na jurisprudência: “A pensão decorrente de anistia, presente ato institucional, ganha contornos indenizatórios, podendo ser recebida com outra, fruto de vínculo jurídico mantido pelo falecido com o Estado [...] Todo e qualquer raciocínio deve ser desenvolvido de modo a conferir à anistia maior amplitude. [...] Há de desprezar-se interpretação literal, gramatical, que, embora seduzindo, acaba por esvaziar o benefício e impede a reparação devida pelas arbitrariedades cometidas”. (STF, MS 28700/DF, Primeira Turma, Rel. Marco Aurélio, j. 30 out. 2012). Na mesma linha, conferir: TRF 1ª Região, ApCiv 0068753-43.2011.4.01.3400, 6ª Turma, Rel. Des. Jirair Aram Meguerian, j. 16 out. 2015 e TRF 1ª Região, ApCiv 0040437-49.2013.4.01.3400, 5ª Turma, Rel. Des. Souza Prudente, j. 25/11/2021.

### 3. Reparação como redistribuição e reconhecimento

Além da extraordinariedade tratada no tópico anterior, as características de redistribuição e de reconhecimento são fundamentais para se compreender as reparações de justiça de transição. Os aspectos econômicos e declaratórios das reparações são analisados nesta parte do artigo com base nos debates sobre redistribuição e reconhecimento estabelecidos entre a filósofa estadunidense Nancy Fraser e o filósofo alemão Axel Honneth.

Nesse debate, Nancy Fraser (2003, p. 1 e 2) identifica que as demandas surgidas a partir da revolução industrial possuíam caráter essencialmente redistributivo, vinculadas a melhorias de condições econômicas, alimentação, saúde e lazer. Posteriormente, essas demandas passaram a ser pautadas não mais por igualdade material, mas sim por uma igualdade cultural, de reconhecimento e de participação política, ligadas a questões de nacionalidade, etnia, gênero e sexualidade (FRASER, 2004, p. 151).

Na visão da filósofa norte-americana, o paradigma da justiça social deve ser alcançado por meio da articulação entre redistribuição e reconhecimento. Assim, redistribuição e reconhecimento são concepções independentes, mas complementares (visão dualista), como duas faces de uma mesma moeda (FRASER, 2004, p. 156). Fraser aponta na paridade participativa (*status*) a solução para atingir essas duas concepções. Essa paridade significa alcançar a igualdade material e distributiva para as populações, ao mesmo tempo em que se permita construir padrões institucionais para promover o reconhecimento moral dos indivíduos junto à sociedade. Dessa forma, o modelo de *status* proposto por Fraser (2001, p. 24 e 25) lança seu olhar para as instituições e se alinha à ideia de uma justiça filosófica.

Em contraposição, Axel Honneth defende a unificação dos conceitos de redistribuição e reconhecimento (visão monista). Segundo o autor, a má-distribuição indica por si só a existência de um desrespeito, ou seja, uma negativa de consideração prévia. Sociedades capitalistas, na visão de Honneth, tendem a exigir alguma forma de legitimação racional, por meio de um consenso moral de reconhecimento recíproco. Esse consenso moral acarreta a inclusão de indivíduos reconhecidos mutuamente e a exclusão de outros indivíduos sobre os quais não incide o reconhecimento normativo (HONNETH, 2003b, p. 157). Em outras palavras, o autor acredita que as variadas formas de injustiça, sejam elas econômicas, sociais ou culturais, têm origem comum na recusa de um reconhecimento coerente pela sociedade (HONNETH, 1997, p. 17).

Por meio da psicologia social, o modelo de identidade sugerido por Honneth deposita foco no indivíduo (2003a, p. 269, 270 e 275). Axel Honneth busca inspiração nos textos de juventude de Hegel, *Realphilosophie* de Jena (2003a, p. 19, 69 e 149), bem como no modelo de identidade de Charles Taylor (2000, p. 241 e 2005) e na divisão de fases das lutas jurídicas de Thomas Marshall (1950, p. 21 e 63). Assim, o autor identifica na qualidade das relações sociais a chave da figura do reconhecimento. Esse reconhecimento consiste no elemento especial que integra o conceito de justiça social, na visão do filósofo (HONNETH, 2003b, p. 174, 175 e 177).

É possível estabelecer uma ligação entre as linhas dos debates realizados por Fraser e Honneth com o tema da reparação excepcional da justiça de transição. Neste trabalho, não se pretende aderir ao favoritismo por uma ou outra teoria, mas, pelo contrário, utilizar contribuições tanto de Fraser quanto de Honneth para construir uma percepção mais rica sobre a reparação extraordinária sob os prismas da redistribuição e do reconhecimento.

Percebe-se a presença de um conteúdo tanto de redistribuição quanto de reconhecimento na normativa da reparação às vítimas da ditadura brasileira. Vale observar que os dois primeiros direitos enumerados pela legislação brasileira no artigo 1º da Lei 10.559/02, que regulamentou o artigo 8º do ADCT, consistem na declaração de anistia (reconhecimento) e na respectiva reparação econômica de natureza indenizatória (redistribuição).

Quanto à reparação como *redistribuição*, a concepção dualista de Nancy Fraser permite uma identificação mais precisa das injustiças materiais, que devem ser combatidas por remédios de reestruturação econômica. O conceito de reparar liga-se aos campos semânticos de indenizar, compensar, restituir, devolver, ou seja, redistribuir. Em tempos de exceção, as vítimas enfrentam não apenas violações de direitos fundamentais, mas também adversidades econômicas nas relações de trabalho, que geralmente são acompanhadas de preconceitos sociais, opressão, clandestinidade e exílio. Essas situações revelam um decréscimo distributivo incidente sobre aqueles cidadãos que se opõem a um governo autoritário ou a grupos armados opressores, prejuízo esse que, como dito, não se restringe ao indivíduo, mas termina por atingir em alguma medida toda a sociedade.

Os apontamentos de Nancy Fraser sobre as demandas distributivas revelam a desigualdade material como uma relevante forma de injustiça social. Para administrar essas formas de injustiça, os remédios jurídicos podem envolver, entre outras, algumas formas de redistribuição de renda ou programas políticos de reestruturação



econômica (FRASER, 2006, p. 232-238). Com ênfase nas instituições, na modalidade proposta por Fraser, compreende-se o processo de reparação às vítimas pelo Estado como um motor de reequilíbrio das injustiças distributivas causadas em períodos de exceção. O aspecto indenizatório da reparação busca, assim, servir como uma medida excepcional da justiça de transição para compensar injustiças de distribuição, prejuízos causados por diversas formas de opressão estatal ou social, além de perseguições fundamentadas em motivações políticas (ABRÃO; TORELLY, 2010, p. 42).

Um dos desafios dos processos transicionais consiste em aplicar o direito de forma a propiciar justas e adequadas compensações para diferentes casos de injustiças sócioeconômicas cometidas em regimes de exceção (ELSTER, 2006, p. 152-153; GREIFF, 2006, p. 455 e 456). Todavia, uma visão limitada apenas ao conteúdo material seria equivocada, pois transfere o foco da reparação aos critérios numérico-contábeis e não à gravidade dos direitos que foram violados e, portanto, que se pretende reparar com viés social. Sobre o tema, a Professora Roberta Camineiro Baggio aponta no viés exclusivamente econômico da reparação uma possibilidade de desconsideração social (BAGGIO, 2010, p. 276).

Contudo, diferentemente, entendemos não ser razoável responsabilizar o aspecto econômico-redistributivo do próprio instituto da reparação pela conotação pejorativa que lhe possa tentar atribuir uma parcela extremista da sociedade. Na verdade, essa distorcida visão decorre muito mais da incompreensão do instituto do que da própria reparação em si. A falta de um entendimento coerente sobre a reparação é que faz com que ela seja tratada equivocadamente como um privilégio de alguns em detrimento de outros. Esse desconhecimento é potencializado pela disseminação de termos depreciativos, bem como pela divulgação de notícias falsas<sup>19</sup>.

A forma depreciativa como a reparação excepcional possa ter sido tratada em casos pontuais ou segundo uma fatia extremista da sociedade não necessariamente reflete uma opinião social generalizada. Uma pesquisa de sondagem realizada no ano de 2014 revelou que a maioria da população entrevistada (74%) se posicionava de forma favorável às indenizações às vítimas da ditadura (INSTITUTO DATAFOLHA, 2014). A maioria da população (57%) também rejeitou comemorar o golpe de 1964, em outra pesquisa posterior (INSTITUTO DATAFOLHA, 2019).

Em mais uma pesquisa realizada recentemente, a maioria dos entrevistados (75%) diz apoiar a democracia e um número ainda maior (78%) afirma que o

<sup>19</sup> Por exemplo: <https://g1.globo.com/fato-ou-fake/noticia/2018/11/02/e-fake-que-chico-caetano-e-gil-recebem-bolsa-ditadura-e-que-ex-presidentes-recebem-aposentadoria-pelo-cargo.ghtml>. (DOMINGOS, 2018)

regime militar brasileiro de 1964-1985 foi, de fato, uma ditadura (INSTITUTO DATAFOLHA, 2020). Noutra pesquisa, ainda mais atual, identificou-se um alto número de pessoas (75%) que acreditam ser a democracia a melhor forma de governo e foi alcançada a mais baixa série histórica (7%) de pessoas que acham que em algumas circunstâncias uma ditadura poderia ser melhor do que um regime democrático (INSTITUTO DATAFOLHA, 2022). Todavia, essa última pesquisa mais recente aponta que quase metade da população enxerga alguma chance de haver uma nova ditadura no Brasil (INSTITUTO, 2022). Esse dado conclama uma grande responsabilidade do Supremo Tribunal Federal no papel de guardião constitucional para garantir a estabilidade democrática e institucional brasileira.

Portanto, a má compreensão das reparações de justiça de transição pode estar ligada a uma confusão entre as categorias de direitos legítimos e privilégios, o que acarreta uma deficiência da construção de um conceito comum de cidadania. Segundo o Professor Luis Roberto Cardoso de Oliveira, “um reflexo imediato da tensão entre as duas concepções de igualdade no cotidiano do exercício da cidadania no Brasil é a confusão entre os campos semânticos de direitos e privilégios nas mais diversas práticas e situações sociais” (2018, p. 6).

A saída para essa incompreensão aponta para o correto entendimento do caráter redistributivo das reparações. É necessário compreender que a reparação recebida por um anistiado não representa um privilégio, mas sim uma compensação fundamentada e amparada pelas normas jurídico-democráticas, cuja origem encontra-se na prévia violação e subtração de direitos dignos e legítimos por meio de um regime autoritário. Trata-se de uma significativa diferença entre obter um privilégio e receber de volta algo que lhe fora retirado indevidamente no regime de exceção.

Essa distinção é bem ilustrada pelo antropólogo norte-americano James Ferguson no caso africano, ao tratar da justa redistribuição como um compartilhamento legítimo decorrente de injustiças históricas e não como uma assistência social. Na realidade, há uma grande diferença entre dois conceitos, um que trata do recebimento de uma ajuda ou de um privilégio e outro que constitui um direito legítimo de receber um justo compartilhamento de riquezas após fatos historicamente injustos. Essa diferença, aponta o autor, propicia um exercício de cidadania capaz de transformar a autoimagem de um grupo social que, em vez de ser ajudado ou privilegiado, é transformado em uma nova, legítima e poderosa identidade social: a de proprietários legítimos de direitos decorrentes do desenvolvimento humano, econômico e social de um país (FERGUSON, 2015, p. 181, 183 e 188).

Portanto, para assimilar a profundidade do elemento característico redistributivo nas reparações excepcionais, deve-se compreender que a reparação não consiste em um favor do Estado, mas sim no cumprimento de um dever de indenização a quem teve parcela do patrimônio e da dignidade subtraídos durante um regime de exceção. Assim, a reparação aos anistiados brasileiros não representa um privilégio, mas sim um direito da vítima. Do outro lado, trata-se de um dever estatal e que, por si, conclama responsabilidade social de todos.

Quanto à reparação como *reconhecimento*, a perspectiva monista de Axel Honneth proporciona uma visualização mais apurada sobre a interação do indivíduo com o meio social, mediante formas de reconhecimento mútuo. Sob o prisma do reconhecimento, as reparações excepcionais, como o são as indenizações aos anistiados políticos brasileiros, objetivam devolver um sentimento de respeito e consideração, valores sociais que foram suprimidos durante um período de massivas violações aos direitos fundamentais. A ausência de reconhecimento atinge o perseguido político por meio de uma depreciação de sua estima na relação com o Estado e com a sociedade que o cerca.

Há, dessa forma, uma desconsideração nos campos do respeito e da autonomia do indivíduo, o que elimina a dialética nas relações entre o cidadão e Estado, de forma a restar, ao final, a manifestação unilateral de um governo autoritário e antidemocrático. A submissão irrestrita e incontestável do indivíduo em face do poder público espelha a desimportância da sociedade ante o autoritarismo. Quando a contraposição política passa a ser criminalizada e a porta da oposição ou diálogo se fecha, o indivíduo rejeitado pelo Estado sofre, de igual modo, um menosprezo social, na vivência de formas depreciativas de relações interpessoais, estigmas sociais e sentimentos de não pertencimento à coletividade, conforme retratado por Charles Taylor:

Dentro desta perspectiva, o falso reconhecimento não apenas mostra uma falta de devido respeito. Pode infligir uma ferida dolorosa, que causa, a suas vítimas, um ódio mutilador a si mesmas. O reconhecimento devido não é apenas uma cortesia que devemos aos demais: é uma necessidade humana vital. [...] No plano social, a interpretação de que a identidade se constrói no diálogo aberto, formado por um roteiro social predefinido, fez a política do reconhecimento igualitário ocupar um lugar mais importante e de maior peso. Na realidade, o que está em jogo cresceu consideravelmente. O reconhecimento igualitário não apenas é o modelo pertinente a uma sociedade

democrática salutar. Sua negativa pode causar danos para aqueles a quem se nega, segundo uma ideia moderna muito difundida, como indiquei desde o princípio. A projeção sobre o outro de uma imagem inferior ou humilhante pode, na verdade, deformá-la e oprimi-la até um nível em que essa imagem seja internalizada<sup>20</sup>.

Nessa perspectiva, Honneth (1997, p. 16; 2003, p. 170 e 173) observa que todo sujeito depende essencialmente de um contexto de formas de interação social, regidas por princípios normativos de reconhecimento mútuo. No estado de exceção ou momentos de guerra civil, o perseguido é excluído dessas formas recíprocas de reconhecimento, o que se reflete em experiências de vexação e falta de pertencimento social. O desaparecimento dessas relações de reciprocidade resulta em experiências de desrespeito ou humilhação, enquanto as formas estáveis de reconhecimento deveriam levar à integração social (HONNETH, 2003a, p. 272).

Sob o ângulo do reconhecimento, a reparação constitucional às vítimas implica na declaração oficial de um retorno à integração social de cidadãos atingidos por experiências históricas autoritárias. Não é por outra razão que, nos processos reparatórios, as vítimas frequentemente relatam um sentimento de recomeço, de retorno à vida em coletividade. Conforme expressa Antoine Garapon, “se um prejuízo é reparado, já uma identidade negada exige ser reconstruída por um ato de justiça, inédito aos olhos de muitos: o reconhecimento” (2002, p. 135). Dessa forma, o reconhecimento público reinaugura uma qualidade de respeito e restaura um vínculo entre reconhecedor e reconhecido. Daí a importância de que o reconhecimento seja público e solene nos processos reparatórios, como aponta Lisa Margarrell:

Reparações são essenciais para qualquer iniciativa de justiça de transição. Isso ocorre em parte porque, além de todas as dimensões da justiça transicional, as reparações se concentram mais direta e explicitamente na situação das vítimas, uma vez que busca fornecer alguma compensação pelos direitos que foram violados, pelos danos

<sup>20</sup> Tradução livre desta versão em espanhol: “Dentro de esta perspectiva, el falso reconocimiento no sólo muestra una falta del respeto debido. Puede infligir una herida dolorosa, que causa a sus víctimas un mutilador odio a sí mismas. El reconocimiento debido no sólo es una cortesía que debemos a los demás: es una necesidad humana vital. [...] En el plano social, la interpretación de que la identidad se constituye en el diálogo abierto, no que se forma por un ‘guión’ social predefinido, ha hecho que la política del reconocimiento igualitario ocupe un lugar más importante y de mayor peso. En realidad, lo que está en juego ha aumentado considerablemente. El reconocimiento igualitario no sólo es el modo pertinente a una sociedad democrática sana. Su rechazo puede causar daños a aquellos a quienes se les niega, según una idea moderna muy difundida, como lo indiqué desde el principio. La proyección sobre otro de una imagen inferior o humillante puede en realidad deformar y oprimir hasta el grado en que esa imagen sea internalizada”

sofridos e pelas indignidades suportadas. Fundamentalmente, deve-se tomar cuidado para que as reparações não sejam enquadradas como um assistencialismo. Ao contrário, um programa de reparações deve manter o status das vítimas como portadoras de direitos e transmitir o sentido de que nesses fundamentos são devidas as reparações. Além do mais, as reparações devem servir como um veículo para reconhecer violações passadas e responsabilidades estatais pelos danos, bem como um compromisso público em responder a esses impactos duradouros. Muitas vezes, o reconhecimento público é indicado pelas vítimas como o elemento mais importante das reparações por elas buscadas, e é o que mais frequente falta<sup>21</sup>.

O reconhecimento essencialmente espontâneo e representativo é aquele capaz de transmitir apreço, identidade e consideração ao interlocutor. Assim, o reconhecimento na reparação faz sentido quando há uma consciência dialógica entre o que se está a reparar e sobre a forma como é feita a reparação. Como defendido neste artigo, esse diálogo deve representar uma dimensão social e não apenas individual, pois, nos termos relembrados por Habermas, “pessoas, inclusive pessoas do direito, só são individualizadas por meio da coletivização em sociedade” (2002, p. 235).

Com essas considerações, é possível depreender que a reparação deve conciliar simultaneamente conteúdos de reconhecimento e também de redistribuição. Sem indenização, a dimensão do reconhecimento, por mais bem-intencionada, seria incapaz de solucionar a permanência de uma desqualificação material, que afetaria a qualidade de vida dos sujeitos vitimados na sociedade. Aliás, essa é uma das críticas mais frequentes à justiça de transição na África do Sul. Naquele país, embora a Comissão da Verdade tenha logrado ouvir um número expressivo de mais de vinte mil pessoas, as vítimas do *apartheid* costumam apontar a insuficiência de um resgate da dignidade, justamente por não terem sido indenizadas de forma adequada (ESPINOZA CUEVAS; ORTIZ ROJAS; ROJAS BAEZA, 2002, p. 20). Contudo, da mesma forma, uma indenização sem reconhecimento afasta-se do seu valor de consideração social e passa a ser equivocadamente compreendida como um privilégio ou uma assistência meramente econômica, como tratado acima.

<sup>21</sup> Tradução livre deste texto em inglês: “Reparations are essential to any transitional justice initiative. This is in part because, out of all the dimensions of transitional justice, reparations focus most directly and explicitly on the victims’ situation, as it seeks to provide some repair for rights that have been trampled, for harms suffered, for indignities endured. Crucially, care should be taken that reparations are not framed as a hand-out. Rather, a reparations program should uphold the status of victims as bearers of rights, and convey the sense that it is on this basis that they are owed reparations. Moreover, reparations should serve as a vehicle for acknowledging past violations and state responsibility for harms as well as a public commitment to respond to their enduring impact. Often public acknowledgement is indicated by victims as the most important element of the reparations they seek. It is also what is most frequently absent” (MARGARRELL, 2007, p. 2).

Em síntese, uma adequada compreensão sobre a reparação pós-autoritarismos ou pós-conflitos deve ser capaz de equacionar simultaneamente redistribuição e reconhecimento. A opção por apenas um desses elementos resulta em uma falsa redistribuição ou em um falso reconhecimento, ou seja, em uma reparação mal compreendida.

#### 4. Reparação como cidadania

Os aspectos da excepcionalidade, do reconhecimento e da redistribuição devem conduzir as reparações às vítimas para o resgate da *cidadania* suprimida em períodos de exceção. Cabe explorar esse instituto a partir das considerações de Pablo De Greiff, jurista colombiano e Relator Especial das Nações Unidas para a Promoção da Verdade, Justiça, Reparação e Garantias de Não-Reincidência. De Greiff ressalta que uma democracia verdadeiramente constitucional não é formada somente por indivíduos, mas por pessoas investidas na qualidade de cidadãos. Essa cidadania representa-se, especialmente, pela igualdade de direitos e pela liberdade política, mas também pelo igual respeito e consideração dos diferentes sujeitos tanto em sua individualidade quanto em reciprocidade social. Portanto, a excepcionalidade das reparações deve levar em conta o resgate dessas condições indispensáveis para a convivência entre concidadãos:

Como se não bastasse, em uma democracia constitucional importa que os membros se reconheçam não apenas como indivíduos, mas também como cidadãos. Afastar as vítimas do tipo de consideração de que estamos falando torna impossível essa mútua atribuição de *status*. Em uma democracia, a cidadania é uma condição que se fundamenta na igualdade de direitos daqueles que detêm esse *status*. E essa igualdade de direitos determina que aqueles cujos direitos foram violados merecem tratamento especial, tratamento que tende a restabelecer as condições de igualdade<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Tradução livre deste parágrafo, originalmente escrito em inglês: “As if this were not enough, in a constitutional democracy it matters that members recognize one another not only as individuals, but also as citizens. To withhold from victims the type of consideration we are talking about makes the mutual attribution of this status impossible. In a democracy, citizenship is a condition that rests upon the equality of rights of those who enjoy such status. And this equality of rights determines that those whose rights have been violated deserve special treatment, treatment that tends towards the reestablishment of the conditions of equality” (GREIFF, 2006, p. 460).

Vale recorrer ao filme *Repare bem*, dirigido pela cineasta portuguesa Maria de Medeiros. A película conta a história de três gerações de mulheres, avó, mãe e filha, afetadas pela ditadura brasileira. A avó militante, Encarnación, perdeu um dos filhos para a ditadura e se envolveu com a perseguição sofrida por sua outra filha. Denise, a mãe, foi presa e torturada quando ainda estava grávida. Eduarda, a filha, não chegou a conhecer seu pai, pois ele foi preso antes do seu nascimento e, logo em seguida, torturado e assassinado.

Por meio do processo de reparação, Eduarda conheceu um pouco mais sobre a história do pai. Sem negar a importância do critério indenizatório, a percepção da filha identifica no reconhecimento e na dimensão simbólica os aspectos relevantes para que a história de sua família e o processo de reparação tivessem sentido<sup>23</sup>.

Para se alcançar o valor simbólico, capaz de resgatar a cidadania nos processos de reparações excepcionais, é essencial que se avance mais um passo em direção ao perdão. Nessa perspectiva, encontra-se o pedido de desculpas. No caso brasileiro, embora não esteja previsto formalmente em nenhuma norma, o pedido de desculpas tem função simbólica essencial, porque atesta não apenas que o Estado errou, reconheceu e indenizou. O pedido de desculpas contém um significante que conduz à recuperação da confiança mútua na cidadania, refletida por uma promessa de paz social e de não repetição de atos de violência realizados por um estado de exceção.

Justamente por seu importante simbolismo, o pedido oficial de desculpas consiste no momento mais solene, cerimonial e emocionante de um julgamento administrativo de reparação às vítimas, porque é um reconhecimento de que o Estado perseguiu a sociedade como um todo e que não se reduz a meros cálculos contábeis (ALMEIDA, 2017, p. 22). Há, assim, uma reconexão do elo de cidadania que havia sido perdido no regime autoritário entre Estado, indivíduo e sociedade<sup>24</sup>. Essas possibilidades representam o potencial transformador das reparações excepcionais da justiça de transição.

<sup>23</sup> REPAIRE Bem (Título original: *Les Yeux de Bacuri*). Direção de Maria de Medeiros. Brasil, Portugal, França, Espanha, Itália: Instituto Via BR, 2013. Película (1h33 min.), son., color. Passagem situada entre 1h23m50s e 1h24m30s.

<sup>24</sup> Uma passagem de Marcel Mauss é capaz de nos remeter a essa situação de reequilíbrio: “Assim, de uma ponta à outra da evolução humana, não há duas sabedorias. Que adotemos então como princípio de nossa vida o que sempre foi um princípio e sempre o será: sair de si, dar, de maneira livre e obrigatória; não há risco de nos enganarmos. Um belo provérbio maori diz: *Ko Maru kai atu – Ko Maru kai mai – ka ngohe ngohe* [que significa] ‘Dá tanto quanto tomas, tudo estará muito bem’” (2003, p. 301).

Sobre o poder transformador do direito, em 2018, durante o Congresso *Sociology of Law*, o filósofo belga François Ost proferiu palestra de apresentação do livro *À Quoi Sert Le Droit? Usages, Fonctions, Finalités* [Para que serve o direito? Usos, Funções, Finalidades, em tradução livre] (OST, 2016). Na oportunidade, os autores do presente artigo formularam um questionamento ao filósofo sobre a capacidade que o direito possui de impactar a sociedade por meio de uma postura de conservadorismo ou de um perfil de mudança. Embora o direito possa ser ora mais preservador ora mais emancipador nas relações sociais, na prática as experiências tendem a mostrar que os regimes autoritários possuem grande capacidade de se postergar no poder pela via do direito, enquanto há uma grande dificuldade de impor modificações pela via do direito em cenários transicionais. Nesse plano, questionou-se ao filósofo a razão pela qual o direito apresentava maior propensão a explorar seu potencial conservador do que seu poder de transformação.

Em resposta, o filósofo disse compreender que o direito possui uma forte característica conservacionista, o que, por vezes, é bastante útil para autoritarismos. Mas a identificação dessas situações também representa uma oportunidade de inovação, uma chance de testar mudanças. Assim, do lado oposto, surgem pequenas chamadas de transformação, nos espaços em aberto, em que o direito possui uma chance de inovar. Vale transcrever o seguinte trecho da resposta de Ost:

A quinta questão tratava da função conservadora do direito; de fato, você fez a gentileza de se referir ao meu livro anterior ‘O Tempo do Direito’ e, então, hoje, meu livro ‘À quoi sert le Droit?’ [‘Para que serve o Direito?’]. Em todos esses casos, eu tenho uma noção bastante dialética, bastante balanceada, muito original, do direito como o equilíbrio entre uma função de estabilidade e uma função de mudança, entre conservação e transformação. Eu sei bem que a prática diária do direito está mais para o lado da conservação. Conheço os regimes da universidade, conheço o perfil dos estudantes de direito em relação aos perfis dos estudantes de outras faculdades, conheço a reputação dos advogados, sei bem que dizem que o direito é memorização, que os advogados são os sumos sacerdotes da sociedade, responsáveis por garantir a ordem e a estabilidade. Claro, sei isso tudo, e é especialmente verdade em alguns países, em certos momentos da história, e em alguns casos, não é apenas a conservação, é a reação, a ditadura, a brutalidade; eu sei. Há uma pequena chama, que nunca se apaga, essa pequena chama é o outro lado, a possibilidade de contestar, de transformar, e eu acho que os advogados também podem soprar sobre essa chama. Eu me alegro, hoje, acreditando que os poderosos



são protegidos principalmente pela regra econômica, pela regra da mídia, pela regra tecnológica das quais falamos. Me alegro, hoje, que exista uma nova energia para esse instrumento jurídico, nas mãos dos movimentos de transformação social<sup>25</sup>.

Dessa forma, as reparações excepcionais de justiça de transição possuem um extraordinário potencial de transformação. Uma potencialidade de simultaneamente realizar redistribuição e reconhecimento, além de consequentemente restaurar a cidadania nas relações coletivas, subtraídas em difíceis tempos de autoritarismo ou de ausência de paz social. Assim, qualquer forma de ofensa à dimensão da reparação extraordinária afeta o processo de transição brasileiro e, como consequência, subtrai o potencial transformador que o direito e a justiça de transição têm a oferecer à sociedade.

## 5. Conclusão

Este artigo pretendeu fornecer quatro elementos conceituais para uma compreensão abrangente sobre a reparação especial em períodos pós-conflituais: excepcionalidade (ou extraordinariedade); redistribuição; reconhecimento; e cidadania. Essa forma extraordinária de reparação enseja maior incidência valorativa em razão da existência de um passado autoritário, de injustiças históricas e do objetivo de proteger um Estado democrático de direito. Por isso, concluiu-se que a reparação deve ser aplicada e compreendida sob seu aspecto excepcional, sua potencialidade reconhecedora e redistributiva, para fins de restabelecer elos de cidadania, em uma relação contínua entre cidadão, sociedade e Estado.

---

<sup>25</sup> Tradução livre do seguinte original em francês: “La cinquième question portait sur la fonction conservatrice du Droit, en effet vous avez la gentillesse de faire allusion à mon livre précédant sur ‘Le Temps du Droit’, puis encore aujourd’hui dans mon livre ‘À quoi sert le Droit’, dans tous ces cas, j’ai une conception assez dialectique, assez balancée, très originale, du droit comme l’équilibre entre une fonction de stabilité et une fonction de changement, entre conservation et transformation. Je sais bien que la pratique quotidienne du droit est plutôt du côté de la conservation. Je connais des régimes d’université, je connais le profil des étudiants en droit en faveur aux profils des étudiants d’autres facultés, je connais la réputation qu’ont les juristes, je sais bien qu’on dit du droit que ces sont des études de mémorisation, que les juristes sont les grands prêtres de la société, qu’ils garantissent l’ordre et la stabilité. Bien entendu, je sais tout cela, et c’est particulièrement vrai, dans certains pays, à certains moments de l’histoire, et dans certains cas, ce n’est pas seulement la conservation, c’est la réaction, la dictature, la brutalité; je sais bien. Il y a une toute petite flamme, qui n’est jamais éteinte, cette petite flamme, c’est l’autre côté, la possibilité de contester, de transformer, et je pense que les juristes peuvent aussi souffler sur cette flamme, je me réjouis aujourd’hui, où je crois que les puissants sont plutôt abrités par la règle économique, par la règle médiatique, par la règle technologique dont on a parlé, je me réjouis aujourd’hui d’une sorte de nouvelle fraîcheur de cet instrument juridique, entre les mains des mouvements de transformation sociale”. (SOCIOLOGY OF LAW, 2018).

A conclusão central deste artigo consiste em que os quatro pilares estruturantes do conceito de reparação (excepcionalidade, redistribuição, reconhecimento e cidadania) só fazem sentido se aplicados em conjunto, de forma que todos esses elementos estejam interconectados para edificar um conceito coerente de reparação. Uma visão que exclua a característica da excepcionalidade, por exemplo, tenderá a cair no equívoco de tratar reparações extraordinárias como reparações civis comuns, ignorando o conteúdo histórico que as fundamenta. Da mesma forma, não compreender a importância do caráter de recomposição distributiva implica em não atingir a plena potencialidade da justa aplicação do direito. Por sua vez, a falta de reconhecimento implicaria uma depreciação social sobre o ato de reparação, sem a capacidade de resgatar a cidadania da vítima, elemento de ligação entre cidadão, sociedade e Estado.

Os quatro elementos conceituais interconexos devem ser interpretados sob a perspectiva da coletividade, ou seja, a reparação constitucional de justiça de transição representa uma reparação a toda a sociedade brasileira. Somente assim será possível alcançar uma compreensão íntegra e constituinte do conceito da reparação na justiça transicional, tal como preconizada sob a forma de promessa na Carta Constitucional brasileira.

## Referências

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo Dalmas. As dimensões da justiça de transição no Brasil, a eficácia da Lei de anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. In: BRASIL. Ministério da Justiça. Comissão de Anistia. **A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada**. Oxford: Oxford University, Latin American Centre, 2011a. p. 214-248. Disponível em: [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwis4bSniN76AhVWHbkGHfy-CzgQFnoECBEQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.dhnet.org.br%2Fverdade%2Fresistencia%2Fa\\_pdf%2Flivro\\_mj\\_anistia\\_comparada.pdf&usq=AOvVaw1qj4TZ4XamyiReSKDAFoIE](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwis4bSniN76AhVWHbkGHfy-CzgQFnoECBEQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.dhnet.org.br%2Fverdade%2Fresistencia%2Fa_pdf%2Flivro_mj_anistia_comparada.pdf&usq=AOvVaw1qj4TZ4XamyiReSKDAFoIE). Acesso em: 13 out. 2022.

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo Dalmas. O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil. In: REÁTEGUI, Félix (org.). **Justiça de transição**: manual para a América Latina. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011b. p. 473-516. Disponível em: [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjM6f\\_Lhd76AhXdLLkGHUYcBXMqFnoECA4QAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.dhnet.org.br%2Fverdade%2Fresistencia%2Fa\\_pdf%2Fmanual\\_justica\\_transicao\\_america\\_latina.pdf&usg=AOvVaw0ZsPnj7oYIJsQWHIsrG3u](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjM6f_Lhd76AhXdLLkGHUYcBXMqFnoECA4QAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.dhnet.org.br%2Fverdade%2Fresistencia%2Fa_pdf%2Fmanual_justica_transicao_america_latina.pdf&usg=AOvVaw0ZsPnj7oYIJsQWHIsrG3u). Acesso em: 13 out. 2022.

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo Dalmas. Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação. In: SANTOS, Boaventura de Sousa *et al.* (org.). **Repressão e memória política no contexto Ibero-Brasileiro**: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Coimbra: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010. p. 26-59. Disponível em: [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjiwaSNjd76AhW7OkGHc9BDxMQFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Festudogeral.sib.uc.pt%2Fbitstream%2F10316%2F87245%2F1%2FRepressao%2520e%2520Memoria%2520Politica%2520no%2520Contexto%2520Ibero-Brasileiro.pdf&usg=AOvVawltE8aFargL4X6G\\_kNbpZLb](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjiwaSNjd76AhW7OkGHc9BDxMQFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Festudogeral.sib.uc.pt%2Fbitstream%2F10316%2F87245%2F1%2FRepressao%2520e%2520Memoria%2520Politica%2520no%2520Contexto%2520Ibero-Brasileiro.pdf&usg=AOvVawltE8aFargL4X6G_kNbpZLb). Acesso em: 13 out. 2022.

ALMEIDA, Eneá de Stutz e. A transição brasileira: memória, verdade, reparação e justiça (1979-2021). Salvador: Soffia10, 2022. 72 p. Disponível em: <http://justicadetransicao.org/wp-content/uploads/2022/02/a-transicao-brasileira-memoria-verdade-reparacao-e-justica-1979-2021-1.pdf>. Acesso em: 13 out. 2022.

ALMEIDA, Eneá de Stutz e. Uma breve introdução à justiça de transição no Brasil. In: ALMEIDA, Eneá de Stutz e (org.). **Justiça de transição no Brasil**: apontamentos. Curitiba: CRV, 2017. p. 13-36.

ALMEIDA, Eneá de Stutz e; TORREÃO, Marcelo Pires. O direito na exceção e o direito na transição: fundamentos excepcionais para uma justiça transicional. **Direito.UnB**: Revista de Direito da Universidade de Brasília, v. 3, n. 1, p. 113-136, set./dez.2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/26919/24505>. Acesso em: 13 out. 2022.

AMBOS, Kai; ALFONSO, Cesar. Paraguay. In: STAN, Lavinia; NEDELSKY, Nadya. **The encyclopedia of transitional justice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. v. 2.

BAGGIO, Roberta Camineiro. Justiça de transição como reconhecimento: limites e possibilidades do processo brasileiro. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa *et al.* (org.). **Repressão e memória política no contexto Ibero-Brasileiro**: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Coimbra: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010. p. 260-285. Disponível em: [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjiwaSNjd76AhW7O7kGHc9BDxMQFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Festudogeral.sib.uc.pt%2Fbitstream%2F10316%2F87245%2F1%2FRepressao%2520e%2520Memoria%2520Politica%2520no%2520Contexto%2520Ibero-Brasileiro.pdf&usg=AOvVaw1tE8aFargL4X6G\\_kNbpZLb](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjiwaSNjd76AhW7O7kGHc9BDxMQFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Festudogeral.sib.uc.pt%2Fbitstream%2F10316%2F87245%2F1%2FRepressao%2520e%2520Memoria%2520Politica%2520no%2520Contexto%2520Ibero-Brasileiro.pdf&usg=AOvVaw1tE8aFargL4X6G_kNbpZLb). Acesso em: 13 out. 2022.

BAIK, Tae-Ung. Fairness in transitional justice initiatives: the case of South Korea. **Buffalo Human Rights Law Review**, v. 19, p. 169-191, 2013. Disponível em: <https://digitalcommons.law.buffalo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1013&context=bhrlr>. Acesso em: 13 out. 2022.

BICKFORD, Louis. Transitional justice. *In*: SHELTON, Dinah L. (ed.). **The encyclopedia of genocide and crimes against humanity**. Detroit: Macmillan Reference, 2005. v. 3.

BOVEN, Theo Van. Basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law. *In*: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Audiovisual library of international law**. New York, 2005. Disponível em: [https://legal.un.org/avl/ha/ga\\_60-147/ga\\_60-147.html](https://legal.un.org/avl/ha/ga_60-147/ga_60-147.html). Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anistia**: legislação brasileira (1822-1979). Brasília: Câmara dos Deputados, 1980.

BUFORD, Warren; MERWE, Hugo Van Der. Les Réparations en Afrique Australe. **Cahiers d'Études Africaines**: Réparation, restitutions, réconciliations, entre Afriques, Europe et Amériques, v. 173-174, p. 263-322, 2004. Disponível em: <https://journals.openedition.org/etudesafricaines/4617>. Acesso em: 15 out. 2022.

CHARBONNEAU, Louis. U.N. backs alternative Iraq war reparation schemes. **Reuters**, 27 Jul. 2009. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/featuredCrisis/idUSN27537668>. Acesso em: 15 out. 2022.

DAVID, Roman. Twenty years of transitional Justice in the Czech lands. **Europe-Asia Studies**, v. 64, n. 4, p. 761- 784, June 2012.

DOMINGOS, Roney. É fake que Chico Caetano e Gil recebem bolsa ditadura e que ex-Presidentes recebem aposentadoria pelo Cargo. **G1**, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/fato-ou-fake/noticia/2018/11/02/e-fake-que-chico-caetano-e-gil-recebem-bolsa-ditadura-e-que-ex-presidentes-recebem-aposentadoria-pelo-cargo.ghtml>. Acesso em: 17 out. 2022.

ELSTER, Jon. **Rendición de Cuentas**: la justicia transicional en perspectiva histórica. Buenos Aires: Katz, 2006. 172 p.

ESPINOZA CUEVAS, Víctor; ORTIZ ROJAS, María Luisa; ROJAS BAEZA, Paz. **Truth Commissions**: an uncertain path?: comparative study of truth Commissions in Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala and South Africa from the perspective of victims, their relatives, human rights organisations and experts. Chile: Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos de Pueblo-CODEPU; Switzerland: Association for the Prevention of Torture-APT, 2002. Disponível em: [https://www.files.ethz.ch/isn/103018/Truth\\_Comm\\_Executive\\_Summary.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/103018/Truth_Comm_Executive_Summary.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

FERGUSON, James. **Give a man a fish**: reflections on the new politics of distribution. Durham: Duke University Press, 2015. 280 p.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento?: dilemas da justiça numa era 'pós-socialista'. **Cadernos de Campo**, São Paulo, v. 15, n. 14/15, p. 231-239, 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/50109/54229>. Acesso em: 15 out. 2022.

FRASER, Nancy. Introduction: redistribution or recognition? *In*: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?**: a political-philosophical exchange. Londres, Nova York: Verso, 2003.

FRASER, Nancy. Justice sociale, redistribution et reconnaissance. **La Revue du M.A.U.S.S.**, n. 23, p. 152-164, 1. sem. 2004. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-du-mauss-2004-1.htm>. Acesso em: 15 out. 2022.

FRASER, Nancy. Recognition without ethics? **Theory, Culture & Society**, v. 18, n. 2-3, 2001.

FRASER, Nancy. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition and participation. *In*: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?**: a political-philosophical exchange. Londres, Nova York: Verso, 2003.

GARAPON, Antoine. **Crimes que não se podem punir nem perdoar**: para uma justiça internacional. Lisboa: Instituto Piaget, 2002. 288 p.

GREIFF, Pablo de. **The handbook of reparations**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

GUEMBE, Maria Jose. Economic Reparations for Grave Human Rights Violations: The Argentinean Experience. *In*: GREIFF, Pablo de. **The handbook of reparations**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: A gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003a.

HONNETH, Axel. Recognition and moral obligation. **Social Research**, v. 64, n. 1, 1997.

HONNETH, Axel. Redistribution as recognition: a response to Nancy Fraser. *In*: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange**. Londres, Nova York: Verso, 2003b.

INSTITUTO DATAFOLHA. **Pesquisa Democracia e Ditadura 2014**. A pesquisa foi realizada com 2.614 pessoas em 161 municípios. A data de realização foi entre 19 e 20 de fevereiro 2014. [São Paulo, 2014]. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2014/03/31/democracia-x-ditadura-versao-2.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

INSTITUTO DATAFOLHA. **[Pesquisa] democracia e ditadura 2020**. A pesquisa foi realizada com 2.016 pessoas em todos os Estados do país. A pesquisa foi realizada entre 23 e 24 de junho de 2020. [São Paulo, 2020]. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2020/06/29/ae4ce42b1f209589158cb991d1123b8cdd.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2022.

INSTITUTO DATAFOLHA. **Pesquisa Democracia e Ditadura 2022**. A pesquisa foi realizada com 5.744 entrevistas. A pesquisa foi realizada entre 16 e 18 de agosto de 2022. [São Paulo, 2022]. Disponível em: <https://media.folha.uol.com.br/datafolha/2022/08/23/democraci378459812945fasfhj08.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2022.

INSTITUTO DATAFOLHA. **31 de março.** Pesquisa Opinião sobre Comemoração do Golpe Militar. A pesquisa foi realizada com 2.086 pessoas em 130 municípios. A pesquisa foi realizada entre 2 e 3 de abril de 2019. [São Paulo, 2019]. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/04/09/6eefsfstsse375c1edf00e2256494e20b3gm.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

LIRA, Elizabeth. Verdad, reparación y justicia: el pasado que sigue vivo en el presente. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **Contribución de las políticas de verdad, justicia y reparación a las democracias en América Latina.** San José de Costa Rica: IIDH: 2011. 272 P. Disponível em: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1583/contribucion-de-las-politicas-vjr-2011.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

MARGARRELL, Lisa. **Reparations in theory and practice.** New York: International Center for Transitional Justice, 2007. (Reparative Justice Series). Disponível em: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Reparations-Practice-2007-English.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

MARSHALL, T.H. **Citizenship and social class and other essays.** Cambridge: Cambridge University Press, 1950. 85 p. Disponível em: [http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/davy/wustldata/1950\\_Marshall\\_Citizenship\\_and\\_Social\\_Class\\_OCR.pdf](http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/davy/wustldata/1950_Marshall_Citizenship_and_Social_Class_OCR.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva. In: MAUSS, Marcel. **Sociologia e Antropologia.** São Paulo: Cosac & Naif, 2003.

MUTHARIKA, Arthur Peter. Accountability for political abuses in pre-democratic Malawi: the primacy of truth. **Third World Legal Studies**, v. 16, 2003. Disponível em: <https://scholar.valpo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1010&context=twls>. Acesso em: 15 out. 2022.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. A judicialização da política na transição democrática no Brasil (1979-1988). **Suprema Revista de Estudos Constitucionais**, v. 1, n. 1, 2021. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/23/20>. Acesso em: 15 out. 2022.

OLIVEIRA, Luís Roberto Cardoso de. Sensibilidade cívica e cidadania no Brasil. **Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia**, Niterói, n. 44, p. 34-63, 1. Sem. 2018. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/11318/vkcLzeeCZNXj40EbjanR0Fcl2DyqSyzJmH1UVChl.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 out. 2022.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: report of the Secretary-General. New York, 2004. Disponível em: [https://digitallibrary.un.org/record/527647/files/S\\_2004\\_616-EN.pdf?ln=en](https://digitallibrary.un.org/record/527647/files/S_2004_616-EN.pdf?ln=en). Acesso em: 15 out. 2022.

OST, François. **À quoi sert le droit?: usages, fonctions, finalités**. Bruxelas: Bruylant, 2016.

OST, François. **O tempo do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. 442 p.

REPARE Bem. Direção de Maria de Medeiros. Projeto Marcas da Memória, Comissão de Anistia e Reparação, Ministério da Justiça do Brasil, Instituto Via BR, Ana Petta, Maria de Medeiros, Agustí Camps e Minnie Ferrara. Portugal, Espanha, Brasil, 2013. vídeo, cor, 93 min. Disponível em: <https://vimeo.com/176160470>. Acesso em: 16 out. 2022.

SERRA LEOA. Truth and reconciliation commission of Sierra Leone. **Witness to Truth: Report of the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission**. [Accra, Ghana], 2002. v. 1. Disponível em: <https://www.sierraleonetrcc.org/index.php/view-the-final-report/download-table-of-contents/volume-one>. Acesso em: 16 out. 2022.

SOCIOLOGY OF LAW: o direito entre o caos e a desconstrução, 4., 2018, Canoas, Rio Grande do Sul. [Anais]. Canoas, RS: Universidade La Salle; Uruguai: Universidad de La República; Portugal: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra; Itália: Ente Interuniversitario Fermano. Programação disponível em: <https://sociologyoflaw2018.eventize.com.br/index.php?pagina=3>. Acesso em: 16 out. 2022.

TAYLOR, Charles. **Argumentos filosóficos**. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

TAYLOR, Charles. **El multiculturalismo y 'la política del reconocimiento'**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

TAYLOR, Charles. **Hegel and modern society**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.



TORREÃO, Marcelo Pires. O Poder Judiciário e a dimensão da memória e da verdade na justiça de transição brasileira. In: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Justiça de transição, direito à memória e à verdade: boas práticas**. Brasília, 2018. p. 455-489. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/coletaneas-de-artigos/07\\_18\\_coletanea\\_de\\_artigos\\_justica\\_de\\_transicao](https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/coletaneas-de-artigos/07_18_coletanea_de_artigos_justica_de_transicao). Acesso em: 16 out. 2022.

TORREÃO, Marcelo Pires. Reparações às vítimas segundo os tribunais brasileiros: análises qualitativas e quantitativas. In: ALMEIDA, Eneá de Stoltz (org.) *Justiça de transição e democracia*. Salvador: Soffia10, 2021. p. 130-183. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1oHv9FzfUekQVuuNSSm4jvAMrL42dZz\\_p/view](https://drive.google.com/file/d/1oHv9FzfUekQVuuNSSm4jvAMrL42dZz_p/view). Acesso em: 16 out. 2022.

TORREÃO, Marcelo Pires; ALMEIDA, Eneá de Stutz. O Tempo da justiça de transição. **Revista de História Constitucional**, n. 22, p. 690-716, 2021. Disponível em: <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/692/178178393>. Acesso em: 16 out. 2022.

VAN ZYL, Paul. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasília, n. 1, p. 32-55, jan./jun. 2009.

WERLE, Gerhard; MORITZ, Vormbaum. After the fall of the Berlin wall: transitional justice in Germany. In: POPOVSKI, Vesselin; SERRANO, Mónica (ed.). **After oppression: transitional justice in Latin America and Eastern Europe**. Tóquio, Nova Iorque, Paris: United Nations University Press, 2012. p. 298-332.

## Jurisprudência citada

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Enunciado de Súmula nº 647**. São imprescritíveis as ações indenizatórias por danos morais e materiais decorrentes de atos de perseguição política com violação de direitos fundamentais ocorridos durante o regime militar. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/docs\\_internet/VerbetesSTJ.pdf](https://scon.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ.pdf). Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153/DF**. Relator: Min. Eros Grau, 29 de abril de 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Mandado de Segurança 28700/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, 30 de outubro de 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3428275>. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 553710/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli, 23 de novembro de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13499625>. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região) (6ª Turma). **Apelação Cível 0068753-43.2011.4.01.3400**. Relator: Des. Jirair Aram Meguerian, 16 de outubro de 2015. Disponível em: <http://arquivo.trf1.jus.br/default.php?p1=0068753-43.2011.4.01.3400>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região) (5ª Turma). **Apelação Cível 0040437-49.2013.4.01.3400**. Relator: Des. Souza Prudente. Andamento processual disponível em: <https://pje2g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalleProcesoConsultaPublica/listView.seam?ca=1e1644a5b9d4bb4cc6e96804f21f734d415219ddelffc491>. Acesso em: 11 nov. 2022.

## Legislação citada

ALEMANHA. **Communist injustice amending Law**, 1º de julho de 1994. Disponível em: <https://transitionaljusticedata.com/browse/index/Browse.mechanism:reparation/Browse.countryid:45>. Acesso em: 8 nov. 2022.

ALEMANHA. **Communist injustice indemnification Law**, 4 de novembro de 1992. Disponível em: <https://transitionaljusticedata.com/browse/index/Browse.mechanism:reparation/Browse.countryid:45>. Acesso em: 8 nov. 2022.

ALEMANHA. **Payment in recognition of ghetto work**, 1 October 2007. Disponível em: <https://transitionaljusticedata.com/browse/index/Browse.mechanism:reparation/Browse.countryid:45>. Acesso em: 8 nov. 2022.

ARGENTINA. **Ley nº 23.466, octubre 30 de 1986**. Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina, [1986]. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23466-63251/actualizacion>. Acesso em: 14 out. 2022.

ARGENTINA. **Ley nº 24.043, noviembre de 1991**. Promulgada parcialmente: diciembre 23 de 1991. Buenos Aires: Congreso de la Nacion Argentina, [1991]. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24043-442/actualizacion>. Acesso em: 14 out. 2022.

ARGENTINA. **Ley nº 24.411, diciembre 7 de 1994**. Buenos Aires: Congreso de la Nacion Argentina, [1994]. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24411-793/actualizacion>. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. 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: 17 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995**. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 02/09/1961 a 15/08/1979, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1995]. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9140&ano=1995&ato=474ITUq5UeJpWTf0b>. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República, [1999]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002**. Regulamenta o art. 8º do Ato das disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2002]. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10559&ano=2002&ato=26fETQq5ENNpWTb4c>. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011.** Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da casa Civil da Presidência da República. Brasília: Presidência da República, [2011]. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10559&ano=2002&ato=26fETQq5ENnpWTb4c>. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.

CHILE. **Ley nº 19.123, 31 ene. 1992.** Santiago: Ministerio del Interior, [1992]. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30490>. Acesso em: 14 out. 2022.

CORÉIA DO SUL. **Ato nº 4.266, de 6 de agosto de 1990.** Disponível em: <https://transitionaljusticedata.com/browse/index/Browse.mechanism:reparation/Browse.countryid:107>. Acesso em: 8 nov. 2022.

CORÉIA DO SUL. **Ato nº 5.463, de 17 de dezembro de 1997.** Disponível em: <https://transitionaljusticedata.com/browse/index/Browse.mechanism:reparation/Browse.countryid:107>. Acesso em: 8 nov. 2022.

ESLOVÁQUIA. **Act on the mitigation of certain injustices to persons deported to Nazi concentration and prison camps**, do ano de 1999. Disponível em: <https://transitionaljusticedata.com/browse/index/Browse.mechanism:reparation/Browse.countryid:161>. Acesso em: 8 nov. 2022.

ESPAÑHA. **Ley nº 4, de 29 de junio, de 1990. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 156, 30jun.1990.** Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1990-15347&p=20140705&tn=1>. Acesso em: 14 out. 2022.

ESPAÑHA. **Ley nº 46, de 15 de octubre de 1977. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 248, p. 22765-22766, 17 oct. 1977.** Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-24937>. Acesso em: 14 out. 2022.

MALAWI'S Constitution of 1994 with Amendments through 2017. Chapter XIII: National Compensation Tribunal. Lilongué: Parliament, [1994]. Disponível em: [https://www.constituteproject.org/constitution/Malawi\\_2017.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Malawi_2017.pdf?lang=en). Acesso em: 14 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution nº 60/147** adopted by the General Assembly on 16 December 2005. Basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law. New York, 2005. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/496/42/PDF/N0549642.pdf?OpenElement>. Acesso em: 16 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The Security Council Resolution nº 687, 3 April 1991**. New York, 1991. Disponível em: <https://www.un.org/Depts/unmovic/documents/687.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

PARAGUAI. **Ley nº 838, de 12 de septiembre de 1996**. Assunción: Congreso de la Nacion Paraguaya, [1996]. Disponível em: <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/normativa/Ley%20Nro%20838-96.pdf>. Acesso em: 14 out. 2022.

REPÚBLICA TCHECA. **Act on judicial rehabilitation**, de 1990. Disponível em: <https://transitionaljusticedata.com/browse/index/Browse.mechanism:reparation/Browse.countryid:30>. Acesso em: 8 nov. 2022.

REPÚBLICA TCHECA. **Act on the illegality of the communist regime and on the resistance against It, de 1993**. Disponível em: <https://transitionaljusticedata.com/browse/index/Browse.mechanism:reparation/Browse.countryid:30>. Acesso em: 8 nov. 2022.

REPÚBLICA TCHECA. **Law on extrajudicial rehabilitation**, de 1991. Disponível em: <https://transitionaljusticedata.com/browse/index/Browse.mechanism:reparation/Browse.countryid:30>. Acesso em: 8 nov. 2022.-

ROMÊNIA. Decretul-lege, nr. 118, din 30 martie 1990. **Monitorul Oficial**, n.1208, 10 decembrie 2020. Disponível em: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/60114>. Acesso em: 14 out. 2022.

SÉRVIA. Law on civilian invalids of war. **Official Gazette of Republic of Serbia**, n. 52, 1996. Disponível em: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WxroaPKkcLgJ:www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2014/03/The\\_Law\\_on\\_Civilian\\_Invalids\\_of\\_War.pdf&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WxroaPKkcLgJ:www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2014/03/The_Law_on_Civilian_Invalids_of_War.pdf&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 14 out. 2002.

ZIMBÁBUE. **War victims compensation act**. [14 November 1980]. Disponível em: <https://www.law.co.zw/download/1797/>. Acesso em: 14 out. 2022.



# A implementação de um governo aberto no Executivo federal brasileiro: próximos passos e novos desafios<sup>1</sup>

*The implementation of an open government in the Brazilian federal government: next steps and new challenges*

*La implementación de un gobierno abierto en el Ejecutivo federal brasileño: próximos pasos y nuevos desafíos*

**Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel<sup>2</sup>**

Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte, MG, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1362-1917>

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

## Resumo

Em 2011, com a criação da Parceria para Governo Aberto, iniciou-se um processo de implementação de um governo mais aberto no Brasil. Desde então, políticas públicas e ferramentas têm sido desenvolvidas para aumentar a abertura de dados governamentais, especialmente no Executivo federal. Mais de uma década depois, alguns importantes passos foram dados, mas ainda há muito a ser feito. Somam-se a isso os novos desafios e as oportunidades que surgem com a emergência de saúde pública que abalou as estruturas sociais e econômicas dos países pelo mundo. Nesse cenário, este artigo busca fazer um panorama do grau de implementação de um governo aberto no Executivo federal brasileiro nestes quase dez anos. Para tanto, analisa as normas, políticas públicas e ferramentas criadas no tema, avalia o monitoramento e a maturidade da abertura de dados nos órgãos federais e traça os próximos passos para uma expansão dessa abertura, considerando

<sup>1</sup> MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos. A implementação de um governo aberto no Executivo federal brasileiro: próximos passos e novos desafios. *Suprema*: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 2, n. 2, p. 85-125, jul./dez. 2022.

<sup>2</sup> Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). *Visiting Scholar na University of Michigan* (USA – 2022/1). Mestre em Direito na UFMG, com dissertação de mestrado duplamente premiada (IDARJ e CAEDJus). Autora de Fundamentos da Transparência Pública (Lumen Juris, 2022) e Instituições e Políticas Públicas (Arraes, 2020). Bacharela em Direito na UFMG, com formação complementar na *University of Leeds* (UK). Gerente Regulatório Institucional no Grupo Uol/PagSeguro. Currículo lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4334194U7>. \*O artigo é resultado parcial de pesquisa de doutorado da autora e não reflete posicionamento institucional de nenhuma das instituições das quais faz parte.

os novos desafios e as peculiaridades do pós-pandemia da Covid-19. Utiliza-se da técnica metodológica de estudo de caso e do procedimento de análise de conteúdo. Os casos analisados foram as políticas públicas, os atos normativos e as ferramentas em governo aberto do Executivo federal, quais sejam, Portal Brasileiro de Dados Abertos, Painel Monitoramento Dados Abertos, Decreto nº 8.777/2016, Resolução nº 3/2017 CGINDA, Decreto nº 10.160/2019 e Planos de Ação Nacional em Governo Aberto. Os indicadores de análise foram a avaliação dos dados estatísticos coletados, as recomendações de organismos internacionais (como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE) e de *rankings* internacionais em dados abertos (como o *Global Open Data Index*) e, por fim, os fundamentos teóricos extraídos da bibliografia levantada. Ao final, constata-se uma necessidade de profunda reformulação da política de abertura de dados públicos, especialmente em razão das repercussões da pandemia na Administração Pública. Os aspectos de originalidade da pesquisa derivam, em especial, do levantamento de dados primários acerca da abertura de dados de órgãos federais e da abordagem utilizada. Contribui, assim, para a imprescindível e urgente necessidade de aprimoramento da tomada da decisão pública na era de dados abertos.

## Palavras-chave

Governo aberto; dados abertos; Executivo federal; pandemia da Covid-19.

## Sumário

1. Introdução. 2. A política de governo aberto do Executivo federal. 2.1 *Open Government Partnership* e os Planos de Ação Nacional. 2.2 A política de dados abertos federal. 3. Ferramentas públicas para o monitoramento da abertura de dados. 4. A maturidade da abertura de dados do governo federal: recomendações e *rankings* internacionais. 5. Os próximos passos e novos desafios para um governo federal mais aberto e transparente. 6. Conclusão.

## Abstract

In 2011, with the creation of the Open Government Partnership, a process of implementing a more open government in Brazil began. Since then, public policies and tools have been developed to increase the openness of public data, especially in the federal government. Almost a decade later, some important steps have been taken, but much remains to be done. Added to this are the new challenges and opportunities that arise with the public health emergency that has shaken the social and economic structures of countries around the world. In this scenario, this paper seeks to provide an overview of the degree of implementation of an open



government in the Brazilian federal government in these almost ten years. To this end, it analyzes the law, public policies and tools created in the theme, evaluates the monitoring and maturity of data opening in federal agencies and, finally, outlines the next steps for an expansion of this objective, considering the new challenges and peculiarities of the Covid-19 pandemic. It uses the methodological technique of case study and the content analysis procedure, collecting statistical data, bibliography and international recommendations. At the end, the essay shows there is a need for a profound reformulation of the public data opening policy, especially due to the repercussions of the pandemic on Public Administration. The originality aspects of the research derive, in particular, from the collection of primary data about the opening of data from federal agencies and the approach used. It thus contributes to the essential and urgent need to improve public decision-making in the open data age.

## Keywords

Open government; open data; federal government; Covid-19 pandemic.

## Contents

1. Introduction. 2. The open government policy of the Federal Executive. 2.1 Open Government Partnership and National Action Plans. 2.2 The Federal Open Data Policy. 3. Public tools for monitoring open data. 4. The maturity of openness of federal government data: recommendations and international rankings. 5. The next steps and new challenges for a more open and transparent federal government. 6. Conclusion.

## Resumen

En 2011, con la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto, se inició un proceso para implementar un gobierno más abierto en Brasil. Desde entonces, se han desarrollado políticas públicas y herramientas para aumentar la apertura de datos gubernamentales, especialmente en el poder ejecutivo federal. Más de una década después, se han dado algunos pasos importantes, pero aún queda mucho por hacer. A ello se suman los nuevos retos y oportunidades que surgen con la emergencia de salud pública que ha sacudido las estructuras sociales y económicas de países de todo el mundo. En este escenario, este artículo busca ofrecer una visión general del grado de implementación de un gobierno abierto en el Ejecutivo Federal brasileño en estos casi diez años. Para ello, analiza las normas, políticas públicas y herramientas creadas en la materia, evalúa el monitoreo y madurez de los datos abiertos en las dependencias federales y delinea los próximos pasos para ampliar esa apertura, considerando los nuevos desafíos y peculiaridades de la pospandemia.



de covid-19. Utiliza la técnica metodológica del estudio de caso y el procedimiento de análisis de contenido. Los casos analizados fueron políticas públicas, actos normativos y herramientas de gobierno abierto del Ejecutivo Federal, a saber, Portal Brasileño de Datos Abiertos, Panel de Monitoreo de Datos Abiertos, Decreto N° 8.777/2016, Resolución N° 3/2017 CGINDA, Decreto N° 10.160/ 2019 y Planes Nacionales de Acción de Gobierno Abierto. Los indicadores de análisis fueron la evaluación de los datos estadísticos recopilados, las recomendaciones de organismos internacionales (como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE) y los rankings internacionales en datos abiertos (como el Global Open Data Index) y, por último, la fundamentos teóricos extraídos de la bibliografía levantada. Al final, es necesaria una profunda reformulación de la política de apertura de datos públicos, especialmente por las repercusiones de la pandemia en la Administración Pública. Los aspectos de originalidad de la investigación se derivan, en particular, del levantamiento de datos primarios sobre la apertura de datos de las agencias federales y el enfoque utilizado. Contribuye así a la imprescindible y urgente necesidad de mejorar la toma de decisiones públicas en la era de los datos abiertos.

## Palabras clave

Gobierno abierto; información abierta; ejecutivo federal; Pandemia de COVID-19

## Índice

1. Introducción. 2. La política de gobierno abierto del Ejecutivo Federal. 2.1 Alianza para el Gobierno Abierto y Planes Nacionales de Acción. 2.2 La Política Federal de Datos Abiertos. 3. Herramientas públicas de seguimiento de datos abiertos. 4. La madurez de la apertura de los datos del gobierno federal: recomendaciones y rankings internacionales. 5. Los próximos pasos y nuevos desafíos para un gobierno federal más abierto y transparente. 6. Conclusión.

## 1. Introdução

Em um contexto de profundos e crescentes impactos da tecnologia da informação e da comunicação na gestão pública, emerge um novo paradigma de exigência de transparência e participação no poder público: a implementação de um governo aberto.

Trata-se de um modelo organizacional, baseado nos valores e princípios da transparência, democracia participativa, *accountability* e inovação tecnológica,

no qual as atividades do governo devem ser e estar cada vez mais abertas aos cidadãos, tanto para acesso às informações públicas como para participação nos processos deliberativos, criando novos espaços de ação colaborativa e inovadora (CRUZ-RUBIO, 2015).

O paradigma de governo aberto extravasa, portanto, as fronteiras do acesso à informação e transparência, envolvendo também a participação dos cidadãos, bem como a cocriação de valores públicos, a coínovação de bens e serviços e a corresponsabilidade entre afetados e gestores. A palavra “abertura” tem, assim, acepção ampla, para conferir acesso a informações, dados, documentos, espaços e processos decisórios do poder público pela sociedade civil. Com isso, busca-se romper não só com a cultura do sigilo, mas também com a da propriedade burocrática das informações e das competências nos processos decisórios públicos (POSSAMAI, 2016). Assim, muito além da transparência, a abertura dos dados governamentais significa a sua livre disponibilidade, acessibilidade, ampla possibilidade de reutilização, redistribuição e legibilidade por máquinas, sem restrições de qualquer ordem, de acordo com os padrões básicos de dados abertos.

Ainda, a abertura de dados fortalece a democracia e se baseia nos valores democráticos, contribuindo para a recuperação democrática do País, que assiste a uma crise comparável a períodos autoritários históricos anteriores (DIAMOND, 2020).

Nesse contexto, desde 2011, com a fundação da Parceria para o Governo Aberto (OGP), os países têm buscado se adequar ao paradigma de governo ou estado aberto, encontrando-se, hoje, em diferentes níveis de maturidade em abertura dos dados públicos. Este artigo busca, portanto, avaliar o grau de implementação de um governo aberto no Brasil, considerando o histórico desde 2011 até hoje. A partir disso, apontar os próximos passos para um aperfeiçoamento da política de abertura de dados governamentais e identificar os desafios impostos na área, levando em consideração, ainda, as novas obrigações e oportunidades surgidas para a digitalização, virtualização e abertura dos processos decisórios públicos com a recente pandemia da Covid-19. Para tanto, utilizam-se a técnica metodológica de estudo de caso (políticas públicas selecionadas no tema) e o procedimento de análise de conteúdo (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020). Os casos analisados foram as políticas públicas, os atos normativos e as ferramentas em governo aberto

do Executivo federal, quais sejam, Portal Brasileiro de Dados Abertos<sup>3</sup>, Painel Monitoramento Dados Abertos<sup>4</sup>, Decreto nº 8.777/2016<sup>5</sup>, Resolução nº 3/2017 CGINDA<sup>6</sup>, Decreto nº 10.160/2019<sup>7</sup> e Planos de Ação Nacional em Governo Aberto<sup>8</sup>. Os critérios de análise foram a avaliação dos dados estatísticos coletados, as recomendações de organismos internacionais (como OCDE) e de *rankings* internacionais em dados abertos (como o *Global Open Data Index*) e, por fim, os fundamentos teóricos extraídos da bibliografia levantada.

Foram levantados dados primários (legislação, estatísticas) e secundários (bibliografia, recomendações internacionais) para embasar a pesquisa (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020), que se baseia na hipótese basilar de que o governo federal brasileiro não avançou suficientemente na abertura de dados, o que compromete a transparência e participação social na construção de políticas públicas. Ademais, supõe-se como hipóteses que a abertura de dados estimula a inovação e o desenvolvimento econômico, além de trazer mais qualidade para a tomada da decisão pública, e que, no cenário pós-pandêmico, esse tema se tornou ainda mais central e urgente. Por fim, é importante avançar em temas mais basilares como o acesso à informação e a canais participativos antes de focar primeiramente em dados abertos, levando em conta que são temas conectados, mas que funcionam conforme uma escada, dividida em etapas de desenvolvimento graduais e constantes. Com isso, evitam-se o desperdício de recursos públicos e as iniciativas isoladas.

<sup>3</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal Brasileiro de Dados Abertos. **Dados.gov.br**, Brasília, [2022d]. Disponível em: <http://www.dados.gov.br>. Acesso em: 16 nov. 2022.

<sup>4</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. Painel monitoramento de dados abertos: [mês de referência out/2022]. **Gov.br**, Brasília, 2022a. Traz dados de 2016 a 2022. Periodicidade de atualização: mensal. Disponível em: <http://painéis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>. Acesso em: 14 nov. 2022.

<sup>5</sup> BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

<sup>6</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos. **Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017**. Brasília: Conselho Nacional de Arquivos, [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/resolucoes/resolucao-n-o-3-de-13-de-outubro-de-2017>. Acesso em: 17 nov. 2022.

<sup>7</sup> BRASIL. **Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019**. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10160.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10160.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

<sup>8</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. Planos de ação. **Gov.br**, Brasília, [2022c]. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao>. Acesso em: 14 nov. 2022.

## 2. A política de governo aberto do Executivo federal

Há mais de uma década o País iniciou um processo gradual e crescente de abertura dos dados públicos. Em 2011, com a criação da *Open Government Partnership* (OGP), assumiu internacionalmente o compromisso de promover o acesso crescente dos cidadãos a informações públicas em todos os níveis do governo e de disponibilizar os dados governamentais em formato aberto. O Brasil foi um dos cofundadores da iniciativa, endossando a declaração e os princípios de governo aberto e pactuando o desenvolvimento bienal dos seus Planos de Ação Nacional, para a sua implementação dentro do território brasileiro (-OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2011). Paralelamente ao movimento de dados abertos, eram executados os primeiros passos para a efetividade do acesso à informação no Brasil, com a promulgação da Lei nº 12.527/2011 – a Lei de Acesso à Informação (LAI)<sup>9</sup>. Conforme o modelo de “círculo de ação” de Kosack e Fung (2014), transparência, participação e governo aberto estão interconectados, e medidas de transparência de sucesso podem levar à participação e abertura do governo, ainda que esse não seja um caminho curto e certo. De forma semelhante, as tecnologias relacionadas a dados abertos são propulsoras de transparência e participação social, promovendo, também, inovação e desenvolvimento econômico (FREITAS *et al.*, 2018).

Para a compreensão do grau de implementação de um governo aberto no País, é preciso mapear os atos normativos e as políticas públicas ligados a essa pauta. Foca-se, aqui, nos programas do Executivo federal, por exercer um papel de liderança nesse processo, de tal modo que a abertura de dados nos outros poderes e entes federados é ainda muito incipiente. O quadro 1 executa essa tarefa.

---

<sup>9</sup> BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

### Quadro 1 – Mapeamento das normas e políticas em dados abertos do governo federal

Política ou programa	Resumo
Planos de Ação Nacional em Governo Aberto	Operacionalização das ações do <i>Open Government Partnership</i> em planos bienais
Portal Brasileiro de Dados Abertos	Ferramenta para buscar e usar os dados abertos do governo federal
Decreto nº 8.777/2016 Resolução nº 3/2017 CGINDA	Política de publicação de dados abertos do governo federal
Decreto nº 10.160/2019	Institui o Comitê Interministerial de Governo Aberto e a Política Nacional de Governo Aberto
Painel Monitoramento Dados Abertos	Instrumento para avaliar e acompanhar o grau de abertura dos dados dos órgãos do Executivo federal

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do Portal de legislação do Planalto.

De plano, a análise desse levantamento já permite constatar que não há uma lei geral e nacional de dados abertos vigente no Brasil, nos moldes da LAI, que padronize a disponibilização de dados abertos nos entes subnacionais e nos três poderes. Isso explica, em parte, o baixo grau de disseminação nacional dessas práticas e o quadro de dispersão dos dados públicos e de ausência de padronização, quando disponibilizados. Tramita há alguns anos, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei (PL) nº 7.804/2014<sup>10</sup>, que busca criar essa lei, mas ainda não obteve sucesso em ser aprovado.

Ainda que não haja uma lei específica de dados abertos, a própria estrutura da Lei de Acesso à Informação já dá um certo suporte normativo a uma política de governo aberto e faz menções pontuais à abertura de dados. No que tange aos ditames legais sobre transparência ativa, traz a exigência de que os sítios eletrônicos oficiais de órgãos e entidades públicas possibilitem a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários (livres), bem como o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquinas (art. 8, § 3º, II e III, da LAI). Ademais, além de serem legíveis por máquinas, os dados devem ser legíveis por humanos, conforme as diferentes capacidades e contextos, o que demanda investimento na capacitação da sociedade civil (BENNETT; HARVEY, 2009).

Nos tópicos a seguir, serão abordadas cada uma dessas normas e políticas públicas federais em dados abertos ora mapeadas.

<sup>10</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7804/2014**. Brasília: Câmara dos Deputados, [2021]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/620193>. Acesso em: 17 nov. 2022.

## 2.1 *Open Government Partnership* e os Planos de Ação Nacional

A operacionalização dos princípios e valores da Parceria para o Governo Aberto – *Open Government Partnership* – no âmbito nacional se deu por intermédio dos Planos de Ação Nacional em Governo Aberto (BRASIL, 2022c).

O 1º Plano de Ação Brasileiro<sup>11</sup>, lançado em 2011 e vigente até 2013, foi instituído pelo Decreto de 15 de setembro de 2011<sup>12</sup> e trouxe 32 compromissos assumidos pelo País, a serem cumpridos por cinco órgãos do governo federal, conforme cronograma de implementação estabelecido.

Em resumo, esse plano trouxe medidas de capacitação de servidores públicos; mapeamento e catalogação de dados do governo federal até então disponibilizados na internet; reestruturação e adaptação de portais e sítios eletrônicos; ações de disseminação; organização de eventos para participação da sociedade civil; e, por fim, o desenvolvimento de ponto de convergência no acesso aos dados públicos, o Portal Brasileiro de Dados Abertos (BRASIL, 2022d). Desse modo, o primeiro plano traz estratégias mais voltadas à efetividade do acesso à informação. Muito antes de conseguir executar medidas mais avançadas de governo aberto, eram dados os primeiros passos para a melhoria da transparência ativa e passiva, concomitantes com a tramitação e aprovação da LAI.

Transcorridos os dois anos, foi publicado um relatório de autoavaliação do 1º Plano, com um balanço de como o governo federal avaliava a implementação dos compromissos assumidos<sup>13</sup>. Segundo ele, foram 26 compromissos implementados, 4 parcialmente implementados e 2 não foram implementados.

Um compromisso não implementado foi a realização de uma pesquisa de campo para identificar as principais demandas da sociedade no que se refere ao acesso à informação, para aprimorar a transparência ativa. A justificativa foi que essa medida não seria mais necessária após a implementação do Sistema Eletrônico

<sup>11</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. 1º Plano de Ação brasileiro na Parceria para Governo Aberto (OGP). Gov.br, Brasília, 2020d. Publicado em 12 dez. 2014, às 11h30, e atualizado em 17 jun. 2020, às 20h12. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/1o-plano-de-acao>. Acesso em: 14 nov. 2022.

<sup>12</sup> BRASIL. **Decreto de 15 de setembro de 2011**. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

<sup>13</sup> OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Balanço**: plano de ação do Brasil na parceria para governo aberto. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2013. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/1o-plano-de-acao/balanco-primeiro-plano.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) federal, que poderia fazer esse retrato de forma bem mais barata e rápida. O outro foi a capacitação de servidores em gestão de documentos e informação pública pela Controladoria-Geral da União (CGU). Optou-se por adiar esse compromisso para o 2º Plano, “pois outros órgãos, além da CGU, contribuiriam para as ações de capacitação, como, por exemplo, o Arquivo Nacional.

Na implementação parcial entraram os compromissos associados à reestruturação do Portal da Transparência e à integração sistêmica das ouvidorias públicas federais, pois não foram finalizados dentro da vigência do 1º Plano. Por sua vez, as demais ações, como a criação colaborativa do Portal Brasileiro de Dados Abertos, foram consideradas integralmente cumpridas, mas dependem de continuidade e expansão das medidas iniciais para sua manutenção atualizada e seu constante avanço e efetividade.

A partir desses resultados, foi construído o 2º Plano (2013-2016)<sup>14</sup>. Dessa vez foram 52 compromissos assumidos, dos quais 69% foram implementados no período (com 19 órgãos federais envolvidos). O governo federal realizou iniciativas para a participação da sociedade civil na elaboração do Plano, como eventos virtuais e presenciais; das 32 propostas levadas, 19 foram acatadas. Uma delas foi a instituição de grupo de trabalho, do qual dez organizações da sociedade civil fizeram parte.

Esse plano trouxe medidas de transparência e abertura de dados em pautas sociais específicas, como educação, saúde, previdência social, e também de fomento à disseminação de práticas de governo aberto em nível local. Assim como o anterior, houve atrasos e adiamentos dos prazos de cumprimento das iniciativas. Por exemplo, não conseguiram cumprir a abertura dos dados educacionais disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC) durante o plano: o grau de cumprimento foi classificado como “limitado”, ou seja, execução reduzida a poucas ações (PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO BRASIL, 2016a).

Outro ponto é que, na avaliação do *Independent Report Mechanism* (IRM), que examina o progresso nos compromissos assumidos perante a OGP, constatou-se o conservadorismo das ações previstas, o que diminui o seu impacto. Também se

<sup>14</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. 2º Plano de Ação brasileiro na Parceria para Governo Aberto (OGP). Gov.br, Brasília, 2022b. Publicado em 18 dez. 2014, às 16h07, e atualizado em 8 set. 2022, às 14h45. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/2o-plano-de-acao-brasileiro>. Acesso em: 14 nov. 2022.

verificou a concentração das iniciativas apenas no Executivo federal. Foi recomendada, assim, a adoção de medidas mais ambiciosas no 3º Plano e que articulem os três poderes e os entes federados subnacionais.

No 3º Plano (de 2016 a 2018)<sup>15</sup>, foram firmados dezesseis compromissos. A novidade foi a participação do Legislativo, do Judiciário e de governos estaduais e municipais, além da mudança metodológica para incluir mais a sociedade civil na sua construção (PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO BRASIL, 2016b). O Legislativo participou, principalmente, por meio da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e o Judiciário, por intermédio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Foram realizadas consultas públicas para mapeamento dos temas de interesse da sociedade civil e seleção de cinco temas prioritários e, posteriormente, oficinas de cocriação.

Por votação aberta, elegeram-se como prioridades da sociedade civil os seguintes eixos: mecanismos de participação social; transparência sobre recursos públicos; fomento a governo aberto em estados e municípios; inovação e governo aberto na educação; e dados abertos e transparência ativa no meio ambiente. Os temas observaram, ainda, aderência aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Outra novidade foi a inclusão de fichas detalhadas sobre cada um dos compromissos, anexadas ao Plano. Nelas, incluíram-se informações sobre o órgão coordenador, os órgãos e atores envolvidos e servidores responsáveis (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2016).

Em 2020, isto é, dois anos após a conclusão do 3º Plano, o cenário é que dos dezesseis compromissos, 50% já foram integralmente cumpridos e os demais estão em andamento. Panoramicamente, 89% do 3º Plano já foi executado, segundo dados da CGU (BRASIL, 2020c).

Por fim, o 4º Plano de Ação (2018-2020)<sup>16</sup> conta com onze compromissos, produzidos colaborativamente com 88 instituições, das quais 39 são organizações da sociedade civil. Utilizou-se, em regra, a mesma metodologia e lógica do plano anterior, dessa vez com a seleção de quatro temas prioritários indicados pela

<sup>15</sup> OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **3º plano de ação nacional**: versão em português. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/3o-plano-de-acao-versao-final.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

<sup>16</sup> OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **4º plano de ação nacional em governo aberto**. Brasília: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2018. Disponível em: [http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4o-plano-de-acao-nacional\\_portugues.pdf](http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4o-plano-de-acao-nacional_portugues.pdf). Acesso em: 14 nov. 2022.



sociedade civil: transparência fundiária; governo aberto e clima; governo aberto e recursos hídricos; e transparência nos estados e municípios. A única diferença metodológica relevante foi na composição dos atores no processo. Enquanto, no 3º Plano, o mesmo grupo de entidades da sociedade civil ajudou na elaboração e no monitoramento; no 4º Plano; novas entidades foram selecionadas para a última etapa.

Segundo o relatório intermediário de autoavaliação do 4º Plano<sup>17</sup>, até agosto de 2019 todos os compromissos ainda estavam em andamento, mas, considerando o quadro plano como um todo, cerca de 44% do seu conteúdo já havia sido executado (BRASIL, 2019). Na última atualização de monitoramento (maio/2020), constava 61% do plano já implementado. O compromisso 4, relacionado à expansão do conhecimento sobre direito à alimentação adequada, se manteve como um dos mais atrasados. Isso ocorreu em virtude da extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) pela MP nº 870/2019<sup>18</sup>, o que dificultou os esforços de coordenação da execução desse compromisso (BRASIL, 2021).

Em resumo, entre os inúmeros compromissos já assumidos nesses documentos, vários se relacionam com a criação e o aprimoramento de canais institucionais virtuais para a articulação do governo com a sociedade civil e com o uso de *softwares* livres para facilitar a participação social, permitindo o envio de sugestões e reclamações em tempo real na formulação de políticas públicas. Nesse sentido, segundo Torres (2004 apud FREITAS; DACORSO, 2014, p. 880), o governo brasileiro se compromete a:

[...] se relacionar com a sociedade de novas maneiras e a disponibilizar conteúdos e formatos de informações que atendam a interesses de diferentes públicos. O governo brasileiro compromete-se também a implementar soluções de abertura de dados e promover o aumento da integridade das informações públicas, por meio de uma plataforma aberta. Assim, percebe-se que a tecnologia da informação desempenha um papel relevante no sentido de trazer a transparência e disponibilizar as informações públicas que a sociedade tanto requer.

<sup>17</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório intermediário de autoavaliação: 4º Plano de Ação nacional: Parceria para Governo Aberto – OGP: Open Government Partnership**. Brasília: [CGU], 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/relatorio-intermediario-de-autoavaliacao\\_4o-pan.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/relatorio-intermediario-de-autoavaliacao_4o-pan.pdf). Acesso em: 16 nov. 2022.

<sup>18</sup> BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

Observa-se, ainda, na análise dos planos, que houve um progresso no processo de deliberação dos planos, com o aprimoramento das estratégias para ampliar o leque de atores envolvidos, conforme pode ser constatado nos relatórios de implementação dos planos e na análise das contribuições enviadas pela sociedade civil (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2016; OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2018). As deficiências estruturais para sua execução no prazo se mantêm, contudo, como uma constante. A falta de priorização política dessas medidas, as metas pouco ambiciosas e os tímidos avanços na articulação com os outros poderes e entes subnacionais são fatores que diminuem o potencial de impacto desses planos na implementação de um governo aberto no Brasil.

## 2.2 A política de dados abertos federal

Um dos atos normativos secundários de maior destaque na pauta é o Decreto nº 8.777/2016, que instituiu a Política de Dados Abertos do Executivo federal. Seu principal objetivo é fomentar a disponibilização de dados governamentais acessíveis ao público, estruturados em formato aberto, de acesso e uso livre, e capazes de serem automaticamente legíveis por máquinas (art. 2º, III, c/c art. 1º, I). Envolve, portanto, o desenvolvimento e a utilização de novos recursos da tecnologia da informação para ampliar a transparência, a participação e o controle social (art. 1º, V e VIII).

O primeiro ponto é que seu âmbito de aplicação é restrito ao governo federal. Por se tratar de um decreto, não poderia ser diferente. Apenas uma lei sobre dados abertos poderia obrigar os três poderes e todos os níveis da Federação e, com isso, articular melhor e unificar a política de abertura de dados do Estado brasileiro. Ainda, esse decreto não envolve toda a administração pública federal, mas apenas a direta, autárquica e fundacional (art. 1º, I). Não vincula, portanto, sociedades de economia mista e empresas públicas (como o Banco do Brasil e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos). Apesar disso, permite a facultativa e livre utilização das suas bases de dados por todos os poderes públicos e sociedade, após alteração feita pelo Decreto nº 9.903/2019<sup>19</sup>.

Nos termos do art. 5º, § 2º, do Decreto nº 8.777/2016, cada órgão ou entidade deverá elaborar e publicar (em até 60 dias da publicação do decreto) o seu Plano de

<sup>19</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.903, de 8 de julho de 2019**. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9903.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9903.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

Dados Abertos (PDA), por meio do qual se dará a implementação desta Política de Dados Abertos. Dentre os itens obrigatórios, incluem-se a previsão de um cronograma para abertura dos dados do órgão e a criação de processos de engajamento social. O anexo ao decreto trouxe uma lista de dados que devem ser priorizados, estabelecendo o prazo de 180 dias da publicação do decreto para a sua disponibilização em formato aberto. Não prevê, todavia, a priorização de dados para todos os órgãos, mas apenas para alguns dos ministérios e outras entidades.

A Resolução nº 3 do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA) aprofundou as normas sobre a elaboração e publicação dos PDAs. Estabeleceu que a vigência dos PDAs é de dois anos a partir da data da sua publicação. Foi, ainda, publicado um “Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos”<sup>20</sup>, para direcionar os órgãos federais na tarefa. Anteriormente ao decreto, apenas o Ministério do Planejamento e o Ministério da Justiça haviam publicado seus primeiros planos de dados abertos; outros órgãos federais publicaram dentro ou após o prazo estabelecido. Hoje, mais de 69 órgãos federais já dispõem de PDAs, 2 deles estão construindo os seus e 151 ainda não têm nenhum PDA (BRASIL, 2022a).

Em 2016, quando o Decreto nº 8.777 foi publicado, a gestão da política de dados abertos do Executivo federal era conferida ao Ministério do Planejamento. Em 2019, a coordenação passou para a CGU, com o Decreto nº 9.903/2019. Com isso, ela é responsável, por exemplo, pelo monitoramento da abertura dos dados dos órgãos, do cumprimento dos planos de dados abertos e pela análise dos recursos às negativas de abertura de dados pelos órgãos.

Nesse contexto, o decreto estabelece que, sempre que houver solicitações de abertura de dados da administração pública federal, serão aplicados, por analogia, o procedimento e os prazos de pedido de acesso à informação da LAI. Assim, adota-se a mesma lógica da LAI de transparência ativa (abertura de dados governamentais imediata e independentemente de solicitação) e passiva (solicitações de abertura).

---

<sup>20</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. **Manual de elaboração de planos de dados abertos (PDAs)**. Brasília: CGU, 2020e. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/arquivos/manual-pda.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

Em 2019, foi aprovado o Decreto nº 10.160/2019, que revogou o Decreto de 15 de setembro de 2011 e o Decreto de 12 de março de 2013<sup>21</sup>. O novo decreto passou a prever a política nacional de governo aberto e a nova configuração do Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA). A principal mudança foi que a coordenação do órgão colegiado passa a ser função da CGU e não mais da Casa Civil. O CIGA é composto exclusivamente por uma série de ministérios e órgãos federais, com a finalidade de orientar, propor e implementar a estratégia de governo aberto do Executivo federal. A sociedade civil não faz, portanto, parte dessa estrutura, mas atua junto com o governo por intermédio do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Assessoramento em Governo Aberto, criado pela Resolução nº 1, de 18 de novembro de 2014<sup>22</sup>. Com natureza consultiva, é composto por sete organizações da sociedade civil, selecionadas para um mandato de dois anos. Até hoje, foram divulgados dois editais para seleção de organizações, um em 2015 e outro em 2018.

### 3. Ferramentas públicas para o monitoramento da abertura de dados

Para acompanhamento da abertura dos dados governamentais e acesso a essas bases de dados pela sociedade, duas ferramentas desenvolvidas pelo poder público podem ser utilizadas: o Portal Brasileiro de Dados Abertos e o Painel de Monitoramento de Dados Abertos. Passa-se, agora, à sua análise.

O Portal Brasileiro de Dados Abertos<sup>23</sup> é um instrumento para disponibilização centralizada e catalogação das bases de dados de órgãos públicos que já estão em formato aberto, em conformidade com os requisitos intrínsecos a esse conceito. Isso significa que o Portal não possui todos os dados governamentais e vai sendo alimentado pelas próprias organizações, conforme se dá a abertura dos dados em cada órgão público, de acordo com os cronogramas estabelecidos nos seus respectivos PDAs.

<sup>21</sup> BRASIL. **Decreto de 12 de março de 2013**. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/dsn/dsn13594.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/dsn/dsn13594.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

<sup>22</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. Grupo Executivo do Comitê Interministerial Governo Aberto. Resolução nº 1, de 18 de novembro de 2014. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, n. 224, p. 2, 19 nov. 2014. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/43977/12/Resolucao\\_1\\_2014.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/43977/12/Resolucao_1_2014.pdf). Acesso em: 17 nov. 2022.

<sup>23</sup> Cf. BRASIL, 2022d.

O portal é de acesso livre, com um *design* limpo e navegabilidade simples, com os dados organizados por filtros (organizações, grupos temáticos, etiquetas/*tags*, formatos do arquivo, tipos de licença). Consta que hoje o portal possui 7.870 conjuntos de dados abertos disponíveis. Na aba organizações (em regra, órgãos, autarquias ou entidades da Administração pública), há, atualmente, um total de 174 cadastros. Há grande variação na quantidade de base de dados disponibilizada: enquanto algumas organizações constam da lista com zero (11%), outras possuem centenas. A média total de bases de dados disponibilizadas é 44 por organização. A grande maioria pertence ao Executivo (95%) e à União (94%), mas algumas instituições do Legislativo e dos estados e municípios também divulgam alguns poucos dados abertos no portal, como: a Câmara dos Deputados, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a Câmara Municipal de São Paulo, o governo estadual de Alagoas e alguns Tribunais de Contas.

O portal foi desenvolvido a partir de contribuições do governo e da sociedade civil, como o antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a CGU, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a *Open Knowledge Foundation* e a *Transparência Hacker*. Criado em 2011 e lançado em 2012, o portal foi feito usando *softwares* livres e código aberto e, desde então, tem sido aprimorado a partir de ciclos de desenvolvimento e teve expandidas as bases de dados abertos disponíveis.

O Portal Brasileiro de Dados Abertos faz parte da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA)<sup>24</sup>, que é a política do governo brasileiro de dados abertos. A INDA é definida como o “conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de dados abertos”<sup>25</sup>. Foi instituída em 2012, pela Instrução Normativa nº 4/2012<sup>26</sup>, tendo em vista a coliderança do Brasil na Parceria para o Governo Aberto. Todos os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional do Executivo federal integram, automaticamente, a INDA. Empresas públicas, órgãos públicos de outros poderes ou esferas e até entidades privadas podem aderir voluntariamente ao INDA, com

<sup>24</sup> Cf. BRASIL, 2020b.

<sup>25</sup> Cf. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Dados abertos: [painel de monitoramento de dados abertos do Poder Executivo federal]. Gov.br, Brasília, [2020a]. Disponível em: [http://paineis.cgu.gov.br/MANUAL/Sobre\\_PDA.pdf](http://paineis.cgu.gov.br/MANUAL/Sobre_PDA.pdf). Acesso em: 14 nov. 2022.

<sup>26</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 4, 12 de abril de 2012. Dados.gov.br, 2012. Disponível em: <https://dados.gov.br/pagina/instrucao-normativa-da-inda>. Acesso em: 18 nov. 2022.

a assinatura do termo de adesão, o que possibilita a divulgação das suas bases de dados abertas no portal.

O Painel de Monitoramento de Dados Abertos<sup>27</sup>, desenvolvido pela CGU, nos mesmos moldes do Painel de Monitoramento da LAI, apresenta um panorama da abertura de dados dos órgãos do Executivo federal. A ferramenta permite acompanhar as bases de dados já publicadas, as previstas e as que estão atrasadas – em relação aos respectivos cronogramas nos Planos de Dados Abertos dos órgãos federais. Com isso, é possível avaliar o cumprimento da Política de Dados Abertos por cada órgão federal.

Os dados do painel são atualizados mensalmente; contudo, em consulta no mês de maio, verificou-se que a última atualização havia sido feita em março de 2020. Segundo o painel, dos órgãos federais que têm PDA vigente, 3.432 bases já foram abertas (77%), 287 estão previstas (6%) e 752 estão em atraso (17%).

Por outro lado, as estatísticas da existência ou não de PDAs vigentes no ano de 2020 nos órgãos federais são mais alarmantes: 151 (68%) deles ainda não têm PDA, 69 (31%) têm PDA e 2 estão em processo de construção. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério da Defesa estão nessa terceira categoria. Alguns dos órgãos federais sem PDA são: Arquivo Nacional, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Ministério da Justiça e Segurança Pública e diversos institutos federais e universidades públicas, como a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Estão, portanto, em patente descumprimento do Decreto nº 8.777/2016.

Na aba de detalhamento acerca de cada órgão que tem PDA, a ferramenta permite visualizar o seu quadro geral de abertura de dados. A CGU, uma das melhores *performances* em dados abertos no painel, já tem 96% (22) de bases abertas e apenas uma prevista (em conformidade com o cronograma do seu PDA, que vigora até dezembro de 2020). O Ministério da Educação (MEC) tem 11% de suas bases abertas, 78% previstas e 11% em atraso (todavia, seu PDA vigente é de fevereiro de 2020 e vigora até dezembro de 2022, havendo tempo suficiente para o cumprimento). Já o Ministério da Economia abriu 79% das bases de dados, mas está com 21% em atraso; seu PDA vence em julho de 2020, o que significa

<sup>27</sup> Cf. BRASIL, 2022a.

que, provavelmente, não conseguirá cumprir o cronograma vigente no prazo estabelecido.

A tabela 2 relaciona os órgãos federais que têm PDA e o grau médio de bases de dados abertas em cada área de atuação do conjunto de órgãos com PDA<sup>28</sup>:

Tabela 2 – Abertura de dados nos órgãos federais

Órgãos federais sem PDA	Órgãos federais com PDA	Bases de dados		
		Abertas	Previstas	Atrasadas
<b>Agências reguladoras</b> ANA; ANCINE; ANEEL (3)	ANAC; ANATEL; ANM; ANP; ANS; ANTAQ; ANTT; ANVISA; CADE (9)	48 (86%)	7 (12%)	1 (2%)
<b>Cultura</b> FCP; FCRB; FUNAG; FUNAI; FUNARTE; FUNDAJ; IBRAM; IPHAN; MGEP-MCT (9)	MAST (1)			
<b>Documentação</b> AN; FBN; IN (3)	–	0	0	0
<b>Educação (geral)</b> <sup>29</sup> CEFET-MG; CEFET-RJ; CP II; FNDE; INEP; INES (6)	ENAP (1)	15 (68%)	2 (9%)	5 (23%)

<sup>28</sup> Considerou-se que os órgãos federais que não têm PDA são tanto os que estão em processo de construção como os demais sem previsão. Esses órgãos não entraram no cálculo de bases abertas, previstas e atrasadas, já que essas categorias só fazem sentido em relação ao cronograma estabelecido no respectivo PDA. Referenciaram-se apenas as siglas de cada órgão federal, organizado por área de atuação. O cálculo das bases abertas, previstas e atrasadas foi feito a partir da média das bases de cada órgão com PDA dentro uma respectiva área de atuação. Apesar de, muitas vezes, haver prazos de vigência diferentes, esse cálculo dá uma ideia de como está a abertura dos dados governamentais por área de atuação. A classificação por área de atuação se deu conforme a avaliação da autora do fator predominante no órgão federal, segundo a definição de sua missão institucional e considerando a semelhança com aqueles com os quais foi comparado, podendo alguns deles se enquadrar em mais de uma categoria. Optou-se, todavia, por colocar cada órgão em apenas um nicho predominante.

<sup>29</sup> Especificamente na educação, considerando a quantidade de entidades específicas de natureza semelhantes (institutos federais e universidades), foram calculadas três médias diferentes: a primeira, uma média geral da educação (incluindo todos órgãos classificados como educacionais), a segunda, uma média específica de institutos federais dentro da educação e a última, uma média específica de universidades federais.

Órgãos federais sem PDA	Órgãos federais com PDA	Bases de dados		
		Abertas	Previstas	Atrasadas
Institutos federais IF FLUMINENSE; IF GOIANO; IFAC; IFBA; IFCE; IFES; IFG; IFMA; IFMS; IFMT; IFNMG; IFPE; IFPI; IFPR; IFRJ; IFRN; IFRO; IFRR; IFRS; IFSC; IFSE; IFSP; IFSul; IFTM; IFTO (25)	IF BAIANO; IFAL; IFAM; IFAP; IFB; IFC; IFFAR; IFMG; IFMGSE; IFPA; IFPB; IFSPE; IFSULDEMINAS (13)	13 (62%)	3 (14%)	5 (24%)
Universidades federais UFAC; UFAL; UFAM; UFBA; UFC; UFCA; UFCG; UFCSPA; UFESBA; UFFS; UFG; UFGD; UFLA; UFMA; UFMG; UFMT; UFOP; UFOPA; UFPA; UFPB; UFPR; UFRA; UFRGS; UFRJ; UFRPE; UFRR; UFRRJ; UFS; UFSC; UFSCar; UFSJ; UFU; UNIFAP; UNIFESP; UNIFESSPA; UNILA; UNIR; UNIRIO; UTFPR (39)	FURG; UFABC; UFERSA-RN; UFES; UFF; UFJF; UFMS; UFOB; UFPE; UFPel; UFPI; UFRB; UFRN; UFSM; UFT; UFTM; UFV; UFMJM; UNB; UNIFAL-MG; UNIFEI; UNILAB; UNIVASF (23)	15 (65%)	2 (9%)	6 (26%)
<b>Economia</b> BACEN; CVM; SUSEP (3)	–	0	0	0
<b>Infraestrutura</b> DNIT/MT; DNOCS (2)	–	0	0	0
<b>Desenvolvimento</b> INCRA; SFB; SUDAM; SUDECO; SUFRAMA (5)	SUDENE (1)	2 (50%)	2 (50%)	0
<b>Ministérios</b> MAPA; MD; MDR; MJ; MMA; MME; MMFDH; MRE; MS; MTur (10)	CGU; MCTIC; MEC; MINFRA; MC; ME (6)	38 (60%)	15,5 (25%)	9,5 (15%)
<b>Pesquisa científica</b> CAPES; CBPF; CNPq; FIOCRUZ; ICMBio; INPA; INSA; ON-MCT (8)	IBGE; IPEA INMETRO; JBRJ (4)	17 (85%)	2 (10%)	1 (5%)
<b>Presidência</b> SEGOV/PR; SGPR; VPR (3)	CC-PR (1)	1 (14%)	6 (86%)	0



Órgãos federais sem PDA	Órgãos federais com PDA	Bases de dados		
		Abertas	Previstas	Atrasadas
<b>Saúde</b> FUNASA; MEAC; MEJC; Hospitais: HC-UFG; HC-UFTM; HU-UFJF; HU-FUFMA; HU/ UFGD; HU/UFPI; HU/UFS; HUAB – UFRN; HUB; HUCAM; HUGV-UFAM; HUIBB; HUIJM- UFMT; HULW; HUOL; HUPES; HUWC; NHU-UFMG (21)	FUNDACENTRO; HFA; IBC (3)	6 (62%)	0	4 (38%)
<b>Segurança Nacional</b> AEB; CMAR; CNEN; GSI-PR (4)	CEX; COMAER; ESG (3)	5 (100%)	0	0
<b>Tecnologia</b> CETEM; CETENE; CTI; INT; ITI; LNA; LNCC-MCT (7)	IBICT; INPI; INPE- MCT (2)	8 (34%)	3 (11%)	14 (55%)
<b>Outros:</b> <b>Advocacia pública, Turismo,</b> <b>Previdência Social</b> AGU; EMBRATUR; INSS; PREVIC (4)	<b>Meio ambiente</b> IBAMA (1)	53 (72%)	21 (28%)	0

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos manualmente do Painel Monitoramento Dados Abertos (BRASIL, 2022a). Atualizada até março de 2020.

O primeiro ponto que chama atenção, na análise individual da abertura das bases de dados dos órgãos federais com PDA, é que o Painel da CGU considera como parâmetro para a classificação a publicação de um PDA, e não a sua vigência. Isso significa que, no cálculo dos 69 órgãos com PDAs publicados, há alguns com vigência encerrada e ainda não atualizados, seja na plataforma seja pela não publicação tempestiva de novo PDA pelo órgão. Por exemplo, o Plano de Dados Abertos do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) venceu no final de 2019; os do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB) e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), em abril de 2020; e o do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no início de maio de 2020 (BRASIL, 2020). Em consulta aos respectivos sites, constatou-se que o MCTIC, o IFB e o IBICT já publicaram seu novo PDA, apesar de ainda não constar do Painel da CGU, ao passo que o IBGE ainda não o fez (IBGE, 2020).

Por um lado, preocupa a eficácia do monitoramento da abertura de dados federais pela CGU através do Painel, considerando os atrasos na atualização da plataforma e os critérios de classificação. Consta que a plataforma foi atualizada em março de 2020 e que é atualizada todo mês, mas ainda não havia sido atualizada em abril nem maio, em consulta feita em 23 de maio de 2020. Apesar disso, o PDA do IBICT foi publicado em janeiro de 2020<sup>30</sup>, mas ainda não consta da plataforma, cinco meses depois. Há razões para duvidar, portanto, da completude até mesmo dessa atualização dos dados em março de 2020. Com isso, a avaliação das bases abertas, previstas e em atraso desses órgãos federais citados está considerando como parâmetro o PDA antigo, e não o atual e vigente. Seria isso um indicativo da falta de comunicação e articulação dos órgãos federais com a CGU, de deficiências técnicas e estruturais no uso de ferramentas tecnológicas para o monitoramento ou um pouco dos dois?

Por outro lado, questiona-se a falta de planejamento dos órgãos federais em aprovar um novo plano com antecedência, cientes de que a vigência é apenas bienal. Desse modo, isso pode significar riscos de descontinuidade ou inconstâncias na política de abertura dos dados governamentais federais. Esse parece realmente ser o caso. Analisando cada um dos PDAs disponíveis no Painel<sup>31</sup>, foram identificados alguns com vigência maior que dois anos, apesar da expressa previsão normativa de vigência bienal no art. 3º da Resolução nº 3/2017 do CGINDA. São, todavia, anteriores à referida resolução, publicados no decorrer de 2017; e, apesar disso, poderiam ter sido atualizados para observar a nova diretriz a partir de 2019, o que não foi feito. Nesse sentido, a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) tem um PDA com vigência de quatro anos; o Comando do Exército (CEX), a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) têm PDAs de três anos. Nos casos da UFES e do CEX, as metas já foram até cumpridas; poderiam, portanto, aprovar novo PDA para avançar ainda mais na abertura dos dados.

Outro fator que deve ser levado em conta é que os parâmetros de avaliação da abertura dos dados são as metas fixadas no PDA pelo próprio órgão. Na prática, vê-se o estabelecimento de metas claramente baixas, com a previsão de abertura de pouquíssimas bases de dados. Esse diagnóstico é reforçado pelo fato de que alguns

<sup>30</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Plano de dados abertos: 2020/2021**. Brasília, 2020. Disponível em: [http://www.ibict.br/images/conteudo/PDA\\_2020\\_\\_\\_2021.pdf](http://www.ibict.br/images/conteudo/PDA_2020___2021.pdf). Acesso em: 23 maio 2020.

<sup>31</sup> Cf. BRASIL, 2022a.

órgãos conseguiram cumprir as metas logo nos primeiros meses de vigência do seu PDA, o que indica que poderiam ter buscado alvos bem maiores. Esse foi o caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFAR), que, em um mês, abriu as 22 bases previstas para serem abertas em dois anos, e da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), que, em cerca de três meses, abriu as 34 bases previstas para dois anos. Chama a atenção, especialmente, o baixo volume de metas dos órgãos classificados como segurança nacional: uma média de cinco bases, as quais já foram abertas bem antes do fim da vigência do PDA. O rápido cumprimento das metas é, sem dúvida, um ponto positivo, mas traz sinais de falta de um bom planejamento e de objetivos mais ambiciosos na abertura dos dados.

Contudo, a maior gravidade é ainda que a maioria dos órgãos federais não tem PDA. Apesar da Política de Dados Abertos do governo federal ter sido instituída pelo Decreto nº 8.777/2016 e ter trazido a obrigatoriedade de um PDA para cada órgão federal, quatro anos depois, a maioria deles nem sequer elaborou e publicou um primeiro PDA.

Por fim, há diversos problemas na navegabilidade e usabilidade do Painel de Monitoramento de Dados Abertos da CGU<sup>32</sup>. Durante o seu uso, a autora detectou desatualização e intempestividade dos dados fornecidos; erros em informações disponibilizadas, como os sobre a vigência de PDAs; carregamento lento; sistema não responsivo (constantemente trava ou funciona mal); e escassez de recursos e funcionalidades, por exemplo, a impossibilidade de exportação dos dados completos sobre as bases abertas, previstas e em atraso dos órgãos federais com PDAs publicados (exige-se, portanto, que sejam extraídos e sistematizados manualmente pelo usuário). Foi necessária, ainda, complementação dos dados por meio de pedido de acesso à informação, em razão das incongruências, inconstâncias e deficiências do Painel.

Em conclusão, os dados estatísticos trazidos, os testes realizados e as constatações feitas demonstram que não houve, ainda, uma efetiva disseminação de estratégias de governo aberto, nem mesmo na estrutura do Executivo federal. Défices estruturais e institucionais, como a falta de coordenação da política pela CGU, a ausência de articulação entre os órgãos federais, os problemas de consistência e coerência nos planos e de organização e planejamento na sua elaboração e execução, são algumas das questões que precisam ser superadas.

---

<sup>32</sup> Cf. BRASIL, 2022a.

## 4. A maturidade da abertura de dados do governo federal: recomendações e *rankings* internacionais

Além da análise de cada uma das políticas federais em dados abertos e da efetividade do monitoramento da abertura pelo governo federal, cabe avaliar o seu grau de maturidade a partir de parâmetros estabelecidos em recomendações de organizações de renome e em *rankings* internacionais sobre o tema.

No âmbito das recomendações internacionais em abertura de dados governamentais, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma das entidades de maior destaque que estabelece parâmetros de maturidade no tema.

Antes de mais nada, é preciso compreender a definição que ela dá a governo aberto: “uma cultura de governança baseada em políticas públicas e práticas inovadoras e sustentáveis, inspiradas nos princípios de transparência, responsabilidade e participação, que promovem a democracia e o crescimento inclusivo”<sup>33</sup>. Após esclarecer o conceito que utiliza, a organização defende a importância de os países fazerem o mesmo e adotarem oficialmente uma definição de governo aberto adaptada ao seu contexto específico. Segundo defende, isso facilita a comunicação, coordenação e orientação das iniciativas governamentais em uma mesma direção.

Apesar disso, no relatório de 2016, 49% dos países ainda não adotavam essa definição, conforme resultados de um *survey* respondido pelos países membros e parceiros em 2015 (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2017). O Brasil, conforme exposto no site da CGU<sup>34</sup>, adota como conceito de governo aberto “uma nova visão da Administração Pública que promove projetos e ações pautadas nos seguintes princípios”: transparência, prestação de contas e responsabilização (*accountability*), participação cidadã e tecnologia e inovação. Não foi encontrada, todavia, nenhuma iniciativa para a institucionalização desse conceito em nível nacional ou, ao

<sup>33</sup> Tradução livre da autora a partir do original: “[...] a culture of governance based on innovative and sustainable public policies and practices inspired by the principles of transparency, accountability and participation that fosters democracy and inclusive growth.” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2017, p. 27).

<sup>34</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. O que é governo aberto. Gov.br, Brasília, 2022e. Publicado em 11 dez. 2014, às 18h21, e atualizado em 16 ago. 2022, às 14h37. Disponível em: <http://governoaberto.cgu.gov.br/governo-aberto-no-brasil/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em: 14 nov. 2022.

menos, federal, que coordene e oriente as estratégias na área. Observa-se, ainda, que seu espectro é mais restrito que a definição da OCDE, pois se restringe à Administração Pública, quando hoje já se fala em “estado aberto”, que envolva não só os demais níveis da federação, mas também os três poderes. O paradigma é, portanto, extensível ao Legislativo e Judiciário.

Outra recomendação da OCDE<sup>35</sup> é a existência de ambiente favorável à abertura dos dados governamentais, o que incluiria a existência de uma estrutura legal sólida, alocação de recursos humanos e financeiros adequados, estratégias digitais e ferramentas inovadoras. No Brasil, apesar de existir uma lei de acesso à informação, que fornece certo substrato jurídico à abertura governamental, ainda não há uma lei geral de dados abertos.

Conforme alerta Ubaldi (2013), até mesmo quando há um quadro institucional consistente em governo aberto, as iniciativas podem ser enfraquecidas por deficiências na implementação, desafios técnicos e burocracias administrativas. Apesar de a grande maioria dos países membros da OCDE ter iniciativas em governo aberto, poucos desenham estratégias e políticas de longo prazo, que levam em consideração o contexto específico e cultural de suas administrações públicas e os obstáculos de ordem técnica, econômica, política, social que dificultam o enraizamento desses valores. Como resultado, é frequente a descontinuidade em processos de abertura dos dados, alcançando resultados iniciais rápidos, mas sem durabilidade e profundidade. Desse modo, é preciso que o Brasil defina, de forma precisa e expressa, a sua estratégia de governo aberto, que envolva o nível central e os entes subnacionais, estabeleça uma instituição pública específica para implementá-la e adote indicadores e objetivos de curto, médio e longo prazos, a partir das suas particularidades e desafios específicos.

A necessidade de um sistema de monitoramento e avaliação<sup>36</sup>, para identificar os resultados alcançados e os desafios de implementação de um governo aberto, contribui para superar esses desafios, conforme destaca a OCDE. Apesar de 91% dos países declararem possuir ferramentas de monitoramento, apenas 56% afirmam ter sistemas de avaliação do impacto das políticas públicas de governo

<sup>35</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2017.

<sup>36</sup> Para a OCDE, monitorar é a coleta sistemática de dados em indicadores específicos; avaliar é a análise sistemática e objetiva desses dados, para verificar a implementação e os resultados de projetos, programas e políticas em curso ou finalizados (OECD, 2009).

aberto, não sendo o Brasil um deles<sup>37</sup>. Por sua vez, o monitoramento, como já mostrado no tópico anterior, ainda precisa passar por muitos aperfeiçoamentos para garantir a sua eficácia na expansão da abertura dos dados governamentais brasileiros.

O relatório da OCDE sobre governo aberto nos países da América Latina<sup>38</sup> constatou que eles compartilham de desafios semelhantes. Identificou uma constante visão governamental restrita e iniciativas isoladas em dados abertos nos países latino-americanos, que não aproveitam o potencial completo da abertura dos dados públicos nos mais diversos domínios políticos e níveis de governo. Esse grande leque de iniciativas isoladas e paralelas gera problemas de efetividade e, por isso, a necessidade de alinhá-las, coordená-las e institucionalizá-las a partir de um denominador comum.

Outro problema comum na América Latina é que as consultas à comunidade e os processos participativos ainda estão nos estágios iniciais. Por isso, a OCDE recomenda o uso contínuo de consultas a *stakeholders* diretamente afetados (como, por exemplo, através de grupos focais) paralelamente ao recebimento de contribuições e *feedbacks* de organizações da sociedade civil especializadas. Também, há a necessidade de maior envolvimento de micro, pequenas e médias organizações durante todo o ciclo de elaboração de políticas públicas.

Cumprimento e implementação das leis são desafios frequentes. Apesar do sucesso em promulgar uma legislação elaborada e madura, os níveis de sua implementação são consideravelmente baixos nos países latino-americanos. A OCDE recomenda a remoção de obstáculos à acessibilidade através de operações interinstitucionais, como, por exemplo, fornecer um ponto único e central de acesso a dados públicos abertos e grupos de trabalho interorgânicos para estabelecer mecanismos comuns de compartilhamento de dados e controle de qualidade.

No que tange aos indicadores internacionais de maturidade em dados abertos, um dos rankings mais famosos no tema é o *Global Open Data Index*, desenvolvido pela *Open Knowledge Foundation* (ou seja, uma avaliação independente

<sup>37</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2017.

<sup>38</sup> ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Open government in Latin America*. Paris: OECD, c2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en>. Acesso em: 16 nov. 2022.

construída a partir da perspectiva da sociedade civil organizada)<sup>39</sup>. Seu objetivo hoje é mensurar tão somente aspectos quantitativos da publicação de dados abertos por governos nacionais por meio de perguntas específicas em um questionário. No entanto, o ranking possui espaços para compartilhamento e diálogos entre instituições públicas e usuários de dados abertos, como o fórum disponibilizado no site da organização.

São quinze categorias temáticas de bases de dados avaliadas separadamente: orçamento, gastos públicos, compras públicas, resultados eleitorais, registros de empresas, propriedades imobiliárias, mapas geográficos nacionais, unidades administrativas, localizações espaciais, estatísticas nacionais, proposições legislativas, legislação vigente, qualidade do ar, qualidade da água, previsões climáticas.

Na metodologia do *ranking*<sup>40</sup>, explica-se que é preciso ler com cuidado a nota final. É possível que a nota final seja alta e, ainda assim, os dados não sejam efetivamente abertos. Isso porque apenas a faixa de 100% significa que os dados estão em formato aberto e foram observados todos os requisitos de abertura dos dados. A faixa de até 85% envolve dados com acesso controlado (exigência de registro *online* para *download* dos dados). Já a faixa até 80% engloba dados públicos, mas não legíveis por máquinas ou sem licença aberta, por exemplo. Por fim, porção a que se atribui 0% abrange as lacunas ou zonas de opacidade (dados não publicados ou disponibilizados em desconformidade com todos os requisitos de abertura). Por isso, a utilidade da avaliação é verificar em quais categorias temáticas e de que forma os governos podem melhorar a abertura dos seus dados.

Na última avaliação, de 2016/2017<sup>41</sup>, o Brasil está na 8ª posição desse *ranking*, mas, apesar disso, tem uma nota média de apenas 68%, o que significa que ainda tem muito a avançar na abertura de dados. Há variações bastante significativas nas diferentes categorias temáticas. Os dados orçamentários, as estatísticas nacionais, a legislação vigente, os mapas geográficos nacionais e os resultados eleitorais do Brasil foram avaliados como 100% abertos. Isso significa que tais dados possuem, conjuntamente: licença aberta, formato legível por máquina, possibilidade de

<sup>39</sup> OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. Global open data index 2016-2017: methodology. **Open Knowledge Foundation**, 2017b. Disponível em: <https://opendatacharter.net/global-open-data-index-20162017/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

<sup>40</sup> Cf. OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, 2017b.

<sup>41</sup> OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. **Global open data index 2016-2017**: Brazil. Open Knowledge Foundation, 2017a. Disponível em: <https://opendatacharter.net/global-open-data-index-20162017/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

*download* automático de toda a base de dados, atualizada anualmente, disponível *online* de modo público (sem exigir registro) e gratuitamente.

Por sua vez, os dados sobre propriedades fundiárias (registros, tipos de posse, valor e limites territoriais das propriedades) e localizações espaciais (códigos postais, endereços, coordenadas) são 0% aberto (o que significa que não observam nenhum dos requisitos de abertura acima). No meio termo entre esses dois extremos estão os dados sobre qualidade do ar (30%), registros de empresas (35%), previsões climáticas (65%), proposições legislativas em tramitação (65%), compras públicas (70%), gastos públicos, qualidade da água e entidades administrativas (85% cada). Na prática, essas categorias com notas parciais significam que os dados publicados também não cumprem todos os requisitos para serem classificados como abertos. Em outras palavras, não são dados efetivamente abertos, mas estão em processo de abertura. Assim, das quinze categorias avaliadas no Brasil, apenas cinco (um terço) são dados em formato aberto, e todas as demais não são (66%). Esse indicador mostra como a situação do País em governo aberto não é tão boa quanto aparenta à primeira vista.

Ao analisar os resultados globais dos países no ranking, a *Open Knowledge Foundation* (2017b) constatou, em resumo, que: a) os dados governamentais são difíceis de serem localizados pelos usuários nos portais oficiais; b) as ferramentas não são amigáveis ou responsivas; c) em regra, os dados não são disponibilizados em licenças abertas. Quanto a esses obstáculos, a organização traça as seguintes recomendações, que são aplicáveis, na íntegra, ao cenário brasileiro:

- (i) Sistematizar as bases de dados abertos a partir de padrões preestabelecidos e de construção de vínculos entre dados diferentes, baseados em consultas aos usuários;
- (ii) Tornar a navegação mais intuitiva, com a correta rotulação dos dados em abas e sequências lógicas de *links*, e tornar os endereços eletrônicos permanentes (acessibilidade a longo prazo);
- (iii) Compreender as diferentes necessidades dos usuários de dados e formatos para a priorização da abertura em conformidade com as maiores demandas;
- (iv) Adicionar metadados para garantir que os dados serão compreendidos pelos cidadãos, padronizar o uso de licenças abertas e de disponibilização dos dados em formatos legíveis por máquinas (LAMMERHIRT; RUBINSTEIN; MONTIEL, 2017).



Por fim, um indicador internacional amplamente utilizado para mensurar como os governos estão publicando e utilizando dados abertos para accountability, inovação e impacto social é o *Open Data Barometer*. Desenvolvido pela *World Wide Web Foundation* (2017), sua metodologia combina dados contextualizados, avaliação técnica e indicadores secundários para ranquear os governos em i) disponibilidade dos dados abertos; ii) implementação de programas em dados abertos; iii) impacto dos dados abertos na política, na sociedade civil e no setor privado. Os dados primários são colhidos em *surveys* preenchidos por *experts* (e submetidos a *peer-review*) e por representantes dos governos (autoavaliação) e em avaliações de bases de dados governamentais disponíveis por especialistas, além da coleta de dados secundários complementares.

Ao contrário das edições anteriores que avaliaram cem países, a última avaliação feita, em 2017-2018, focou apenas os trinta países que adotaram a Carta de Dados Abertos ou aqueles que, como membros do G20, assinaram os Princípios Anticorrupção de Dados Abertos, dentre os quais está o Brasil. Nesse *ranking* com trinta países<sup>42</sup>, o Brasil ficou em 14º lugar, com uma média de 50 (em 100 pontos), 63 pontos em disponibilidade; 56 em implementação e 30 em impacto. Apesar disso, sua trajetória foi ascendente em relação às edições anteriores.

Aprofundando nos pontos em que o País se saiu mal<sup>43</sup>, também aqui os dados abertos sobre propriedades e registros de empresas foram mal avaliados (5 pontos em um total de 100), assim como os dados de itinerários/horários de transportes públicos e estatísticas criminais (0 ponto em 100). Em impacto dos dados abertos sobre diferentes setores, enquanto o impacto político (eficiência e transparência governamental) recebeu nota 60, o social (sustentabilidade e inclusão de grupos marginalizados) e econômico (sucesso e inovação em empreendimentos) pontuaram apenas 15 cada. Por fim, em disponibilidade de dados abertos, políticas governamentais (estratégias e políticas públicas) e ações do governo (estruturas e iniciativas concretas) receberam 68 pontos cada, ao passo que direitos dos cidadãos (legislação sólida, funcional e engajamento) pontuaram 60; e empreendedores e negócios (estímulo à inovação e capacitação técnica de empresas), 55.

<sup>42</sup> WORLD WIDE WEB FOUNDATION. The open data barometer: leaders edition. **Open Data Barometer**, c2019a. Disponível em: [https://opendatabarometer.org/?\\_year=2017&indicator=ODB](https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB). Acesso em: 17 nov. 2022.

<sup>43</sup> WORLD WIDE WEB FOUNDATION. Open data barometer leaders edition: country sheets: Brazil (2017). **Open Data Barometer**, c2019b. Disponível em: [https://opendatabarometer.org/country-detail/?\\_year=2017&indicator=ODB&detail=BRA](https://opendatabarometer.org/country-detail/?_year=2017&indicator=ODB&detail=BRA). Acesso em: 17 nov. 2022.

No relatório da organização sobre a última avaliação, foram apontados como tendências negativas, identificadas na análise dos resultados dos 30 “líderes” em dados abertos<sup>44</sup>: a) menos de uma a cada cinco bases de dados governamentais está em formato aberto; b) abertura de dados ainda é uma pauta não priorizada, com iniciativas isoladas e descontínuas; c) tem havido uma queda nos últimos anos na *performance* de países pioneiros em dados abertos e progressos graduais, inconstantes e lentos de outros. Com isso em mente, constata-se que, em dez anos de busca por abertura dos dados governamentais, o progresso na área ainda não foi considerável e há muito a ser feito, principalmente pelos países de referência.

## 5. Os próximos passos e novos desafios para um governo federal mais aberto e transparente

Com a análise combinada do panorama regulatório em dados abertos no Executivo federal, das deficiências no atual quadro de monitoramento e dos desafios para uma maior maturidade em governo aberto no Brasil, feita nos itens anteriores, pode-se, agora, traçar, resumidamente, as nove principais lições e contribuições para avanços na área:

1. Elaboração de uma boa política de planejamento e coordenação da abertura de dados governamentais, que englobe um diagnóstico e prognóstico da situação e mensuração do grau de cumprimento das ações em dados abertos (SOARES, 2007). Ainda que o governo deva atuar simultaneamente em diferentes frentes para avançar em governo aberto, é preciso estabelecer e seguir as etapas de desenvolvimento, as prioridades, as metas de curto, médio e longo prazo e o cronograma para alcançá-las. Com isso, evitam-se o desperdício de recursos e os esforços desconexos e isolados.
2. Necessidade de crescente expansão do volume de bases de dados públicas abertas. Para tanto, é preciso, antes, uma ampla catalogação e inventário dos dados já disponíveis, aptos a serem disponibilizados imediatamente, e daqueles que demandam maiores esforços. Como constatado por diferentes indicadores internacionais, em algumas áreas, há predominante opacidade dos dados públicos, com poucas ou nenhuma das bases disponibilizada em formato aberto.

---

<sup>44</sup> WORLD WIDE WEB FOUNDATION. **Open data barometer**: leaders edition: from promise to progress: September 2018. Washington: World Wide Web Foundation, 2018. Disponível em: <https://opendatabarometer.org/leadersedition/report/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

3. Garantia da acessibilidade multidimensional dos dados governamentais abertos disponibilizados. Isso envolve estratégias comunicacionais inovadoras, produção de conteúdos com diversos níveis de profundidade e formatos (vídeos, imagens, linhas do tempo, séries históricas), uso de linguagem cidadã e estruturação de diferentes modalidades de discurso, para buscar a efetiva compreensão dos dados e das informações pelos diferentes nichos da sociedade civil.

4. Investimento na qualidade dos dados disponibilizados e acessíveis. Se aumentar a quantidade de dados disponíveis e a acessibilidade dos cidadãos é passo mais “simples” e gera resultados mais imediatos, ganhos em qualidade são definitivamente desafios mais complexos e de longo prazo. Todavia, a disponibilização de dados de alta qualidade e valor é ainda mais importante que o mero aumento do volume, na medida em que funciona como pré-requisito para o reuso dos dados e a criação de novas combinações inovadoras (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, c2020).

5. Não menos importante, para a implementação de um alicerce em um governo aberto no Brasil, é a necessidade de aperfeiçoamento da legislação. Apesar da alta qualidade normativa da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>45</sup> e da Lei de Acesso à Informação, nenhuma delas trata profundamente da questão dos dados abertos. Uma lei geral e nacional (desde que bem construída) fornece sólidas bases para boas práticas, políticas públicas e atos normativos complementares. Confere consistência conceitual, ao trazer definições expressas, uniformes e precisas de conceitos-chave, funciona como símbolo normativo e contribui para a coordenação e planejamento das estratégias em governo aberto. Tem, por fim, o potencial de aumentar o caráter juridicamente vinculante dessas regulamentações e pode trazer mais efetividade aos comandos normativos. Por isso, deve-se “estabelecer uma estrutura [legal] para institucionalizar o tratamento das informações do governo como um ativo” (UBALDI, 2013, p. 40).

6. Aos poucos, as mudanças anteriores vão contribuir para uma gradual mudança da atual e ainda muito vigente cultura institucional retrógrada e burocrática. Porém, devem ser planejadas ações para fomentar e acelerar esse processo. Há, ainda, uma relutância e inclinação dos agentes públicos em não compartilhar os dados governamentais. As instituições estatais continuam incutidas de percepções e valores típicos de uma administração pública mais patrimonialista. Com isso, frequentemente, adota-se uma postura de protecionismo, enfrentamento ou hostilidade com tentativas de acesso à

<sup>45</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 18 nov. 2022.

informação ou aos dados. É preciso que progressivamente se difunda a visão de que os órgãos são meros guardiões e não proprietários das informações públicas, que são criadas para e em nome da sociedade (CAMPAGNUCCI, 2019).

7. A digitalização de documentos públicos, a virtualização e automatização dos processos decisórios e a abertura dos dados trazem novas ameaças institucionais. Por isso, recomenda-se a adoção de uma boa política de gestão de riscos. Ao se abrir cada vez mais para a sociedade, o Estado deve se preocupar com impedir o vazamento de dados pessoais, sigilosos ou informações sensíveis. Todavia, essas exceções não podem ser usadas como escudos para evitar a ampla transparência e participação. Apenas as hipóteses verdadeiramente sigilosas (conforme interpretações restritivas), por questões de segurança nacional ou privacidade, devem ser guardadas de modo apropriado e protegidas.

Para o sucesso de políticas públicas em governo aberto, assim como em outras áreas, o monitoramento e a avaliação *ex ante* e *ex post* dos seus impactos (diretos e reflexos) é fundamental. Esses mecanismos contribuem para que as políticas públicas alcancem os objetivos buscados, para a identificação dos desafios na implementação e para desenhar respostas que os superem. São elementos indispensáveis no ciclo de construção de políticas públicas efetivas e são o coração dos princípios em governo (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2017). Apenas com o uso de técnicas adequadas para mensurar os impactos econômicos, políticos e sociais da abertura dos dados é possível compreender mais profundamente os efeitos potenciais e reais que geram no setor público. Isso possibilita a realização de análise de custo-benefício das iniciativas, para a definição dos próximos passos e alocação otimizada dos recursos públicos.

8. A partir dos resultados do monitoramento da abertura de dados e da avaliação dos seus diversos impactos, o governo dispõe de substratos para a constante adaptação e remodelação das suas estratégias na área. Assim, compreender quais e como os dados estão sendo usados e combinados possibilita o aprimoramento e maior efetivamente das iniciativas. Com isso, o ecossistema público aberto se fortalece, para funcionar como mola propulsora da inovação. Frequentemente, há um grande esforço inicial dos governos na abertura de dados, com resultados imediatos, mas sem a manutenção e a constância necessárias para gerar mudanças mais profundas. Por isso, a importância da retroalimentação ininterrupta das bases abertas, mantendo os dados periodicamente atualizados (o mais próximo possível de uma frequência em tempo real, possível com a automatização digital dos métodos e processos). A continuidade e a sustentabilidade da política de abertura no longo prazo

são requisitos essenciais para a solidez do ecossistema de inteligência coletiva e inovação.

Ademais, o País enfrentou, há pouco, um grave cenário de emergência de saúde pública e uma persistente crise econômica oriundos do cenário pós-pandemia do coronavírus. Esse novo contexto impõe outros desafios à abertura de dados governamentais e política de transparência e participação. Isso porque uma das principais medidas de enfrentamento tem sido o isolamento social, o que exige a adaptação urgente do poder público a uma nova realidade.

No entanto, antes de ser um desafio, essa situação atípica e que gerará impactos por muitos anos nas mais diversas áreas cria uma nova oportunidade. A oportunidade de intensificar a digitalização dos serviços públicos, a virtualização das atividades administrativas e a política de abertura de dados públicos, gerando inovação e contribuindo para o fortalecimento das instituições brasileiras, fatores essenciais para o desenvolvimento econômico (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). O potencial inovador e disruptivo dos dados abertos significa, agora, a possibilidade de desenvolvimento de aplicativos e tecnologias para o cenário pós-enfrentamento da pandemia. Por exemplo, aplicativos voltados para o monitoramento de leitos, testes e outras questões de saúde pública, para o controle social do uso dos recursos públicos e das hipóteses de contratações emergenciais, para o aperfeiçoamento da política de retomada econômica ou questões relacionadas à geração de empregos. A urgência em alcançar mais rapidamente essas metas com a necessidade de isolamento social pode dar um impulso necessário para o avanço na área. É preciso, todavia, que tais iniciativas sejam mantidas e continuadas.

## 9. Conclusão

A efetividade da abertura dos dados depende de uma verdadeira transformação do modo de operação do setor público. Não se trata de apenas disponibilizar *online* processos analógicos, mas sim repensar, reformular e transformar os processos públicos, a partir de uma abordagem digital, do início ao fim. Cada vez mais buscar, ainda, a abertura de dados ligados a setores estratégicos e relacionados à proteção da integridade e à promoção da *accountability*. Dados públicos sobre orçamento, obras, contratos, licitações precisam ser imediata e integralmente abertos. Isso possibilita a melhoria na prestação de serviços públicos e o controle social do uso dos recursos públicos.

Os canais de colaboração entre o setor público, privado e sociedade civil devem ser contínuos, interativos, em tempo real e oxigenar os processos deliberativos durante todos os ciclos das políticas públicas na área. A tomada de decisão pública precisa ser não apenas mais informada, mas também moldada pelas necessidades, preferências e decisões dos cidadãos. Os *sites* oficiais têm que, cada vez mais, funcionar como instrumentos de comunicação, colaboração, compartilhamento mútuo e feedback, e não como catálogos estáticos de dados públicos ou mecanismos de diálogos unidirecionais. Por isso, a importância da promoção de diálogos entre os *multi-stakeholders* e do funcionamento do governo como uma plataforma interativa. Assim, é necessária a interconexão de políticas e estratégias multidimensionais e multisetoriais em governo aberto.

Com os novos desafios enfrentados pelo setor público, em razão da situação de emergência pública oriunda do contexto pós-Covid-19, essas mudanças são ainda mais imperiosas. Mais que nunca, a plena abertura dos dados governamentais, a virtualização das atividades estatais e a digitalização dos documentos públicos devem ser buscadas. O cenário atual demanda um grande incremento na transparência e na política de dados abertos, capaz de contribuir para a eficácia de um contexto pós-enfrentamento da pandemia.

Os dados públicos abertos têm o potencial de fomentar o desenvolvimento de ferramentas inovadoras nos mais diversos setores afetados pela pandemia e contribuir para a recuperação da saúde pública e economia do País. São infinitas novas possibilidades e oportunidades a serem aproveitadas que, contudo, dependem da disponibilização de dados governamentais em formato aberto e de uma política ativa de capacitação e estímulo ao consumo desses dados pela sociedade civil. Se há um momento que exige a ampla abertura dos dados governamentais, este momento é agora.

## Referências

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BENNETT, Daniel; HARVEY, Adam. Publishing open government data: W3C working draft 8 September 2009. **W3C**, 2009. Latest version: <http://www.w3.org/TR/gov-data/>. Disponível em: <http://www.w3.org/TR/2009/WD-gov-data-20090908/>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Dados abertos: [painel de monitoramento de dados abertos do Poder Executivo federal]. **Gov.br**, Brasília, [2020a]. Disponível em: [http://paineis.cgu.gov.br/MANUAL/Sobre\\_PDA.pdf](http://paineis.cgu.gov.br/MANUAL/Sobre_PDA.pdf). Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Infraestrutura nacional de dados abertos (INDA). **Dados.gov.br**, Brasília, 2020b. Atualizado em 1 jun. 2020, às 16:30. Disponível em: <https://wiki-dados-h.cgu.gov.br/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Monitoramento e execução do 3º Plano de Ação brasileiro. **Gov.br**, Brasília, 2020c. Publicado em 18 dez. 2014, às 16h07, e atualizado em 17 jun. 2020, às 20h03. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/monitoramento/3o-plano-de-acao-brasileiro>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Painel monitoramento de dados abertos: [mês de referência out/2022]. **Gov.br**, Brasília, 2022a. Traz dados de 2016 a 2022. Periodicidade de atualização: mensal. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. 1º Plano de Ação brasileiro na Parceria para Governo Aberto (OGP). **Gov.br**, Brasília, 2020d. Publicado em 12 dez. 2014, às 11h30, e atualizado em 17 jun. 2020, às 20h12. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/1o-plano-de-acao>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. 2º Plano de Ação brasileiro na Parceria para Governo Aberto (OGP). **Gov.br**, Brasília, 2022b. Publicado em 18 dez. 2014, às 16h07, e atualizado em 8 set. 2022, às 14h45. Disponível em:

<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/2o-plano-de-acao-brasileiro>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. 4º Plano de Ação brasileiro: monitoramento e execução. **Gov.br**, Brasília, 2021. Publicado em 29 out. 2018, às 15h10, e atualizado em 21 dez. 2021, às 8h03. Disponível em: <https://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4o-plano-de-acao-brasileiro-monitoramento-e-execucao>. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Planos de ação. **Gov.br**, Brasília, [2022c]. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal Brasileiro de Dados Abertos. **Dados.gov.br**, Brasília, [2022d]. Disponível em: <http://www.dados.gov.br>. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. O que é governo aberto. **Gov.br**, Brasília, 2022e. Publicado em 11 dez. 2014, às 18h21, e atualizado em 16 ago. 2022, às 14h37. Disponível em: <http://governoaberto.cgu.gov.br/governo-aberto-no-brasil/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório intermediário de autoavaliação**: 4º Plano de Ação nacional: Parceria para Governo Aberto – OGP: Open Government Partnership. Brasília: [CGU], 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/relatorio-intermediario-de-autoavaliacao\\_4o-pan.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/relatorio-intermediario-de-autoavaliacao_4o-pan.pdf). Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. **Manual de elaboração de planos de dados abertos (PDAs)**. Brasília: CGU, 2020e. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/arquivos/manual-pda.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

CAMPAGNUCCI, Fernanda. Nove desafios para o presente e o futuro dos dados abertos no Brasil. **Um dado a mais – por fernanda campagnucci**. São Paulo, 4 ago. 2019. Disponível em: <http://umdadoamais.com/nove-desafios-para-o-presente-e-o-futuro-dos-dados-abertos-no-brasil/>. Acesso em: 16 nov. 2022.



CRUZ-RUBIO, César Nicandro. O que é (e o que não é) governo aberto?: uma discussão conceitual. **Revista Temas de Administração Pública**, v. 10, n. 1, 2015, p. 129-148.

DIAMOND, Larry. Breaking out the democratic slump. **Journal of Democracy**, v. 31, n. 1, p. 36-50, Jan. 2020. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/breaking-out-of-the-democratic-slump/>. Acesso em: 2 jun. 2020.

FREITAS, Rony Klay Viana de; DACORSO, Antonio Luiz Rocha. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4 p. 869-888, jul./ago. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/WHwnb95TWysQcnCQjvtsF3B/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 nov. 2022.

FREITAS, José Antônio de Carvalho *et al.* O ecossistema de dados abertos do Governo Federal: um estudo sobre a composição e desafios. **Revista Ciência da Informação**, v. 47, n. 2, p. 110-132, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/3952>. Acesso em: 10 abr. 2020.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed., rev., ampl., e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

IBGE. Dados abertos. **ibge.gov.br, Brasília**, [2022]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/aceso-informacao/dados-abertos.html>. Acesso em: 16 nov. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Plano de dados abertos: 2020/2021**. Brasília, 2020. Disponível em: [http://www.ibict.br/images/conteudo/PDA\\_2020\\_\\_\\_2021.pdf](http://www.ibict.br/images/conteudo/PDA_2020___2021.pdf). Acesso em: 23 maio 2020.

KOSACK, Stephen; FUNG, Archon. Does transparency improve governance? **Annual Review of Political Science**, v. 17, p. 65-87, May 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032210-144356>. Acesso em: 16 nov. 2022.

LÄMMERHIRT, Danny; RUBINSTEIN, Mor; MONTIEL, Oscar. **The state of open government data in 2017: creating meaningful open data through multi-stakeholders dialogue**. London: Open Knowledge International, jun. 2017. Disponível em: <https://blog.okfn.org/files/2017/06/FinalreportTheStateofOpenGovernmentDatain2017.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Balanco**: plano de ação do Brasil na parceria para governo aberto. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2013. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/10-plano-de-acao/balanco-primeiro-plano.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Declaração de governo aberto**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **3º plano de ação nacional**: versão em português. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/3o-plano-de-acao-versao-final.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **4º plano de ação nacional em governo aberto**. Brasília: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2018. Disponível em: [http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4o-plano-de-acao-nacional\\_portugues.pdf](http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4o-plano-de-acao-nacional_portugues.pdf). Acesso em: 14 nov. 2022.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. Global open data index 2016-2017: Brazil. **Open Knowledge Foundation**, 2017a. Disponível em: <https://opendatacharter.net/global-open-data-index-20162017/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. Global open data index 2016-2017: methodology. **Open Knowledge Foundation**, 2017b. Disponível em: <https://opendatacharter.net/global-open-data-index-20162017/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD DAC Glossary**: guidelines for project and programme evaluations. Paris: OECD Publishing, 2009. Disponível em: [www.oecd.org/development/evaluation/dcdndpe/47069197.pdf](http://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndpe/47069197.pdf). Acesso em: 3 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD open, useful and re-usable data (OURdata) index**: 2019. Paris: OECD, c2020. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Open government in Latin America**. Paris: OECD, c2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en>. Acesso em: 16 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Open government: the global context and the way forward**. Revised version. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government\\_9789264268104-en](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264268104-en). Acesso em: 17 nov. 2022.

PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO BRASIL. **Balanco final**: 2º plano de ação do Brasil: 2º plano de ação nacional. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2016a. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/balanco-final-2o-plano-versao-final.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO BRASIL. **Metodologia do 3º plano de ação nacional do Brasil**. Brasília: Controladoria-Geral da União, [2016b]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/metodologia-diagramada.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

POSSAMAI, Ana Júlia. **Dados abertos no governo federal brasileiro**: desafios de transparência e interoperabilidade. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/156363>. Acesso em: 17 nov. 2022.

SOARES, Fabiana. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 50, p. 124-142, jan./jul. 2007. Disponível em: [https://www.academia.edu/38508899/Legistica\\_e\\_Desenvolvimento\\_pdf](https://www.academia.edu/38508899/Legistica_e_Desenvolvimento_pdf). Acesso em: 17 nov. 2022.

TORRES, Marcelo Douglas de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

UBALDI, Barbara. Open government data: towards empirical analysis of open government data initiatives. **OECD Working Papers on Public Governance**, n. 22, May 2013. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k46bj4f03s7-en.pdf?expires=1589810214&id=id&accname=guest&checksum=B2BAA089A7831C52AE3F7970C9036126>. Acesso em: 18 maio 2020.

WORLD WIDE WEB FOUNDATION. **Open data barometer: leaders edition: ODB methodology: v 1.0: 15 September 2017.** Washington: World Wide Web Foundation, [2017]. Disponível em: <http://opendatabarometer.org/doc/leadersEdition/ODB-leadersEdition-Methodology.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2022.

WORLD WIDE WEB FOUNDATION. The open data barometer: leaders edition. **Open Data Barometer, c2019a.** Disponível em: [https://opendatabarometer.org/?\\_year=2017&indicator=ODB](https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB). Acesso em: 17 nov. 2022.

WORLD WIDE WEB FOUNDATION. Open data barometer leaders edition: country sheets: Brazil (2017). **Open Data Barometer, c2019b.** Disponível em: [https://opendatabarometer.org/country-detail/?\\_year=2017&indicator=ODB&detail=BRA](https://opendatabarometer.org/country-detail/?_year=2017&indicator=ODB&detail=BRA). Acesso em: 17 nov. 2022.

WORLD WIDE WEB FOUNDATION. **Open data barometer: leaders edition: from promise to progress: September 2018.** Washington: World Wide Web Foundation, 2018. Disponível em: <https://opendatabarometer.org/leadersedition/report/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

## Legislação citada

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7804/2014.** Institui a Lei de Dados Abertos, estabelecendo o Comitê Gestor de Dados Público junto ao Ministério do Planejamento, responsável pela elaboração do Manual de Dados Abertos da Administração Pública e cria a obrigatoriedade para a disponibilização de dados abertos e de interfaces de aplicações web de forma organizada e estruturada para a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, [2021]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/620193>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Grupo Executivo do Comitê Interministerial Governo Aberto. Resolução nº 1, de 18 de novembro de 2014. Institui Grupo de Trabalho temático da sociedade civil para assessoramento do Grupo Executivo do Comitê Interministerial Governo Aberto. **Diário Oficial**

**da União:** seção 1, Brasília, n. 224, p. 2, 19 nov. 2014. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/43977/12/Resolucao\\_1\\_2014.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/43977/12/Resolucao_1_2014.pdf). Acesso em: 17 nov. 2022.

**BRASIL. Decreto de 15 de setembro de 2011.** Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

**BRASIL. Decreto de 12 de março de 2013.** Altera o Decreto de 15 de setembro de 2011, que institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/dsn/dsn13594.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/dsn/dsn13594.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

**BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016.** Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

**BRASIL. Decreto nº 9.903, de 8 de julho de 2019.** Altera o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, para dispor sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9903.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9903.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

**BRASIL. Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019.** Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10160.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10160.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

**BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 18 nov. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos. **Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017**. Aprova as normas sobre elaboração e publicação de Planos de Dados Abertos, conforme disposto no Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Brasília: Conselho Nacional de Arquivos, [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/resolucoes/resolucao-n-o-3-de-13-de-outubro-de-2017>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 4, 12 de abril de 2012. Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA. **Dados.gov.br**, 2012. Disponível em: <https://dados.gov.br/pagina/instrucao-normativa-da-inda>. Acesso em: 18 nov. 2022.





# Le droit d'avoir des droits ou agir pour exister. Lectures arendtiennes.<sup>1</sup>

*O direito de ter direitos ou de agir para existir. Leituras arendtianas.*

*The right to have rights or to act in order to exist. Arendtian readings.*

*El derecho a tener derechos oa actuar para existir. Lecturas arendtianas.*

**Chrystelle Gazeau<sup>2</sup>**

Université Jean Moulin Lyon 3, France

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2498-4596>

E-mail: [chrystelle.gazeau@univ-lyon3.fr](mailto:chrystelle.gazeau@univ-lyon3.fr)

## Résumé

Cet article analyse la signification arendtienne de la formule « le droit d'avoir des droits ». Il montre l'importance et l'influence d'une pensée originale qui place l'action populaire et collective au cœur de la vie politique et qui fait de l'espace public l'aire de la liberté. L'objectif est donc de montrer que lorsqu'Hannah Arendt révisé la définition classique du politique, entendue comme le lien de domination entre gouvernants et gouvernés, elle donne des clés de lectures utiles à la compréhension du présent et autant d'outils pour projeter la société de demain. L'histoire (des pensées, du droit et des institutions) interroge une œuvre qui interpelle la temporalité. Celle d'un passé condamné, qui menace de se répéter. Celle d'une grammaire politique qui se prétend éternelle et, contre elle, celle de cet autre passé, qui doit inspirer.

## Mots-clés

Droits de l'homme; Arendt; Participation politique; Démocratie; Espace public.

## Sommaire

Introduction. I – La perte de sens du monde moderne. A – Déconstruire l'approche « classique » du politique. B – Interroger la « nouvelle raison du monde ».

<sup>1</sup> GAZEAU, Chrystelle. Le droit d'avoir des droits ou agir pour exister: lectures arendtiennes. *Suprema*: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 2, n. 2, p. 127-154, jul./dez. 2022.

<sup>2</sup> Maître de conférences en Histoire du droit, Docteur en droit, Univ. Jean Moulin Lyon 3, France



II – La quête de sens pour l’avenir. A – Renouer avec le vrai sens du politique. B – S’inspirer du « trésor perdu » des révolutions.

## Resumo

Este artigo analisa o significado arendtiano da fórmula “direito a ter direitos”. Mostra a importância e a influência de um pensamento original que coloca a ação popular e coletiva no centro da vida política e faz do espaço público o espaço da liberdade. O objetivo é, portanto, mostrar que, quando Hannah Arendt revisa a definição clássica de política, entendida como o elo de dominação entre governantes e governados, ela fornece chaves de leitura úteis para a compreensão do presente e outras tantas ferramentas para projetar a sociedade de amanhã. A história (do pensamento, do direito e das instituições) questiona uma obra que desafia a temporalidade. O de um passado condenado, que ameaça se repetir. A de uma gramática política que se pretende eterna e, contra ela, a deste outro passado, que deve inspirar.

## Palavras-chave

Direitos humanos; Arendt; Participação política; Democracia; Espaço público.

## Sumário

Introdução. I – A perda de sentido do mundo moderno. A – Desconstruindo a abordagem “clássica” da política. B – Questionando a “nova razão do mundo”. II – A busca de sentido para o futuro. A – Reconecte-se com o verdadeiro significado da política. B – Inspirar-se no “tesouro perdido” das revoluções.

## Abstract

This article analyzes the Arendtian meaning of the formula “the right to have rights”. It shows the importance and the influence of an original thought which places popular and collective action at the heart of political life and which makes public space the area of freedom. The objective is therefore to show that when Hannah Arendt revises the classic definition of politics, understood as the link of domination between rulers and ruled, she provides useful reading keys for understanding the present and as many tools for projecting society of tomorrow. History (of thoughts, law and institutions) questions a work that challenges temporality. That of a condemned past, which threatens to repeat itself. That of a political grammar that claims to be eternal and, against it, that of this other past, which must inspire.

## Keywords

Human rights; Arendt; Political participation; Democracy; Public space.

## Contents

Introduction. I – The loss of meaning of the modern world. A – Deconstructing the “classic” approach to politics. B – Questioning the “new reason of the world”. II – The quest for meaning for the future. A – Reconnect with the true meaning of politics. B – Draw inspiration from the “lost treasure” of revolutions.

## Resumen

Este artículo analiza el significado arendtiano de la fórmula “el derecho a tener derechos”. Muestra la importancia y la influencia de un pensamiento original que sitúa la acción popular y colectiva en el centro de la vida política y que hace del espacio público el ámbito de la libertad. El objetivo es, por tanto, mostrar que cuando Hannah Arendt revisa la definición clásica de política, entendida como el vínculo de dominación entre gobernantes y gobernados, proporciona claves de lectura útiles para comprender el presente y otras tantas herramientas para proyectar la sociedad del mañana. La historia (del pensamiento, del derecho y de las instituciones) cuestiona una obra que desafía la temporalidad. La de un pasado condenado, que amenaza con repetirse. La de una gramática política que pretende ser eterna y, contra ella, la de ese otro pasado, que debe inspirar.

## Palabras clave

Derechos del hombre; Arendt; Participacion politica; Democracia; Espacio publico.

## Índice

Introducción. I – La pérdida de sentido del mundo moderno. A – Deconstruyendo el enfoque “clásico” de la política. B – Cuestionar la “nueva razón del mundo”. II – La búsqueda de sentido para el futuro. A – Reconectar con el verdadero sentido de la política. B – Inspírate en el “tesoro perdido” de las revoluciones.

## Introduction

« Le droit d'avoir des droits ». La formule, célèbre, se trouve à la fin du deuxième tome des *Origines du totalitarisme*, lorsqu'Hannah Arendt entend rendre compte des « embarras suscités par les droits de l'homme » (ARENDR, 2020, p. 591), ou, pour le dire autrement, des tensions entre le principe de leur existence et celui de leur mise en œuvre.

Les droits naturels, subjectivisés par les Lumières, se présentent comme vérités immuables. Antérieurs aux sociétés politiques, indifférents aux variables temporelles et géographiques, indépendants des volontés étatiques, ces droits, inhérents au genre humain, doivent être préservés et respectés. C'est là « le but de toute société politique »<sup>3</sup> et les influentes thèses de John Locke sont là pour rappeler ce qu'il pourrait advenir d'un État s'éloignant des attendus du pacte social. Brandis contre les totalitarismes ou plus simplement contre les usages liberticides des lois, les droits de l'homme – pour ce qu'ils ont d'universel – sont ainsi au fondement des révolutions, la marque d'un monde solidaire, le propre d'une humanité en vie et en paix.

Une force qui accuse pourtant sa propre faiblesse, née du paradoxe tragique déjà révélé par Antigone: celui, pour ces droits imprescriptibles, de demeurer dépendants d'une politique souvent tentée d'en limiter la portée, et parfois même d'en nier l'existence. L'histoire du droit a ceci de précieux: elle propose, en contextualisant, d'observer un contenu et une portée déterminés, toujours, par les orientations politiques, économiques et sociales. Car une déclaration n'a en soi aucune force juridique, et seule l'intégration des droits qu'elle proclame dans l'ordre normatif engage les gouvernants. Quant au rassurant droit de résister à l'oppression, l'actualité la plus récente montre combien il peut être difficile de l'exercer. Dictature, replis nationalistes, normalisation de l'exception ou encore relativisme culturel sont autant de freins à son expression en ce qu'ils fabriquent le consentement, conditionnent les esprits, les enferment dans le silence, ou bien projettent ailleurs les résistances au nom d'un discours arguant du refus de l'uniformité du monde.

Au sortir de la seconde guerre mondiale, Hannah Arendt remarque que « les mots mêmes de « droits de l'homme » devinrent aux yeux de tous les intéressés – victimes, persécuteurs et observateurs aussi bien – le signe manifeste d'un idéalisme sans espoir ou d'une hypocrisie hasardeuse et débile » (2020, p. 564). Des termes durs, premiers jalons d'une œuvre qui nourrira critiques et incompréhensions, de même que l'oubli du principe d'une pensée située. Située parce qu'inscrite dans le traumatisme de « l'évènement totalitaire » (ARENDR, 1990, p. 42) et l'usage de la force nucléaire; située, également, en raison d'une histoire personnelle en proie au maelstrom guerrier et à la terreur antisémite. Une part de vie qui

---

<sup>3</sup> Article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Disponible en: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-du-26-aout-1789>. Accès à: 23 nov. 2022.

détermine les réflexions et les parts de contradictions (BALIBAR, 2010, p. 202), de même que le parcours d'une philosophe qui découvre la politique lorsqu'elle saisit la cruelle vérité de son statut: le fait d'être juive a fait d'elle une paria. On comprend combien la lecture de Max Weber (2002) et la découverte du livre testament du libertaire Bernard Lazare (1998) vont faire écho à cette histoire.

Dès lors, chez Arendt (2020, p. 582), l'expérience collective se mêle au vécu individuel; le souvenir des masses de réfugiés laissés « *sans État* » (voir les analyses de CALOZ-TSCHOPP, 2000) après la Première guerre mondiale s'agrège au sort des victimes des lois de Nuremberg et de la Solution finale. Des hors-la-loi qui n'ont pourtant transgressé aucune loi mais implacablement qualifiés comme tels parce que la législation étatique ne les reconnaît pas.

Cette invisibilité porte Arendt à déplacer le propos et plutôt que de retenir l'appartenance à une humanité transcendante et nécessairement exposée, elle relève l'appartenance à une communauté politique comme condition fondamentale de l'existence. Seule la reconnaissance d'une existence légale est à même de concrètement réaliser les droits de l'homme. Sans ce lien à la cité, les individus deviennent des humains et rien d'autre que cela, c'est-à-dire des êtres dépourvus de droits politiques et de toute forme de protection. Dans ce monde désenchanté, ils sont alors à la merci du pire. Le propos est effrayant: « Le monde n'a rien trouvé de sacré dans la nudité abstraite de l'être humain » (ARENDR, 2020, p. 603). Nudité illustrée par Kafka (1938, p. 543) auquel elle consacre un essai: « Vous n'êtes pas du château, vous n'êtes pas du village; vous n'êtes rien ». C'est donc pourquoi, à la sortie des camps, les survivants « de peur de finir par être considérés comme des bêtes », ont « insisté sur leur nationalité, cet ultime vestige de leur citoyenneté perdue, leur dernier lien existant et reconnu par l'humanité » (ARENDR, 2020, p. 603-604).

Une telle posture conduit certains auteurs à considérer qu'Hannah Arendt prend ici congé des avancées émancipatrices du *jusnaturalisme*. En tirant les conséquences de l'observation des droits vidés de leur substance, Arendt considèrerait, à la façon d'Edmund Burke (2021), auquel elle se réfère d'ailleurs, l'abstraction de l'humanité et l'exclusive vérité de l'appartenance nationale (LEFORT, 1986, p. 74). Arendt viendrait alors grossir le rang des sceptiques, de ceux qui viennent volontiers dénoncer ou moquer les « droits-de-l'hommeisme ». Ou pire, elle témoignerait plus directement d'un nationalisme affiché, voire même fascisant, ses liens intimes avec Heidegger la rendant captive des idées de ce dernier (FAYE, 2016, p. 450; BOSCH; FAYE, 2019). Une lecture que rejettent nombre d'auteurs depuis Etienne Tassin (TASSIN, 2017; LACROIX; PRANCHÈRE, 2016). Si l'on revient

aux développements qu'Arendt consacre à l'Affaire Dreyfus, il n'est pas question pour elle de dénigrer l'humanisme et les combats conduits en son nom. Au contraire, Georges Clemenceau, dit-elle, « se battait pour des idées « abstraites »: la justice, la liberté, le civisme (...) contre lesquelles ont avait jeté tant de boue et d'insulte ». Et d'ajouter: « les abstractions du « Tigre » étaient en fait plus proches des réalités politiques que les idées bornées d'hommes d'affaires ruinés ou les traditionalismes stériles d'intellectuels fatalistes » (ARENDDT, 2020, p. 354). A la manière de Chomsky (1998), qu'elle cite à plusieurs reprises, ou comme l'avait fait auparavant Jean-Paul Sartre (1948), ce que pourfend ici Arendt, c'est la lâcheté des intellectuels et responsables politiques, incapables de se mobiliser pour la justice (LACROIX, 2013). Ou pire encore, capables de s'engager contre elle. C'est donc bien sur le terrain des principes dogmatiques des sociétés qu'elle se situe, pierre d'achoppement des droits de l'homme: la violence étatique servie par des esprits formés au repli individualiste.

De fait, puisque l'État-nation est constitué sur les logiques de domination et d'efficacité du commandement, l'individu ne saurait être enfermé en son sein. Arendt (2020, p. 596) argue que traités de réciprocité et accords internationaux « ont tissé autour de la terre un réseau de droits qui fait que le citoyen de chaque pays emporte son statut juridique où qu'il aille ». Sa volonté de dégager les droits de l'homme des volontés souverainistes des États – construite sur l'observation des violations universelles – semble l'engager sur la voie tracée par l'abbé Saint-Pierre (2014) et Kant (1986, v.3). Arendt est pourtant contestée, cette fois sur des bases hégéliennes.

D'aucuns considèrent en effet qu'elle confirme une approche souverainiste car *in fine*, la volonté étatique prime sur toute autre considération (ZAMBLE, 2016), les relations internationales demeurant des relations entre États. Il est vrai que la reconnaissance et la réalisation du principe de souveraineté a pour corollaire celui de non intervention qui n'est guère favorable à une lecture universaliste et protectrice des droits de l'homme. Si son affirmation a pu libérer des peuples, si elle les protège encore aujourd'hui, convenons également qu'elle peut être le prétexte aux pires exactions. Les progrès sont là<sup>4</sup>, les limites aussi. Pour s'en convaincre, pensons aux atteintes massives qui perdurent et, sans même chercher l'exhaustif, à tout ce

---

<sup>4</sup> On en voudra pour preuve, la multiplication des conventions et l'introduction de mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme qui œuvrent pour l'humanité et ouvrent en ce sens aux individus, par étapes, le statut de sujet de droit international. Voir DELMAS-MARTY, 2020.

qui révèle une échelle des valeurs au profit de la puissance souveraine: de l'impérialisme protéiforme aux divers freins institutionnels<sup>5</sup>.

Pour autant, Arendt dit-elle autre chose?

Quiconque n'est plus pris dans ce réseau se retrouve du même coup hors de toute légalité (c'est donc) l'humanité elle-même qui devrait garantir le droit d'avoir des droits, ou le droit de tout individu d'appartenir à l'humanité. Il n'est absolument pas certain que ce soit possible (...) il faudrait imaginer que cette idée transcende le domaine actuel du droit international qui fonctionne encore dans les termes de conventions et de traités mutuels entre États souverains (ARENDR, 2020, p. 596, p. 602).

Et ne prend-elle pas déjà la mesure des limites d'une paix réalisée par les gouvernements? Point d'angélisme, en effet, lorsqu'elle considère, dans une perspective hégélienne, qu'entre États souverains, « la guerre est l'ultime et seul recours » et qu'une « autorité supra-nationale sera forcément, soit inefficace, soit au service exclusif de la nation qui se trouvera être la plus forte » (ARENDR, 1972b, p. 314-315). Kant (1986, v. 3, p. 342), lui-même, refuse, dans son projet de paix perpétuelle, l'existence d'un État mondial et prophétise un despotisme né de la négation des pluralités. Le philosophe allemand voit alors la solution dans la convergence des constitutions républicaines en raison de la place qu'y occupe le peuple et de leur caractère représentatif: « décréter la guerre, n'est-ce pas, pour des citoyens, décréter contre eux-mêmes toutes les calamités de la guerre? ». Mais Kant (1986, v. 3, p. 353) ne pare-t-il pas ici la représentation politique de toutes les vertus? Le leurre ne réside-t-il pas dans cette conviction que l'idée régulatrice de la raison trouve automatiquement à s'exprimer dans les constitutions républicaines et la représentation nationale? Sans doute sa confiance n'est-elle pas entière puisqu'au-delà du droit des gens, et en dehors de la stricte sphère juridique, ce sont les rapports entre citoyens du monde – relations qu'il traduit de façon minimale par le concept d'hospitalité – qui contribuent à garantir la paix et les droits de l'homme. De sorte qu'une « violation du droit en un lieu de la terre est ressentie partout » et que du sentiment cosmopolitique naît la « société civile mondiale » dont parlera plus tard Habermas (2000).

---

<sup>5</sup> Contentons-nous de citer le caractère imparfaitement exécutoire des décisions des cours internationales ou l'existence et l'usage du droit de veto de cinq États au Conseil de sécurité.

La force évènementielle ajoute à l'impératif de protection qui nécessite de ne plus faire aveuglément confiance aux États, quand bien même ils seraient de tradition libérale. Albert Camus (1945), au lendemain des bombardements d'Hiroshima, remarque que la paix: « n'est plus une prière, mais un ordre qui doit monter des peuples vers les gouvernements ». L'actuelle crise écologique qui annonce la condamnation de l'humanité ne donne pas le la légitimement attendu des nouvelles politiques gouvernementales. Visiblement, la raison ne réside pas dans la représentation, laquelle semble donner des aises aux élus pour commettre l'indicible.

Cette critique, Hannah Arendt la partage mais elle invite à voir plus loin. Pour elle, cette sortie de la désolation ne peut prendre racine que dans une structure cosmopolitique mue au préalable par une « conception nouvelle de l'État », une réalité « inter-nationale » qui ne réduit pas le politique à l'étatique (ARENDR, 1972b, p. 315). De nombreux passages d'une œuvre au long cours ont trait à ce sujet et ils révèlent des perceptions qui sont autant d'outils à la compréhension du monde contemporain. C'est ce que propose de montrer cet article. Cette approche, qui invite une pensée à dialoguer avec celle d'autres auteurs, illustre combien le nouveau monde arendtien commande davantage qu'une simple réflexion sur le rapport à l'État et à la représentation politique. Il réinterroge la figure même du citoyen, ses lieux d'expression, le rôle qui est le sien, son rapport aux autres. Car le monde moderne est en crise, il a oublié le sens des choses (I). Arendt propose alors des outils pour inventer un monde commun où l'État n'est plus, selon la belle expression d'André Engrén (1984, p. 129), « un destin que nous soyons tenus de subir » (II).

## I – La perte de sens du monde moderne

Parce qu'Arendt déconstruit l'existant, à savoir une définition réduite, déterminée et déterminante du citoyen (I), la lire permet d'interroger la pertinence de l'ordonnancement managérial du monde (II).

### A – Déconstruire l'approche « classique » du politique

Exprimée par des siècles de philosophie politique, relayée par la doctrine juridique, il est une constante contre laquelle se positionne Arendt. Selon l'opinion commune, toute société politique est faite de gouvernants et de gouvernés. La force de la tradition, où le pouvoir est pensé en termes de domination et de soumission,

apparaît comme une donnée consubstantielle à la constitution des Etats-nations, à la vision hobbesienne d'une nature humaine gagnée par l'agressivité et même à ce qui ressemble fort à un esprit de soumission, un « ardent désir, dit Arendt, de se laisser diriger par autrui et d'obéir à un homme fort » (ARENDDT, 1972a, p. 187).

Lorsque les philosophes des Lumières projettent les droits de l'homme comme règles engageantes, lorsqu'ils offrent à redécouvrir la figure salvatrice et régénératrice d'un citoyen œuvrant pour le bien commun, la rupture s'annonce si puissante qu'une fois réalisée, elle prend des allures de leçon donnée au monde. Sur le plan national, la chose au moins se traduit ainsi: la France de 1789 voit émerger, ou renaître, une nation souveraine représentée par des députés élus et par un exécutif héréditaire tenu sous contrôle pour ce qu'il contraint l'objectif de régénération. La substance demeure pourtant la même puisqu'il est entendu que la loi, expression de la volonté générale au fondement même du lien social, doit être faite et respectée. Il y a donc des gouvernants et des gouvernés. Certes les seconds sont titulaires d'un droit de résistance à l'oppression<sup>6</sup> et peuvent demander compte à tout agent public de son administration<sup>7</sup>. Mais est-ce suffisant?

Des enseignements de Jean-Jacques Rousseau (1986, v. 3, p. 430) Arendt retient sa critique de la représentation. Séduit par les anciens et leur rapport au processus décisionnel, le citoyen de Genève refuse ce qu'il estime être un mécanisme de négation de la liberté politique: « Le peuple Anglais pense être libre, il se trompe fort; il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement: sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien; (...) à l'instant qu'un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre; il n'est plus ». S'il finit par admettre la représentation, c'est comme un mal nécessaire. Jamais elle ne doit devenir un mal absolu. Aussi refuse-t-il le mandat représentatif au profit du rappel continu fait à l'élu qu'il doit rester lié aux instructions de son mandant. En supprimant ainsi la distance entre les parties en présence, Rousseau recadre positivement le destin de l'individu en société, de sorte qu'en obéissant aux lois qu'il s'est donné lui-même, ce dernier n'est pas soumis à une volonté qui lui est étrangère. Il reste libre.

Mais n'est-ce pas là réduire, encore, le citoyen, pour ce qu'il est et pour ce qu'il fait, dans son seul rapport à la représentation nationale? A plusieurs reprises, Hannah Arendt pose la question. Ici dans son ouvrage au titre évocateur, *Qu'est-ce que la politique?*:

<sup>6</sup> Article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

<sup>7</sup> Ibid., article 15



La participation des citoyens au gouvernement, quelle que soit sa forme, ne passe pour nécessaire à la liberté que parce qu'il faut que l'État, dans la mesure où il doit nécessairement disposer des moyens de la violence, soit contrôlé par les gouvernés dans l'exercice d'une telle violence (ARENDDT, 2014, p. 81).

La part active de la citoyenneté dans l'État de droit tient donc au fait qu'il est toujours nécessaire de contrôler le protecteur en raison de la violence qui lui est inhérente (car ce n'est qu'en assurant son maintien qu'il peut agir pour les libertés). L'action citoyenne est alors jugée insuffisante parce qu'elle tend à se déliter. Chose grave puisque dès le départ, elle souffrait déjà de n'être pas entière.

Si le concept de souveraineté porte l'État à dominer et le citoyen à agir pour la préservation de ses libertés, la dynamique s'épuise en effet progressivement, gagnée par un mal dénoncé par Arendt: l'apathie politique d'individus finalement recentrés sur leurs intérêts personnels et paradoxalement détournés d'eux-mêmes. Désormais placée sous le sceau de l'individualisme, la société se meurt pour avoir fait le lit du totalitarisme. On retrouve là les réflexions qui anime déjà la jeune République de 1848, lorsque, au temps de son adoption, le suffrage universel inspire espoirs et inquiétudes. Perçu comme outil d'émancipation sociale et vecteur d'unité pour les uns, il est vu, par les autres, comme l'outil du désordre social ou, *a contrario*, comme le plus sûr moyen de retomber en servitude. En ce sens, le poids conservateur des campagnes et l'absence d'éducation pour tous laissent entrevoir le vote conservateur. Alexis de Tocqueville (1992) voit autre chose. Le mouvement social qu'est la démocratie se heurte à ce qu'il provoque inmanquablement: l'apathie, précisément. Exprimée dans les urnes, elle suppose de se trouver un maître qui *in fine* ordonnera de ne plus s'y rendre. A observer le cours des événements, on ne peut qu'être frappé par tant de lucidité.

En 1863 Proudhon lance un appel à l'abstention pour dénoncer « l'oligarchie élective »: « Il faut avoir vécu dans cet isolement qu'on appelle l'Assemblée nationale, pour concevoir comment les hommes qui ignorent le plus complètement l'état d'un pays sont presque toujours ceux qui le représentent » (CHAMBOST, 2011). Arendt prolonge le raisonnement dans sa critique de l'élite représentative lorsqu'elle considère que la politique est devenue un métier, une carrière ne laissant guère la possibilité au peuple de faire (ARENDDT, 2013, p. 424). Aujourd'hui, l'abstention est le lot commun de nombreuses démocraties. On y voit ce que l'on cherche à y voir, on décèle des réalités sociologiques: un manque de civisme, un désintérêt, un décrochage (GAXIE, 1978, p. 21; SINTOMER, 2007, p. 20); une forme d'expression (ROSANVALLON, 2008, p. 186-187), peut-être même de résistance, de ces textes

cachés dont nous parle James C. Scott (2019, p. 12). En tout état de cause, la défiance envers une vie politique structurée par le système des partis et gagnée par les scandales qui la ponctuent aggravent ce qui, déjà, minait la démocratie: la défiance.

Vantés par ceux qui veulent y voir une école de la démocratie ou un outil de l'ordre social à même de canaliser les opinions, en les structurant, les partis politiques perdent progressivement de leur superbe. A ce sujet, Arendt, comme d'autres avant elle, livre sa propre analyse. Selon elle, le parti « a été une institution destinée à fournir à un régime parlementaire le soutien requis des citoyens; à partir de là il fut toujours entendu que le peuple, en votant, apportait son appui, alors que l'action restait la prérogative du gouvernement » (ARENDDT, 2013, p. 414-415). Le parti sert donc à légitimer les gouvernants, il tue la liberté. Il n'est qu'un instrument de l'État-nation, un élément structurel de la démocratie représentative. Or, toute représentation, pour reprendre l'expression d'Agnès Heller, est « hétéro-représentation », c'est-à-dire représentation par un autre et de fait, déformation des opinions et fossilisation de l'activité politique (HELLER, 2021). Pour la force du réquisitoire, citons Simone Veil et cet extrait d'une note écrite en 1943:

Un parti politique est une machine à fabriquer de la passion collective. Un parti est une organisation construite de manière à exercer une pression collective sur la pensée de chacun des êtres humains qui en sont membres. La première fin, et, en dernière analyse, l'unique fin de tout parti politique est sa propre croissance, et cela sans aucune limite. Par ce triple caractère, tout parti est totalitaire en germe et en aspiration. S'il ne l'est pas en fait, c'est seulement parce que ceux qui l'entourent ne le sont pas moins que lui (...).

Si on confiait au diable l'organisation de la vie publique, il ne pourrait rien imaginer de plus ingénieux (VEIL, 2017).

On peut ainsi penser que le citoyen qui avait au moins pour lui la possibilité de pouvoir agir pour la défense de ses libertés tend à ne plus vouloir ou à ne plus pouvoir le faire. Car quand bien même appellerait-il de tous ses vœux le besoin de s'extraire de cette passive condition, il semble en être empêché par la posture assumée d'une représentation confortablement installée loin de lui et allergique aux mécanismes permis par la démocratie directe. Lesquels mécanismes, d'ailleurs, sont détournés par les populismes qui savent cyniquement exploiter les instruments de la démocratie pour mieux la fragiliser.

Tout cela n'est guère encourageant. Mais peut-être pas sans solution.

## B – Interroger la « nouvelle raison du monde »<sup>8</sup>

Pour Arendt (1972b), la démocratie représentative est en crise pour avoir « perdu, avec le temps, toutes les institutions qui pouvaient permettre une participation effective des citoyens » et parce qu'elle est atteinte « par le mal qui affecte le système des partis: la bureaucratisation et la tendance des deux partis à ne représenter que leurs appareils ».

La bureaucratie, qui occupe Weber avant Arendt, a pour effet, par excès de conformisme, de conforter l'arrogance des fonctionnaires (JAURES, 1895, p. 192), orienter les comportements, déshumaniser l'action publique et diluer les responsabilités. Il y a donc l'actuel correctif, ou du moins ce qui est présenté comme tel, qui cherche à substituer au formalisme de nouvelles valeurs et manières de faire avec l'ambition très forte d'y parvenir. Tant et si bien qu'il est juste de dire comme le fait Pierre Legendre, qu'il s'agit là d'un « évènement civilisationnel majeur » (LEGENDRE, 2015, p. 141).

Pour le dire de façon ramassée, le rapport se joue depuis quelques décennies entre gouvernants d'une part, professionnels formés au *New Public Management* dont l'ambition est d'appliquer à l'administration les méthodes connues des entreprises privées, et gouvernés d'autre part, tenus d'adhérer au « progrès » révélé. Responsables politiques formés aux lois du marché, sociétés de conseil et agences internationales s'assignent donc pour objectif de restructurer le service public. En outre, l'importation du système managérial dans les espaces politiques porte également les partis à se réinventer sur ces bases nouvelles (LEGENDRE, 2015, p. 112), lesquelles semblent parées de toutes les vertus au point de prétendre à l'universalité. En un mot, elles deviennent les principes d'organisation sociale transposables à toutes les activités humaines et il est dit que c'est là la marche vers le renouvellement d'un État en crise à même d'interroger ses propres méthodes, le tout dans un souci de transparence, de satisfaction, et donc, de légitimité. Le mécanisme véhicule en effet une idée à forte résonance démocratique – rendre des comptes – et repose sur une administration nourrie aux objectifs de performance, d'autonomie, d'adaptation et de responsabilité. Le tout étant accompagné d'outils régulateurs conçus, eux aussi, comme démocratiques, telle l'intervention des parties prenantes à la prise de décision (consultation, négociation et concertation). Par l'effet de cette magie, la crise démocratique serait donc en passe d'être réglée.

---

<sup>8</sup> Dardot; Laval, 2009.

Derrière la rhétorique du renouveau, la transposition fait pourtant peu cas du contexte propre des services publics, et n'avoue que difficilement ce qui se joue là.

La logique concurrentielle de performance conduit à celle de l'évaluation sur la base d'indicateurs quantitatifs. La catégorisation, le classement, la labélisation: voilà le lot quotidien de tout agent public. Cette multiplication des tâches et procédures, en sus de l'exercice d'une profession qui poursuit ses propres finalités, peut s'avérer parfaitement contre-productive en plus de susciter des résistances. Celles des fonctionnaires du social à l'égard de la « noblesse d'État »; celle des professions attachées aux valeurs du service public telles que l'enseignement, la justice et le milieu hospitalier (DARDOT; LAVAL, 2015, p. 666-667). Quant à l'ultra-formalisme dont il est finalement question, éloigné du principe d'autonomie, il n'est pas, et non sans paradoxe, parfaitement étranger aux réflexes bureaucratiques qu'il s'agissait de condamner. L'historien Johann Chapoutot (2020) vient d'ailleurs de démontrer que la matrice du management moderne a été imaginée par le juriste-général Reinhard Höhn et pratiquée à grande échelle par l'Allemagne Nazie.

Dans la veine des intuitions de Karl Polanyi (1983), Béatrice Hibou (2012) relève ainsi la permanence des méthodes et la force de l'idéologie derrière la rhétorique du renouveau. Il s'agit ni plus ni moins, dit-elle, d'une « forme néolibérale de la bureaucratie étatique » et d'une « forme étatique de la bureaucratiation néolibérale ».

A l'évidence, bien que revêtus du sceau démocratique, le principe et la manière ne font pas consensus. Visiblement peu entendues, nombreuses sont les recherches à dénoncer, à des degrés différents, une colonisation du raisonnement politique par les chiffres et la technique. Bien loin d'insuffler une vigueur démocratique aux sociétés, la mécanique managériale révèle, comme le note Alain Supiot (2018) « l'utopie d'un monde désormais gérable et calculable, où la gouvernance par les nombres supplanterait le gouvernement par les lois ». Car c'est ici que réside la singularité de cette nouvelle forme de gestion du monde: dans la substitution fantasmée du gouvernement des hommes par l'administration des choses.

Toute la réflexion est dévoyée lorsque l'ordre des priorités va à la quantophrénie et aux certitudes qu'elle engendre. L'humain, constamment ramené à lui-même (du manager au citoyen) est réduit à ce qu'il a de quantifiable. Dans cette optique, l'appel à plus de démocratie participative semble relever du concept marketing et de la récupération politique. Le doute persiste en effet de savoir quelle est

la portée réelle du résultat de délibérations qui ne semblent pas revêtues de force obligatoire (CREPON; STIEGLER, 2007; SINTOMER, 2007).

Il faut lire Albert Ogién (2013, p. 31) pour ce qu'il donne à réfléchir sur la sacralité du nombre, cette « mathématisation du monde social », forme d'objectivité et d'autorité scientifique derrière le chiffre qui conduit à accepter et à ne jamais contester. La violence arithmétique contribue à dégrader le politique qui est une affaire collective et non « une somme de décisions individualisées prises à l'insu ou à l'écart du public qu'elles concernent ». Et elle conforte les gouvernements dans la conviction qu'ils ont d'être dans le juste (OGIEN, 2013, p. 80). L'« usage implacable du chiffre », qui a ceci d'universel d'être un langage compris de tous, favorise ainsi l'autoritarisme. La nouvelle langue du pouvoir en est le plus parfait témoignage:

Transparence veut dire contrôle, équité veut dire sélection, autonomie veut dire concurrence, qualité veut dire limitation des services, responsabilité veut dire sanction, excellence veut dire exclusion. Et évaluation, réduction programmée des missions de l'État (OGIEN, 2013, p. 81).

On songe nécessairement, de nouveau, à Hannah Arendt:

Ce qui sape et finit par tuer les communautés politiques, c'est la perte de puissance et l'impuissance finale (...) La puissance n'est actualisée que lorsque la parole et l'acte ne divorcent pas, lorsque les mots ne sont pas vides, ni les actes brutaux, lorsque les mots ne servent pas à voiler des intentions mais à révéler des réalités, lorsque les actes ne servent pas à violer et détruire mais à établir des relations et à créer des réalités nouvelles (1993, p. 220).

La violence de l'ordonnement actuel du monde aggrave ainsi ce qui était déjà en jeu et souligné par elle: la légitimité d'un système qui tend à réduire le politique au principe de domination; et qui le contraint en le recouvrant de pré-occupations économiques. Arendt (2007, p. 75-76), voit en effet l'économie comme relevant de la sphère domestique et elle condamne derechef la théorie de la « main invisible » d'Adam Smith (2022) qu'elle perçoit « comme l'une des théories les plus nuisibles, les plus malfaisantes et aussi les plus erronées qui soient ». S'il s'en détache sur d'autres aspects, la pensée de Karl Polanyi (1983, p. 188) éclaire sur ce point celle d'Arendt dans la mesure où il estime, comme elle, que l'abandon des hommes et des terres au marché, « équivaldrait à les anéantir ». Le drame survient

lorsque l'ordre économique s'autonomise et absorbe l'ordre social. Cela « signifie tout bonnement que la société est gérée en tant qu'auxiliaire du marché [...] » (POLANYI, p. 88). Or la désolation qui, pour Hannah Arendt (2020, p. 834), réside dans « l'expérience d'absolue non-appartenance au monde », cette absence de droit d'avoir des droits, est en partie liée à la transformation de la société en société d'employés où l'homme alimente le monde mais ne le fabrique plus.

## II – La quête de sens pour l'avenir

La référence antique permet à Arendt de conclure que c'est par l'espace public et l'action collective que naît une expérience complète du politique (A). Elle s'arrête alors sur les rares temps d'accomplissement qu'elle observe à travers l'histoire, et ses réflexions sont autant d'éclairages pour se rappeler que l'action, avec « toutes ses incertitudes », est « comme un rappel permanent » que nous ne sommes « pas nés pour mourir mais pour commencer quelque chose de nouveau » (ARENDR, 2021, p. 65-66) (B).

### A – Renouer avec le vrai sens du politique

Hannah Arendt met en évidence le caractère contradictoire qu'il y a entre la jeunesse de l'État-nation et le principe d'une réalité présentée comme éternelle et intangible. James C. Scott l'explique (2021, p. 47). C'est parce que l'État nourrit son propre récit fictionnel de permanence et de nécessité que cette amnésie collective trouve lieu d'exister. Sans doute cela participe-t-il à l'enracinement dans les esprits de ce qui s'impose comme normalité liée à la tradition: l'idée d'une autorité politique légitime à user de la coercition. Or la violence est parfaitement étrangère à ce qu'est le pouvoir pour Arendt, à savoir le résultat d'un agir ensemble pour donner naissance à un monde commun. Un monde « lié aux productions humaines, aux objets fabriqués de main d'homme, ainsi qu'aux relations qui existent entre les habitants de ce monde fait par l'homme » (ARENDR, 1993, p. 92).

L'espace public moderne est tout à la fois menace (Etat, représentation, partis, domination, violence) et menacé (indifférence au monde, recouvrement par l'économie). Il faut donc le réinventer.

Arendt puise alors dans le passé l'idée que la conduite des affaires publiques ne peut être ramenée à la tradition dominatrice. C'est tout d'abord dans les

civilisations antiques qu'elle trouve ses premiers repères historiques. Cette autre célèbre formule témoigne de l'importance de la référence: « la polis grecque continuera d'être présente au fondement de notre existence politique, aussi longtemps que nous aurons à la bouche le mot politique » (ARENDR, 1974, p. 304)<sup>9</sup>. Il n'est cependant pas question d'appeler à la renaissance de l'agora et de trouver dans l'antique aristocratie homérique une valeur refuge à reproduire (TASSIN, 2017; LEFEBVE, 2016, p. 23). Pour Aristote (2014), l'homme, animal parlant doté d'une volonté naturelle d'échanger, est un être social et politique qui, en société, agit pour le bien commun. La cité est donc le cadre d'expression de ce qu'est l'homme, le prolongement naturel de sa personne et le lieu de son épanouissement. En son sein, il existe. En dehors d'elle, il n'est plus rien. Arendt (2021, p.175) emprunte ainsi au philosophe grec tout à la fois le lien à l'espace public et le concept de *praxis*. Le citoyen tel qu'elle le voit est ainsi celui qui, au sein d'une communauté politique, participe activement aux affaires humaines. Mais là où pour lui l'homme agit en raison de sa nature, pour Arendt, il le fait sur la base de son initiative. L'espace public est ainsi le lieu de l'action, celui où les êtres adviennent parce qu'ils décident d'apparaître et de faire l'expérience de la liberté.

Aussi, le *zoon politikon* (vivant politique) aristotélicien cède devant une conception anthropologique de la société qu'Arendt expose dans *Condition de l'Homme Moderne* (1993, p.41). Les trois dimensions de la *vita activa* sont le travail, l'œuvre et l'action. Le travail est la faculté de répondre aux besoins biologiques (qu'il est difficile de séparer de la nature et de l'animalité). L'œuvre est le fruit de l'appartenance au monde, c'est l'homme qui se révèle par ce qu'il fabrique, c'est ce qui dure et non ce qui se consomme. L'action, enfin, est la capacité de « produire des miracles » (ARENDR, 2014, p. 187), « la seule activité qui mette directement en rapport les hommes » sans passer par les choses, la faculté de commencer en initiant. L'homme n'est ainsi pas par nature politique, c'est un *homo faber* qui, par la parole et le courage de s'extraire de son monde clos et privé, devient acteur de sa propre vie et acteur du monde. Il actualise son existence et il construit, avec les autres, le monde commun. C'est tout le sens de la politique – et c'est le sens de la liberté.

Arendt élabore ainsi une philosophie de l'action impossible dans l'isolement (MOREAULT, 1999, p. 188). Le nouvel espace public doit être le fruit d'un acte d'association volontaire et égalitaire. Les individus naissent au monde dans la pluralité, au milieu des autres, et ils évoluent en société, avec les autres.

---

<sup>9</sup> La référence antique se double nécessairement de la *civitas* romaine pour ce qu'elle a de légendaire. L'action politique qu'a été la fondation et la préservation de Rome a « valeur de commencement pour l'éternité ».

La politique prend naissance dans « l'espace-qui-est-entre-les-hommes », donc dans quelque chose de fondamentalement extérieur-à-l'homme. Il n'existe donc pas une substance véritablement politique. La politique prend naissance dans l'espace intermédiaire et elle se constitue comme relation (ARENDR, 2014, p. 170).

Aussi, logiquement, à l'instant où les hommes ne se réunissent plus en vue de l'action, le pouvoir disparaît et c'est bien là que réside la force de l'État-nation. Car il est entendu que pour Arendt, le focal traditionnel du lien à l'entité qui surplombe falsifie le vrai sens du politique – la véritable liberté – en validant une expérience citoyenne incomplète. Dans l'espace public qu'elle projette, il n'y a point de hiérarchie et d'obéissance mais seulement des individus qui s'engagent et qui, par leurs actes concertés, construisent.

Elle consent que le privé peut-être un espace de retrait nécessaire: « Toute vie émerge de l'obscurité, et si forte que soit sa tendance naturelle à se mettre en lumière, elle a néanmoins besoin de la sécurité de l'obscurité pour parvenir à maturité » (ARENDR, 1972a, p. 239) et pour ne pas plonger dans les travers de la superficialité (ARENDR, 1993, p. 83). Pour autant, Arendt regrette la survalorisation moderne du privé qui, fondée sur la contrainte, est venue dénaturer l'espace public. C'est précisément ici qu'elle interroge les responsabilités des Révolutions, l'américaine et la française.

La première l'engage sur le terrain de Tocqueville et des nouvelles formes d'intermédiaires qu'il observe Outre-Atlantique, là où les libertés locales et associatives multiplient « à l'infini, pour les citoyens, les occasions d'agir ensemble et leur faire sentir tous les jours qu'ils dépendent les uns des autres » (TOCQUEVILLE, 1992, p. 618). L'œuvre des pères fondateurs américains est pour elle admirable dans la mesure où elle a su, en outre, se départir de la question sociale au profit de l'instauration de la liberté.

La seconde est accusée d'avoir échoué. Bien loin, à tout égard, de l'interprétation marxiste, Arendt considère que la Révolution française s'est laissée emportée par la question sociale. Elle est venue recouvrir les objectifs politiques d'émancipation et a exigé des mesures qui relèvent de la violence. Réduit à un système de besoins à satisfaire, le social signerait ainsi l'anéantissement du politique et le recours à la Terreur (ARENDR, 2013, p. 86-173).



Certains ont alors pu subodorer un mépris envers la pauvreté et une peur de l'irruption des masses laborieuses dans l'espace public. Il est vrai que rendre le peuple responsable de l'escalade de la violence est pour le moins discutable. L'absence de pain provoque la colère, mais si le peuple a faim, ce n'est pas de son fait. L'ignorer, en plus de revêtir les atours de l'injustice, c'est rendre bien abstraite la conversation politique qui fait l'action. De quoi parle-t-on si les questions sociales sont ignorées? C'est la question que pose son amie Mary McCarthy (1979). Arendt apporte des précisions dans *Qu'est-ce que la politique?* « A elles seule, l'émancipation des femmes et de la classe ouvrière, c'est-à-dire de groupe qui n'avaient jamais pu auparavant se montrer dans la vie publique, donne à toutes les questions politiques un visage radicalement nouveau » (ARENDDT, 2014, p. 232).

On comprend donc que ces revendications sociales intègrent le politique parce qu'elles révèlent la volonté de ces groupes de participer au processus décisionnel. Mais elles ne l'intègrent que pour cela et non en raison de revendications d'ordres économiques. C'est donc sous cet angle que sont appréhendées par Arendt les actions de désobéissance civile et l'émergence des mouvements pour les droits civiques aux États-Unis. Exclure la question sociale de la sphère politique c'est pourtant oublier le contexte: celui de l'enchevêtrement de ces questions. Cornelius Castoriadis (1990, p. 193), après avoir observé que « La révolution française ne peut pas créer politiquement, si elle ne détruit pas socialement », pose la question plus globalement: « Le pouvoir économique n'est-il pas, *ipso facto*, aussi pouvoir politique »?

Il est bon de rappeler que Pierre Dardot et Christian Laval (2015, p. 102), qu'on ne saurait qualifier de conservateurs, s'accordent avec Castoriadis mais récusent en même temps, « avec la dernière énergie », la lecture conservatrice que certains font des écrits d'Arendt. Ils rappellent que la séparation du commun de l'économique chez Arendt s'explique principalement par la volonté, partagée avec Habermas (2000), de protéger la vie politique (DARDOT; LAVAL, 2015, p. 64). Miguel Abensour (2006) va même jusqu'à y déceler une inspiration de type libertaire. Toujours est-il que pour Arendt, l'échec général des révolutions tient au fait qu'elles ont le désir de prendre le pouvoir d'État alors que c'est la forme étatique elle-même qu'elles devraient interroger (ARENDDT, 2013, p. 399-400). C'est ce que propose le conseilisme, action politique spontanée du peuple qu'Arendt décele dans les expériences passées, comme autant d'interstices lumineuses et éphémères dans le sombre et installé roman étatique.

## B – S'inspirer du « trésor perdu »<sup>10</sup> des révolutions

Le passé, à condition de veiller à ne pas vouloir transposer ce qui ne peut l'être en l'état, est une réserve d'idées et d'expériences inspiratrices. A l'heure où la démocratie participative laisse, pour certains, augurer l'idéal de l'action politique citoyenne, il est difficile de convoquer Hannah Arendt sauf à taire les limites inhérentes de cette tentative moderne de renouveau du politique. En se plongeant dans l'histoire, et en trouvant une alliée intellectuelle chez Rosa Luxemburg, Arendt projette autre chose, de bien plus ambitieux. Et c'est ici que réside sa part d'héritage: dans les expériences actuelles de luttes portées par des indignés qui cherchent à repenser l'espace public (DUBIGEON, 2017).

Arendt relève en effet que certaines périodes ont vu émerger des formes nouvelles de gouvernements d'initiatives populaires qui,

en dehors de toute influence des théories révolutionnaires précédentes, procèdent du processus révolutionnaire lui-même, c'est-à-dire de l'expérience de l'action et de la volonté de ceux qui y participaient de prendre part, en conséquence, à la gestion ultérieure des affaires publiques (ARENDR, 1972b, p. 316).

Ces épisodes sont rares et éphémères. Leur fugacité, Arendt (1972b) l'explique: la Révolution officielle, après s'être appuyée sur cette vigueur populaire a tôt fait de l'étouffer dès lors que l'alternative à la tradition et à la culture étatique devient trop prégnante. Ces conseils ont donc partout « péri, sous les coups soit de la bureaucratie de l'État-nation, soit des appareils des partis ».

Quelles sont donc ces structures nées au cœur de l'action révolutionnaire, de manière spontanée, contre l'idée répandue du caractère réfléchi des révolutions, et qui paraissent, pour Arendt, « représenter la seule alternative au système actuel » (1972b)? Elle les énumère et s'y arrête parfois longuement. Ainsi est-ce le cas, au plus près d'elle, des conseils de la Révolution hongroise de 1956, une « claire victoire » qui a su allier action et ordre. Les hongrois sont en effet parvenus non seulement à se libérer en renversant le totalitarisme mais aussi à construire en substituant à la forme classique de l'État un système de gouvernement par le bas. Les ont précédés les conseils ouvriers (Arbeiter-räte) ou militaires (Soldaten-räte) constitués en Allemagne à la suite de la Première Guerre Mondiale; ceux apparus en 1917 avant l'intervention du parti bolchévique; les soviets ouvriers russes de 1905; les sections ou districts de la Commune de Paris du printemps 1871, et les clubs politiques de la Révolution française.

<sup>10</sup> ARENDR, 2013, p. 329.

Conformément à sa vision de l'action, Arendt est fascinée par le fait que les individus de ces structures collectives outrepassent les seules revendications économiques pour échanger et construire leur émancipation politique. Elle loue l'incarnation d'une « révolution spontanée à la Rosa Luxemburg – ce soulèvement d'un peuple opprimé, luttant pour la liberté et pratiquement pour rien d'autre » (ARENDR, 2020, p. 899). On peut alors s'étonner du fait que la grande figure féminine de la pensée politique qui écrit à l'heure des combats féministes, ne mentionne pas la singularité des discours de femmes au sein des clubs révolutionnaires et plus encore les clubs qu'elles institueront. Ils seront bientôt étouffés comme tous les conseils dont fait état Hannah Arendt mais ils sont parmi les plus significatifs. Tout d'abord en raison des revendications de leurs membres – agir politiquement et penser la politique (GUILHAUMOU; LAPIED, 2010). On songe aux mots d'Olympe de Gouges (1993, p. 49): « Tout bon citoyen a droit de donner ses idées dans les moments où son pays est dans la consternation la plus profonde ». Ensuite parce qu'ils participent à l'émergence d'une expression féministe qui, bien que maltraitée, ne cessera jamais d'agir afin de revendiquer le droit d'avoir des droits en comptant politiquement, dans le but de pouvoir améliorer le sort des femmes et du monde. Une logique transfrontalière auquel nous renvoie l'exemple de la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté créée en 1915. Au fond, ces clubs des premières heures de la Révolution, illustrent parfaitement l'espoir de « pouvoir tirer les leçons des révolutions déformées tout en restant attachés à leur indéniable grandeur, et aussi aux promesses qu'elles contiennent » (ARENDR, 2021, p. 173).

De façon générale, les conseils ont pour particularité d'avoir initialement expérimenté le vrai sens du politique en réfléchissant et en œuvrant ensemble pour le droit de décider, sur la base d'intérêts communs mais multiples, et cela sans chercher à dominer son prochain. De ce fait, cette révolution se situe loin des idéaux marxistes: il n'est pas question de conquérir un pouvoir central dominateur et violent, il s'agit bien d'élaborer un nouveau type de pouvoir qui, comme le voulait Rosa Luxemburg, est « inséparable de l'existence des communautés politiques ». La nature de ces conseils est donc plurielle et Arendt l'imagine déclinée comme telle dans le futur. Il y aurait des « conseils de toute espèce » (1972b, p. 318): conseils de quartiers, agricoles, ouvriers, militaires, étudiants, professionnels, immobiliers. Les espaces du quotidien deviennent ainsi les lieux qu'il convient de s'approprier pour permettre l'action politique (DUBIGEON, 2017, p. 82).

La particularité des conseils tient ensuite à leur capacité de construire institutionnellement l'ordre nouveau. Arendt expose un système de forme fédérale, étranger au concept de souveraineté, où le pouvoir s'établit horizontalement

jusqu'à aboutir à une coordination par réseaux qui limitent et contrôlent mutuellement leurs pouvoirs.

La structure, quoique peu détaillée, a des accents proudhoniens. Mais lorsqu'elle renoue avec une représentation qu'elle juge acceptable, elle semble alors préférer Sieyès au père de l'anarchisme. Il s'agit d'instaurer « un processus de sélection qui permettrait, dans un pays donné, de dégager une véritable élite politique. Tous ceux qui ne s'intéressent pas aux affaires publiques devraient simplement laisser les autres décider sans eux ».

Est-ce à dire qu'elle s'éloigne, à l'heure de la proposition concrète, du nouveau démocratique? « La possibilité de participer devrait s'offrir à tous », dit-elle encore (ARENDDT, 1972b, p. 318-319). La précision est de taille, elle l'éloigne de l'idéal capacitaire du célèbre abbé.

Le mandat va donc, par l'élection, à ceux qui paraissent les mieux à même de représenter les intérêts du conseil, cela sur le double fondement de l'investissement des uns et de la liberté des autres de ne pas participer. Désigneront ceux qui le veulent et seront élus ceux qui le méritent. Prenant acte de l'apathie qui a déjà gagné le plus grand nombre, Arendt admet donc la formation d'une élite auto-désignée. Mais parce que ce ne doit pas être une fatalité, elle trouve dans l'éducation, le ressort du développement d'une conscience citoyenne pour se sentir responsable du monde; et dans le concept de *virtù* théorisé par Machiavel (1972) les ressorts du courage nécessaire aux citoyens pour créer leur propre histoire.

Pourtant, à bien considérer ce sur quoi est bâti le monde contemporain, est-ce du cynisme que de s'interroger sur la pertinence de cette projection? Béatrice Hibou (2022) relève qu'il est quelque peu naïf de ne retenir du management mondialisé qu'une construction dominatrice qui viendrait des États et des firmes dans le seul but de répondre aux grands enjeux économiques du moment. C'est incontestable mais insuffisant car la domination néo-libérale est pour elle un véritable mouvement social. Elle résulte également d'une construction par le bas par l'imprégnation des comportements au quotidien. Qu'il s'agisse d'aspirations humaines galvanisées par les ressorts de la concurrence et de reconnaissance sociale – agir contre plutôt qu'avec pour être davantage – ou qu'il s'agisse d'une quête de la preuve par le chiffre, de la sécurité qu'elle procure, d'une forme moderne de servitude volontaire, selon l'expression célèbre de La Boétie (2021).

Cette part de la psyché humaine, Pierre Legendre, historien du droit et psychanalyste, a logiquement été le premier à la greffer à l'analyse du droit. Un droit étatique, qui relève de l'anthropologie en ce qu'il institue le rationnel et apaise les passions humaines (LEGENDRE, 2000, p. 20). Mais nous parlons ici d'un droit en cours de destruction, comme son créateur, par la force d'une logique managériale qui sait exploiter l'inconscient déraisonnable des hommes. L'objet est opportuniste parce qu'il sait emprunter à toutes les époques, « nouvelle féodalité » où les « experts combinent les techniques de la planification, les recettes de la propagande des tyrannies du XXe siècle et les idées libertaires branchées » (LEGENDRE, 2007, p. 48).

Ce qu'a de commun le monde managérial avec l'État c'est son dogmatisme. Grégoire Bigot relève l'apport d'une telle réflexion:

Legendre reconnaît au Management universel – soit à la mondialisation par l'économie marchande et financière – la force d'être dogmatique au sens où il entend ce mot: comme l'Etat elle est un théâtre d'images, elle manipule les miroirs et favorise donc l'adhésion des individus dont le désir est de s'y projeter et/ou de s'y reconnaître. Mais ce théâtre n'est précisément pas celui de la connaissance et de la Raison car il ne joue *que* sur le désir, soit la part délirante, déraisonnable de l'homme (BIGOT, 2020, p. 219-220).

Bien sûr, cela ajoute aux intuitions d'Hannah Arendt. Lorsqu'en 1970, le journaliste Adelbert Reif lui demande si les conseils projetés ne relèvent pas de l'utopie, elle admet la faiblesse des chances de voir un jour réalisée cette modification substantielle de l'État. Et alors qu'elle ne la projette qu'à la suite d'une nouvelle révolution (ARENDR, 1972b, p. 319), nous prend l'envie d'imaginer un dialogue avec Pierre Legendre (2000, p. 12):

Tous les emblèmes, toutes les images, tous les miroirs, évoquent l'insaisissable, et l'homme interroge l'insaisissable. Nous fabriquons ce que, dans un tableau célèbre, Magritte appelle *La lunette d'approche*.

Une fenêtre est à demi ouverte. Le battant qui s'ouvre emporte avec lui le paysage, un ciel et des nuages. La Lunette d'approche découvre ce qu'il y a derrière les emblèmes, les images, les miroirs: un vide, le gouffre, l'Abîme de l'existence humaine.

C'est cet abîme qu'il nous faut habiter. La raison de vivre commence là.

## Références Bibliographiques

ABENSOUR, Miguel. **Hannah Arendt contre la philosophie politique?** Paris: Sens & Tonka, 2006.

ARENDT, Hannah. **Condition de l'homme moderne.** Paris: Presses Pocket, 1993.

ARENDT, Hannah. **La crise de la culture:** huit exercices de pensée politique. Traduit de l'anglais sous la direction de Patrick Lévy. Paris: Gallimard, 1972a.

ARENDT, Hannah. **De la Révolution.** Paris: Gallimard, 2013.

ARENDT, Hannah. **Du mensonge à la violence:** essais de politique contemporaine. Paris: Calmann-Lévy, 1972b.

ARENDT, Hannah. **La nature du totalitarisme.** Paris: Payot, 1990.

ARENDT, Hannah. **Les origines du totalitarisme;** Eichmann à Jérusalem. Traduction de *Les origines du totalitarisme* par Micheline Pouteau, Martine Leiris, Jean-Louis Bourget... [et al.] et de *Eichmann à Jérusalem* par Anne Guérin revue par Michelle-Irène Brudny de Launay. Paris: Gallimard, 2020.

ARENDT, Hannah. Pensée et action, discussion télévisée avec des amis et des collègues à Toronto (du 3 au 6 décembre 1972). In: ARENDT, Hannah. **Édifier un monde:** interventions, 1971-1975. Traduction de l'allemand par Mira Köller et Dominique Ségler. Paris: Éd. Le Seuil, 2007.

ARENDT, Hannah. **Penser librement.** Paris: Payot, 2021.

ARENDT, Hannah. **Qu'est-ce que la politique?** Traduction de l'allemand par Carole Widmaier et Muriel Frantz-Widmaier. Paris: Éd. Le Seuil, 2014.

ARENDT, Hannah. Walter Benjamin, 1892-1940 (1968). In: ARENDT, Hannah. **Vies politiques.** Paris: Gallimard, 1974.

ARISTOTE. Politique. In: BODÉÛS Richard (org.), **Œuvres:** éthiques, politique, rhétorique, poétique, métaphysique. Paris: Gallimard, 2014.

BALIBAR, Etienne. **La proposition de l'égaliberté:** essais politiques 1989– 2009. Paris: Presses universitaires de France, 2010.

BIGOT, Grégoire. (Re)féodalisation du lien social et juridique au prisme de l'anthropologie dogmatique. *In*: COLLOQUE L'IDENTITE DE L'ETAT DANS LA GLOBALISATION, 2020, Paris. **Actes** [...]. Paris: CY Cergy Paris Université, 2020, p. 215-226.

BOSC Yannick Bosc; FAYE Emmanuel (dir.). **Hannah Arendt, la révolution et les droits de l'homme**. Paris: Kimé, 2019.

BURKE, Edmond. **Réflexions sur la Révolution de France**. Paris: Hachette Pluriel, 2021.

CALOZ-TSCHOPP, Marie-Claire. **Les sans-État dans la philosophie d'Hannah Arendt: les humains superflus, le droit d'avoir des droits et la citoyenneté**, Lausanne: Payot, 2000.

CAMUS, Albert. [Éditorial]. **Combat: de la Résistance à la Révolution**, Paris, 8 août 1945.

CASTORIADIS, Cornelius. L'idée de révolution. *In*: CASTORIADIS, Cornelius. **Le monde morcelé: les carrefours du labyrinthe**, 3. Paris: Éd. du Seuil, 1990.

CHAMBOST, Anne-Sophie. Un éclairage sur les débats actuels: Pierre-Joseph Proudhon et la critique de la démocratie représentative. **Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa**, v. 4, p. 53-66, 2011. DOI: <https://doi.org/10.4467/20844131KS.12.004.0505>. Disponível em: <https://www.ejournals.eu/Krakowskie-Studia-z-Historii-Panstwa-i-Prawa/2011/Tom-4-2011/art/1043/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

CHAPOUTOT, Johann. **Libres d'obéir: le management, du nazisme à aujourd'hui**. Paris: Gallimard, 2020.

CHOMSKY, Noam. **Responsabilités des intellectuels**. Marseille: Agone éd., 1998.

CREPON, Marc; STIEGLER, Bernard. **De la démocratie participative: fondements et limites**. Paris: Mille et une nuits, 2007.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Commun: essai sur la révolution au XXIe siècle**. Paris: Éd. la Découverte, 2015.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **La nouvelle raison du monde: essai sur la société néolibérale**. Paris: Éd. la Découverte, 2009.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Une boussole des possibles**. Gouvernance mondiale et humanismes juridiques. Paris: Collège de France, 2020.

DUBIGEON, Yohan. **La démocratie des conseils**: aux origines modernes de l'autogouvernement. Paris: Klincksieck, 2017.

ENEGRÉN, André. **La pensée politique de Hannah Arendt**. Paris: Presses universitaires de France, 1984.

FAYE, Emmanuel. **Arendt et Heidegger**: extermination nazie et destruction de la pensée. Paris: Albin Michel, 2016.

GAXIE, Daniel. **Le cens caché**: inégalités culturelles et ségrégation politique. Paris: Éd. du Seuil, 1978.

GOUGES, Olympe de. Remarques patriotiques. *In*: GOUGES, Olympe de. **Écrits politiques**: 1, 1788-1791. Paris: Côté-femmes, 1993.

GUILHAUMOU, Jacques; LAPIED, Martine. L'action politique des femmes pendant la Révolution française. *In*: FAURÉ, Christine (dir.). **Nouvelle encyclopédie politique et historique des femmes**. Paris: Les Belles Lettres, 2010, p.208- 246.

HABERMAS, Jürgen. **Après l'État-nation**: une nouvelle constellation politique. Paris: Fayard, 2000.

HELLER, Agnès. **Au-delà de soi**: identité et représentation. Paris: Éditions Payot & Rivages, 2021.

HIBOU, Béatrice. **La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale**. Paris: Éd. la Découverte, 2012.

HIBOU, Béatrice. Lire la bureaucratisation néolibérale avec Weber. *In*: MATYJASIK, Nicolas; GUENOUN, Marcel (dir.). **En finir avec le new public management**. Paris: Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique, 2019. p. 95-125. Disponible em: <https://books.openedition.org/igpde/5822>. Acesso em: 22 nov. 2022.

JAURES, Jean. L'Etat socialiste et les fonctionnaires. **La Revue Socialiste**, v. 21, n.124, janv./juil. 1895.

KAFKA, Franz. **Le château**. Paris: Gallimard, 1938.



KANT, Emmanuel. Projet de paix perpétuelle. *In*: ALQUIE, Ferdinand (dir.). **Œuvres philosophiques**. Paris: Gallimard, 1986. v.3.

LA BOETIE (de), Etienne. **Discours de la servitude volontaire**. Paris: JDH, 2021.

LACROIX, Justine; PRANCHÈRE, Jean-Yves. **Le Procès des droits de l'homme: généalogie du scepticisme démocratique**. Paris: Éd. du Seuil, 2016.

LACROIX, Justine. Le droit d'avoir des droits et la citoyenneté cosmopolitique. *In*: SÉMINAIRE LA DÉMOCRATIE COSMOPOLITIQUE, 2013, Paris. **La démocratie cosmopolitique: recherches et débats**. Paris: Collège de France, 2013. 2 vidéos (2h). Disponible em: <https://www.college-de-france.fr/agenda/seminaire/la-democratie-cosmopolitique-recherches-et-debats/le-droit-avoir-des-droits-et-la-citoyennete-cosmopolitique-1-0>. Acesso em: 22 nov. 2022.

LAZARE, Bernard. **Le fumier de Job**. Paris: H. Champion, 1998

LEFEBVE, Vincent. **Politique des limites, limites de la politique: la place du droit dans la pensée de Hannah Arendt**. Bruxelles: Éd. de l'Université de Bruxelles, 2016.

LEFORT, Claude. Hannah Arendt et la question du politique. *In*: LEFORT, Claude. **Essais sur le politique: xixe-xxe siècles**. Paris: Éd. du Seuil, 1986, p. 74.

LEGENDRE, Pierre. **Dominium nundi: l'empire du management**. Paris: Mille et Une nuits, 2007.

LEGENDRE, Pierre. **La fabrique de l'homme occidental**. Paris: Mille et une nuits: Arte éd., 2000.

LEGENDRE, Pierre. **Fantômes de l'Etat en France: parcelles d'histoire**. Paris: Fayard, 2015.

MACHIAVEL. **Le Prince**. Paris: Le Livre de poche, 1972.

McCARTHY, Mary. On Hanna Arendt. *In*: HILL, Melvyn A. (ed.). **Hanna Arendt: the recovery of the public world**. New York: Saint Martin's Press, 1979.

MOREAULT, Francis. Citoyenneté et représentation dans la pensée politique de Hannah Arendt. **Sociologie et Sociétés**, v. 31, n. 2, p. 175–190, automne 1999. DOI: <https://doi.org/10.7202/001511ar>. Disponible em: <https://id.erudit.org/iderudit/001511ar>. Acesso em: 22 nov. 2022.

OGIEN, Albert. **Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public**. Versailles: Éd. Quae, 2013.

POLANYI, Karl. **La grande transformation**: aux origines politiques et économiques de notre temps. Paris: Gallimard, 1983

ROSANVALLON, Pierre. **La contre-démocratie**: la politique à l'âge de la défiance. Paris: Éd. du Seuil, 2008.

ROSANVALLON, Pierre. **La crise de l'Etat-providence**. Paris: Éd. du Seuil, 1981.

ROSANVALLON, Pierre. **Le peuple introuvable**: histoire de la représentation démocratique en France. Paris: Gallimard, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Du contrat social; Écrits politiques. In: ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Œuvres complètes**. [Nouv. éd.]. Paris: Gallimard, 1986. v.3

SAINT-PIERRE (de), Charles-Irénée Castel. **Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe**. Paris: édition du Linteau.

SARTRE, Jean-Paul. **Présentation des Temps modernes**. In Situations II. Paris: Gallimard, 1948, p. 13-15.

SCOTT, James C. **La domination et les arts de la résistance**: fragments du discours subalterne. Paris: Éd. Amsterdam, 2019.

SCOTT, James C. **Homo domesticus**: une histoire profonde des premiers États. Paris: Éd. la Découverte, 2021.

SINTOMER, Yves, **Le pouvoir au peuple**. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative, Paris: La Découverte, 2007

SMITH, Adam. **Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations**. Paris: Flammarion, 2022.

SUPIOT, Alain. État social et mondialisation: analyse juridique des solidarités. **L'Annuaire du Collège de France**, v. 116, p. 501-518, 2018. DOI: <https://doi.org/10.4000/annuaire-cdf.13079>. Disponible em: <https://journals.openedition.org/annuaire-cdf/pdf/13079>. Acesso em: 22 nov. 2022.

TASSIN, Etienne. **Le trésor perdu**: Hannah Arendt, l'intelligence de l'action politique. Paris: Klincksieck, 2017.

TOCQUEVILLE, Alexis de. De la démocratie en Amérique. *In*: TOCQUEVILLE, Alexis de. **Oeuvres**: II. Paris: Gallimard, 1992. p. 509-900.

VEIL, Simone. **Note sur la suppression générale des partis politiques**. Paris: Allia, 2017.

WEBER, Max. **Wirtschaft und Gesellschaft**, Tübingen. Mohr, 2002.

ZAMBLE, Zaouli Sylvain. De la protection universelle du droit d'avoir des droits. *In*: **Sciences de la Société**, v. 99, p. 138-154, 2016. DOI: <https://doi.org/10.4000/sds.5650>. Disponível em: <http://journals.openedition.org/sds/5650>. Acesso em: 22 nov. 2022.



# Teleaborto: direito ao acesso à justiça reprodutiva no Brasil<sup>1</sup>

*Teleabortion: right to access reproductive justice in Brazil*

*Teleaborto: derecho a acceder a la justicia reproductiva en Brasil*

**Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann<sup>2</sup>**

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

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

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

**Eliane Vieira Lacerda Almeida<sup>3</sup>**

Universidade Federal da Bahia (Salvador, BA, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5719-2072>

*E-mail:* [elianealmeida@edu.unirio.br](mailto:elianealmeida@edu.unirio.br)

**Lorena Medeiros Toscano de Brito<sup>4</sup>**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Natal, RN, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2030-6512>

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

---

<sup>1</sup> HOGEMANN, Edna Raquel Rodrigues Santos; ALMEIDA, Eliane Vieira Lacerda; BRITO, Lorena Medeiros Toscano de. Teleaborto: direito ao acesso à justiça reprodutiva no Brasil. *Suprema*: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 2, n. 2, p. 155-188, jul./dez. 2022.

<sup>2</sup> Decana da Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (ECJ\UNIRIO); Pós-doutora em Direito pela Universidade Estácio de Sá/RJ; Doutora em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF/GO). Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/3237502473386597>.

<sup>3</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo (UFBA); Mestra em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Pesquisadora da Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (ECJ\UNIRIO). Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/5696270868610024>.

<sup>4</sup> Mestranda em Direito com área de concentração em constituição e garantia de direitos (PPGD/UFRN); Pós-graduada em Direito Constitucional pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). Pesquisadora da Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (ECJ\UNIRIO); Integrante do Grupo de Estudos Estado, Direito e Feminismos (PPGD/UFRN). Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/3233077480394629>.

## Resumo

Com a Lei n. 13.989 de 2020, no contexto da pandemia da Covid-19, o Brasil sedimentou o uso da telemedicina. A partir dessa permissão, o serviço de aborto legal passou a ser implementado em Uberlândia, através do Núcleo de Atenção Integral às Vítimas de Agressão Sexual, mas não sem oposição social e política. Nesse sentido, esta pesquisa analisa o percurso do teleaborto no Brasil e se essa é uma medida que garante o acesso à justiça reprodutiva. Para tanto, os procedimentos metodológicos adotados foram o levantamento bibliográfico, documental e jurisprudencial. No resultado, observa-se que a medida é uma das formas de facilitar o acesso à justiça, sobretudo a reprodutiva, concretizando o direito ao aborto legal. Ressalta-se que o uso da tecnologia nesse procedimento clínico ampliou o seu alcance, como é o caso da atenção que foi direcionada aos grupos sociais em situação de vulnerabilidade.

## Palavras-chave

Aborto legal; Telemedicina; Gênero; Direito reprodutivo; Covid-19.

## Sumário

1. Introdução. 2. Acesso à Justiça Reprodutiva – Aborto legal no Brasil. 3. Pessoas que gestam – Interseccionalidades e vulnerabilidades. 4. O advento do Teleaborto no Brasil. 5. Conclusões.

## Abstract

With the Law n. 13.989 of 2020, in the context of the Covid-19 pandemic, Brazil sedimented the use of telemedicine. From this permission, the legal abortion service began to be implemented in Uberlândia, through the Center for Integral Care for Victims of Sexual Assault, but not without social and political opposition. In this sense, this research analyzes the course of teleabortion in Brazil and whether this is a measure that guarantees access to reproductive justice. To this end, the methodological procedures adopted were bibliographic, documental and jurisprudential research. In the result, it is observed that the measure is one of the ways to facilitate the access to justice, especially reproductive justice, materializing the right to legal abortion. It is noteworthy that the use of technology in this clinical procedure has expanded its scope, as is the case of the attention that was directed to social groups in vulnerable situations.

## Keywords

Legal abortion; Telemedicine; Gender; Reproductive law; Covid-19.

## Contents

1. Introdução. 2. Access to Reproductive Justice – Legal abortion in Brazil. 3. People who gestate – Intersectionalities and vulnerabilities. 4. The advent of Teleaborto in Brazil. 5. Conclusion.

## Resumen

Con la Ley n. 13.989 de 2020, en el contexto de la pandemia de Covid-19, Brasil sedimentó el uso de la telemedicina. A partir de este permiso, el servicio de aborto legal comenzó a implementarse en Uberlândia, en Centro de Atención Integral a Víctimas de Agresiones Sexuales, pero no sin oposición social y política. En este sentido, esta investigación analiza el curso del teleaborto en Brasil y si es una medida que garantiza el acceso a la justicia reproductiva. Los procedimientos metodológicos adoptados fueron la investigación bibliográfica, documental y jurisprudencial. En el resultado se observa que la medida es una de las formas de facilitar el acceso a la justicia, especialmente la reproductiva, materializando el derecho al aborto legal. Cabe destacar que el uso de la tecnología en este procedimiento clínico ha ampliado su alcance, como es el caso de la atención que se dirigió a grupos sociales en situación de vulnerabilidad.

## Palabras clave

Aborto legal; Telemedicina; Género; Derecho reproductivo; Covid-19.

## Índice

1. Introdução. 2. Acesso a la Justicia Reprodutiva – Aborto legal en Brasil. 3. Personas que gestan – Interseccionalidades y vulnerabilidades. 4. El advenimiento de Teleaborto en Brasil. 5. Conclusión.

## 1. Introdução

Em dezembro de 2019 começou a circular nas mídias informações de que pessoas em Wuhan, na China, estavam infectadas com um novo vírus, até então de procedência desconhecida, e que, posteriormente, repercutiu mundialmente. A doença por ele provocada, denominada de “Covid-19”, logo configurou-se como um evento pandêmico, que exigiu mudanças sociais, sanitárias, políticas e econômicas em todo o mundo. As medidas sanitárias para conter a nova onda pandêmica foram o isolamento social, quarentena e regulação de espaços públicos e privados.

O Ministério da Saúde do Brasil expediu a Portaria GM/MS n. 188/2020<sup>5</sup>, designando um Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública para combate ao coronavírus. Esse Centro funcionaria como mecanismo nacional de gestão, sob a orientação da Secretaria de Vigilância em Saúde. Através do Decreto n. 10.212/2020<sup>6</sup>, o governo federal promulgou o Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, decretando o surto da doença em território nacional em fevereiro de 2020, por meio da Portaria GM/MS n. 188/2020. Posteriormente, foi publicada a Lei n. 13.979/2020<sup>7</sup>, que tratou da emergência no âmbito da saúde pública brasileira e definiu medidas como quarentena e isolamento social.

Em abril de 2020, foi sancionada a Lei n. 13.989<sup>8</sup>, autorizando a utilização da telemedicina no Brasil. A medicina praticada pela via digital é um processo que usa os instrumentos de comunicação avançada para realização do acompanhamento e monitoramento de pacientes, além de ser um instrumento hábil à troca de informações médicas e análise de resultados de diversos exames. Tais exames podem ser avaliados na medida em que são encaminhados de forma digital, configurando-se como um apoio para a medicina tradicional, que possibilita a denominada teleconsulta. Nela, o atendimento ao cliente ou paciente do Sistema Único de Saúde (SUS) é feito remotamente, através de computadores e dispositivos móveis (*smartphones* e *tablets*) conectados à internet.

Para as funcionalidades da vida humana continuarem a existir, tiveram que migrar para o virtual. Não foi diferente com o acesso e direitos relacionados à saúde, sobretudo, a saúde reprodutiva das pessoas gestantes, incluindo o serviço de aborto legal. O Código Penal<sup>9</sup> brasileiro estipula casos em que, por opção político-legislativa, caso o aborto ocorra, não incidirá a persecução penal. Nesse

<sup>5</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1-Extra, Brasília, DF, ano 158, n. 24-A, p. 1, 4. fev. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 3 nov. 2022.

<sup>6</sup> BRASIL. **Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10212.htm). Acesso em: 3 nov. 2022.

<sup>7</sup> BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm). Acesso em: 3 nov. 2022.

<sup>8</sup> BRASIL. **Lei nº 13.989, de 15 de abril de 2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13989.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13989.htm). Acesso em: 3 nov. 2022.

<sup>9</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em 3 nov. 2022.

seguimento, temos: (i) o aborto necessário (quando não há outro meio de salvar a vida da gestante); e (ii) aborto cuja gravidez é decorrente de estupro. Com a constitucionalização o dispositivo legal se manteve em vigor, e o Supremo Tribunal Federal (STF), através do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 54<sup>10</sup>, determinou mais uma causa, a realização do procedimento em casos de fetos com anencefalia.

Como há uma obrigação do oferecimento do serviço de saúde de aborto legal como medida de garantia da justiça reprodutiva, foi necessário viabilizar a sua continuidade durante a pandemia da Covid-19. Foi nesse contexto que a médica Helena Paro, ginecologista e obstetra do Hospital das Clínicas de Uberlândia, solicitou a implementação do que no presente artigo está sendo chamado de teleaborto, passando a autorizar o acompanhamento do serviço de abortamento através do uso de tecnologias. A medida começou a ser efetivada pelo Núcleo de Atenção Integral às Vítimas de Agressão Sexual (Nuavidas), vinculado à Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

Em que pese o serviço de abortamento não tenha passado a ser oferecido de maneira completamente remota, mas esteja na perspectiva de inclusão de uma recorrência clínica na modalidade telemédica, ela foi contestada no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) pela Rede Nacional em Defesa da Vida e da Família e pelo Centro de Reestruturação para a Vida (Cervi), instituições estas com notoriedade na luta pró-vida e contrária à autonomia reprodutiva das pessoas gestantes.

É importante demarcar que a telemedicina trouxe uma via de mão dupla porque, ao mesmo tempo em que estudos apontam os êxitos e boas percepções do atendimento pelo usuário do serviço (LARA *et al*, 2022; NIEBLAS *et al*, 2022), também pode privar essas mesmas pessoas do melhor tratamento médico disponível. A exemplo disso, o estudo elaborado por Kamano *et al* (2022) concluiu ser inadequada a prática de telemedicina para acompanhamento de casos de triquiase.

Tendo em vista os embates sociais e legais para a implementação da política pública de aborto legal no Brasil, através dos procedimentos metodológicos de levantamento bibliográfico, documental e jurisprudencial, este artigo objetiva analisar a possibilidade jurídica da implementação do teleaborto no Brasil, de

<sup>10</sup> STF, ADPF 54/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 12 abr. 2012.



forma a verificar a hipótese de ser a modalidade remota do serviço uma via segura de garantia de acesso à justiça reprodutiva, considerando que essa pode ser um alicerce no contexto da interrupção da gravidez e o acesso à saúde.

Muito embora o país vivencie um momento pandêmico, as necessidades fisiológicas do corpo humano não cessaram. Os hospitais passaram a receber muitos casos de Covid-19 e, também, de pessoas com necessidades diferentes, entre elas, as pessoas que gestam e que precisavam do acesso seguro e eficaz ao aborto legal. O tema é relevante a partir do momento em que o atendimento médico ganhou e se consolidou em nova roupagem: a telemedicina, mas, ainda assim, as queixas humanas permanecem as mesmas, merecendo atenção especial, em atendimento ao respeito integral da dignidade humana.

## 2. Acesso à justiça reprodutiva – aborto legal no Brasil

Rotineiramente, ao propor o tema Acesso à Justiça, a comunidade jurídica se limita à institucionalização do termo justiça, bem como à prestação jurisdicional. O conflito de um direito e o jurisdicionado.

Em suas pesquisas, Cappelletti e Garth (1988) ressaltaram que a justiça passa por três ondas: há obstáculos para o seu acesso, há obstáculos informacionais e, ainda, possibilidades de litígios coletivos que precisam do aparato jurisdicional para que sejam resolvidos. Recentemente podemos mencionar um quarto obstáculo ou quarta onda referente à efetividade, porque, com o viés da constitucionalização do Direito, ela passou a ser possível e necessária para a garantia do acesso e direito à justiça.

Um dos aspectos relevantes daquela pesquisa é o entendimento de que o acesso e a justiça não se limitam ao Poder Judiciário, no sentido de existir apenas uma via – que é a institucionalização dos direitos. Outro aspecto refere-se à necessidade de aplicação dos direitos fundamentais na seara dos direitos sexuais e reprodutivos, e, aqui, encontramos a justiça reprodutiva. Esta é um reflexo dos conceitos dos direitos sexuais, que trata de uma construção histórica que adveio de eventos variados, e sua compreensão deve partir de uma perspectiva de Direitos Humanos (CORRÊA; PETCHESKY; PARKER, 2008).

Além dos direitos sexuais, possuímos os direitos reprodutivos. O primeiro registro desses conceitos ocorreu em dois eventos estrangeiros: a Conferência

Internacional de População e Desenvolvimento (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ATIVIDADES RELATIVAS À POPULAÇÃO, 2007), no Cairo e, ainda, a Conferência Mundial sobre a Mulher (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ATIVIDADES RELATIVAS À POPULAÇÃO, 1995), em Pequim.

Para Boaretto (2000), os serviços de saúde devem ser de qualidade e livres de riscos e violências. Então, a justiça reprodutiva é o oposto da injustiça sexual, já que, nesta segunda, há um marcador social que designa a dificuldade de autonomia pessoal para exercer seus direitos sexuais e reprodutivos: as pessoas gestantes. Por isso, reivindicar a aplicabilidade do conceito de justiça reprodutiva significa buscar amparo a quem decidiu gestar, mas, também, a aquelas que têm a via do aborto legal.

Brandão e Cabral (2021) consideram o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM) elaborado na década de 80 como um marco para elaboração de políticas reprodutivas pensadas de forma a integrar o campo da saúde com a busca por equidade social. Contudo, para as autoras, essa dimensão da integralidade foi se perdendo ao longo das implementações das políticas reprodutivas. O principal efeito disso foi a adoção de um entendimento majoritário da reprodução restrita à escolha individual da mulher e um problema a ser enfrentado socialmente. É nesse contexto que as autoras resgatam a concepção de justiça reprodutiva, eis que “(...) torna-se importante nesse contexto de crise sanitária para enfrentar o presente eivado pela negligência estatal às necessidades reprodutivas das mulheres” (BRANDÃO; CABRAL, 2021, p. 6).

Tanto a legislação brasileira quanto as normativas do Ministério da Saúde não exigem autorização judicial para a prestação do serviço de abortamento nos casos expressamente legalizados. Contudo, o estudo de Diniz, Madeiro e Rosas (2014) apontou que, somente em 13,7% dos casos, os profissionais de saúde levaram em consideração apenas a palavra da mulher e, em 9,5% dos casos analisados, a instituição de saúde solicitou autorização judicial para realizar o procedimento. Esse contexto traz uma problemática: ainda que existisse inequivocamente uma justa atuação do poder judiciário, com toda a assistência jurídica oferecida, poder-se-ia dizer que há acesso à justiça quando uma instituição de saúde cria um óbice indevido para prestar um serviço público de saúde?

Ao trazer à baila as reivindicações feministas, Lauris (2015) apontou que o debate do acesso não está restrito a um aspecto estrutural, ao revés, é uma questão intrínseca à própria cidadania. De forma que não basta a garantia de um direito, busca-se que as mulheres saibam que os detêm e os exerçam independentemente

de uma intervenção do Estado – que por vezes é o próprio violador. Ainda que o recorte apresentado pela autora tenha sido mais voltado para a questão da violência doméstica e familiar, os direitos reprodutivos perpassam a mesma necessidade do resgate da cidadania em uma perspectiva de gênero. Peter da Silva (2021) também argumenta que questões normalmente restritas às mulheres – tais quais as pertencentes ao campo do direito reprodutivo – normalmente não são consideradas de especial relevância para o direito constitucional e, conseqüentemente, violam o pleno exercício do que a autora chama de cidadania constitucional.

O acesso à informação compõe essa possibilidade de exercício da cidadania, visto que a busca pela efetivação dos direitos perpassa a necessidade de saber que tem direitos – em especial os constitucionalmente garantidos, como é o caso dos direitos reprodutivos. O estudo empírico que analisou o acesso à informação no período da pandemia da Covid-19 sobre aborto legal nos hospitais brasileiros habilitados para prestar o serviço de abortamento demonstrou haver sérias violações, não apenas na falta de oferecimento de meio alternativo à busca presencial por informação, como também “(...) a postura dos profissionais que atendiam as chamadas foi classificada como não acolhedora, demonstrando muitos deles desconhecimento e receio em passar as informações quanto à realização do procedimento (...)” (ALMEIDA *et al*, 2021, p. 12).

Sopesados os recortes do aborto legal, do acesso à justiça e da possibilidade de instrumentalização desse direito, é possível perceber que o direito à informação de qualidade está, inevitavelmente, atrelado ao direito à vida e saúde da pessoa gestante, de maneira que, embora seja um problema multifacetado, também deve ser reconhecido como direito humano e que possui reflexos existenciais.

Rhode (2013), ao pensar a realidade estadunidense, levanta o questionamento sobre o que se entende por acesso à justiça, sob a ótica de que este acesso poderia se restringir ao campo do judiciário – tal qual a justiça processual, assistência jurídica e processos legais – ou, ao revés, se o acesso deveria ser compreendido sob uma perspectiva de obter uma justa solução em casos de disputas legais e problemas sociais. Dentro da realidade brasileira, Igreja e Rampin (2021, p. 204) acreditam que há uma necessidade de atualizar o debate de acesso à justiça “(...) em tempos de arrefecimento dos processos de exclusão e desigualdades e em contextos em que atritos entre as esferas da política, do direito e da economia geram fissuras no campo da justiça”. Como bem salientado pelas autoras, justiça e acesso não são conceitos limitados a uma concepção abstrata, de forma que são e decorrem de experiências vivenciadas.

Ainda que no Brasil o aborto seja descriminalizado nas hipóteses de risco de vida à gestante, gravidez decorrente de estupro e casos de feto com anencefalia, a implementação da política pública de aborto legal é frequentemente ameaçada. O caso recente de maior notoriedade brasileira ocorreu em agosto de 2020, quando uma menina de dez anos precisou recorrer ao poder judiciário para solicitar autorização para interromper a gestação decorrente de estupro. Grupos religiosos e apoiadores de ala política conservadora pressionaram a menina e sua família com manifestações na porta dos hospitais por onde ela passou, proferimento de ofensas como “assassina” e até mesmo a divulgação do nome e localização da menor nas redes sociais (REIS, 2021).

A menina conseguiu autorização judicial para realizar o procedimento no Tribunal de Justiça do Espírito Santo. Ainda que não fosse necessário tê-la, mesmo com a validação do judiciário, não conseguiu fazer o abortamento no seu Estado, vindo a conseguir efetivar o seu direito em Recife. No mesmo mês de agosto de 2020, o Ministério da Saúde expediu a Portaria n. 2.282<sup>11</sup>, trazendo para o profissional de saúde a responsabilidade de notificar à autoridade policial caso a unidade hospitalar receba pedidos para realizar aborto no caso de gravidez decorrente de violação sexual. A justificativa para tal normativa foi a necessidade de resguardar os profissionais, em face da mudança na natureza da ação penal do crime de estupro trazida pela Lei 13.718 de 2018<sup>12</sup> – alterando de ação pública condicionada à representação para ação pública incondicionada. Além da obrigatoriedade da notificação policial, a Portaria também determinou que os profissionais deveriam preservar as evidências materiais (fragmentos de embrião ou feto) e perguntar se a gestante deseja visualizar o feto ou embrião através de ultrassonografia antes de realizar o procedimento de abortamento.

A Portaria não foi pacífica, pois, ainda que tenha um viés de endurecer e permitir mais elementos que possam comprovar a autoria de um crime contra a dignidade sexual da mulher, ao mesmo tempo confunde o espaço hospitalar – que deveria prezar pelo sigilo médico e acolhimento – com um ambiente inquisitório. Em razão disso, a Portaria 2.282 foi alvo de duas ações movidas no Supremo

<sup>11</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.282, de 27 de agosto de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1, ano 158, n. 166, p. 359-360, 28 ago. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.282-de-27-de-agosto-de-2020-274644814>. Acesso em: 3 nov. 2022.

<sup>12</sup> BRASIL. **Lei nº 13.718, de 24 de setembro de 2018**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13718.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13718.htm). Acesso em: 3 nov. 2022.

Tribunal Federal (STF): Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 737<sup>13</sup> e Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.552<sup>14</sup>.

Após a interposição das ações judiciais, o Ministério da Saúde elaborou outro documento: a Portaria 2.561, de 23 de setembro de 2020<sup>15</sup>, trazendo diversas determinações e revogando a Portaria anterior. Por essa revogação, em tese a ADPF 737 e a ADI 6.552 – que tinham como objeto a Portaria 2.282 – perderam o objeto e seriam arquivadas. O STF, no entanto, acolheu a emenda à inicial para a inclusão da Portaria 2.561/2020, sob a alegação de que ambas as Portarias não são substancialmente diferentes. As ações, contudo, foram julgadas extintas sem o julgamento do mérito, de forma que, ainda que questionável, atualmente no Brasil a implementação da política pública de aborto legal é regulamentada pela Portaria do Ministério da Saúde 2.561, de 2020.

### 3. Pessoas que gestam – interseccionalidades e vulnerabilidades

A formulação de justiça reprodutiva incorpora, explicitamente e de modo mais amplo, a necessidade de garantia de direitos sociais e econômicos em aliança aos direitos sexuais e reprodutivos, que não se viabilizam sem condições estruturais que sustentem a sobrevivência das mulheres (BRANDÃO; CABRAL, 2021). As autoras complementam que a perspectiva da interseccionalidade, aliada à justiça reprodutiva, se torna importante na proposição de intervenções que levem em consideração os processos complexos de produção de desigualdades sociais e formas possíveis de enfrentamento dos seus impactos na saúde.

Nesse segmento, tem-se que a interseccionalidade (violência múltipla) é uma noção de viés sociológico que vem alcançando uma dimensão cada vez mais relevante na Academia, tanto nas discussões como em pesquisas realizadas. O termo foi concebido pela professora de Direito norte-americana Kimberle Crenshaw (1989), que produziu algumas das mais relevantes elaborações teóricas a respeito desse conceito – a interseccionalidade em seu aspecto conceitual analítico, como instrumento assaz eficaz para a análise de contextos e teorias, a partir de uma

<sup>13</sup> STF, ADPF 737/DF, Decisão Monocrática, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 30 ago. 2021.

<sup>14</sup> STF, ADI 6552/DF, Decisão Monocrática, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 30 ago. 2020.

<sup>15</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.561, de 23 de setembro de 2020. *Diário Oficial da União*: seção 1, n. 158, n. 184, p. 89-90, 24 set. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.561-de-23-de-setembro-de-2020-279185796>. Acesso em: 3 nov. 2022.

perspectiva que engloba outras categorias além do gênero. Por essa razão, superação de uma concepção monolítica de análise e, em especial, sua popularização revela-se, inequivocamente, uma das grandes contribuições dos estudos que utilizam a teoria da interseccionalidade.

Diversas reflexões vêm sendo realizadas acerca da inclusão da interseccionalidade no âmbito dos Direitos Humanos, do mesmo modo em que se perquire que o elemento interseccional se apresente também no campo jurídico-normativo, ou que as decisões judiciais levem em conta a interseccionalidade, mormente em relação àquelas decisões que obrigam ou recomendam políticas públicas. Então, percebe-se que interseccionalizar no âmbito jurídico com os estudos de gênero é urgente para dar visibilidade para as mulheres e demais pessoas que gestam, eis que elas compõem um grupo entendido em situação de vulnerabilidade política. Lauris (2015), ao refletir sobre os efeitos ideológicos do exercício da justiça oficial, expõe como o direito cria categorias do que é socialmente moral ou amoral, produzindo, por vezes, processos que naturalizam opressões, como no caso da utilização reiterada “(...) de afirmação da incapacidade jurídica e política das mulheres (...)” (LAURIS, 2015, p. 427).

Assinalar a obra de Lauris (2015) é importante também para demarcar que a inclusão de homens trans e demais pessoas com capacidade de gestar não significa apagar as reivindicações das mulheres na luta pela justiça reprodutiva. Especialmente nos últimos anos, a América Latina tem sido palco da luta protagonizada pelas mulheres que buscam descriminalizar o aborto, inclusive com o apoio do judiciário para efetivar seus direitos, cabendo aqui relembrar que na Colômbia o aborto foi parcialmente despenalizado em 2006, através da Sentencia C-355/06, proferida pela Corte Constitucional<sup>16</sup>.

A Suprema Corte do México, em 2021, fixou o entendimento de que nenhum Estado poderia processar as mulheres pela possível prática de aborto. A Constituinte em curso no Chile incluiu no esboço da nova Constituição a possibilidade de abortar para garantir o direito de decidir de forma livre, autônoma e informada sobre o próprio corpo. Na Argentina as mulheres foram às ruas com o mote de “*Ni Una Menos*” – Nem Uma a Menos –, levantando o que foi chamado de Maré Verde, vindo em 2020 a conseguir a aprovação da descriminalização através do poder legislativo.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-355/06. Magistrados Ponentes: Dr. Jaime Araújo Rentería, Dra. Clara Inés Vargas Hernandez, 10 mayo 2006.

Ainda no que diz respeito à atuação do Judiciário, *mister* ressaltar que tramita no STF a ADPF 442<sup>17</sup>, ainda pendente de julgamento, que pleiteia, em breve síntese, o reconhecimento da não receptividade constitucional dos dispositivos que penalizam a prática de aborto, eis que violam a liberdade reprodutiva das pessoas gestantes.

Em que pese o importante e fundamental protagonismo feminino no acesso ao serviço público de abortamento, a política pública de aborto legal abarca também outro grupo em situação de vulnerabilidade, os homens transexuais e demais pessoas não binárias com capacidade de gestar – eis que pessoas com sistema reprodutor feminino, logo, dotadas de capacidade reprodutiva. Angonese e Lago (2017) destacaram o quanto é recente a inclusão desse grupo na reflexão dos direitos reprodutivos, bem como incluíram o relato de um homem trans que, ao dar entrada no hospital em processo de aborto, foi discriminado, tanto por estar passando por um abortamento, quanto pela sua aparência masculina, já que a aparência é masculinizada e gestar seria “coisa de mãe”, o que desencadeou violências sistêmicas.

Percebe-se que o homem trans sofre de forma múltipla e, para tanto, é possível afirmar que se trata de uma discriminação interseccional, já que consiste em um fenômeno múltiplo e complexo, com diferentes contextos, mas com redes relacionais, fatores intercorrentes e motivações que desencadeiam a discriminação, não sendo possível reduzir a um ou outro critério isolado (MACÊDO, 2008). Portanto, a abordagem interseccional nos permite compreender o fenômeno discriminatório de forma mais abrangente e complexa, evitando distorções e invisibilidades no trato de casos de discriminação manifestos como superinclusão e subinclusão de situações discriminatórias (CRENSHAW, 2002).

Quando foi necessária a manifestação do Supremo Tribunal Federal, este demonstrou a importância de resguardar as garantias e direitos da população trans, a exemplo do Recurso Extraordinário n. 670.422/RS<sup>18</sup>, em que foi reconhecido o direito à alteração do prenome e da classificação de gênero no registro civil, sem a necessidade de a pessoa se submeter a cirurgia de redesignação de sexo, de forma a respeitar a manifestação de vontade; bem como na emblemática Ação

<sup>17</sup> STF, ADPF 442/DF, Decisão Monocrática, Rel: Min. Rosa Weber, 28 jun. 2018.

<sup>18</sup> STF, RE 670.422/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j.15 ago. 2018.

Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26/DF<sup>19</sup>, em que as práticas lesbohomotransfóbicas foram equiparadas ao crime de racismo.

De igual forma, também é possível verificar o posicionamento do Supremo no resguardo dos direitos reprodutivos, como foi o caso da ADPF n. 54, em que, por maioria de votos, o Plenário do STF julgou procedente o pedido formulado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS), para declarar a inconstitucionalidade de interpretação segundo a qual a interrupção da gravidez de feto anencéfalo é conduta tipificada nos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, todos do Código Penal.

A realidade fática é que mulheres, homens trans e demais pessoas com capacidade de gestar são igualmente vítimas da falta de acesso à justiça reprodutiva quando possuem seu direito ao aborto legal negado. O propenso “choque cultural” pode ser sentido se o interlocutor fizer sua leitura social a partir da heteronormatividade<sup>20</sup>, na qual o sexismo impera, a divisão é puramente biológica e não há direito de ser. Por isso remete-se que esse novo arranjo social, normalmente atrelado a uma concepção de família hegemônica, caso não seja seguido, será uma ameaça à sociedade e à continuidade das espécies (GROSSI; UZIEL; MELLO, 2007). O mesmo conceito de cisnorma é aplicado à reprodução, e, aqui, encontramos a situação de *overlapping discrimination* – ou discriminação múltipla – que o homem trans pode sofrer.

Ressalta-se que os corpos são legitimados ou não no discurso, o que reflete as relações de poder (BUTLER, 2013), então poderia ser essa perspectiva que exclui a possibilidade de direitos reprodutivos ao homem trans. A autora continua: “O impensável está assim plenamente dentro da cultura, mas é plenamente excluído da cultura dominante” (BUTLER, 2013, p. 116-117). Essa perspectiva, que é negada pela cisgeneridade, pode ser concretizada ao hierarquizarmos as diferenças, trazendo para a questão um verdadeiro marcador social, que para Zamboni (2014) se trata de um sistema de classificação que organiza a experiência ao identificar indivíduos como determinadas categorias sociais, promovendo sua desnaturalização.

<sup>19</sup> STF, ADO 26/DF. Rel. Min. Celso de Mello, 13 jun. 2019.

<sup>20</sup> Aqui compreendida como uma prática que “(...) visa regular e normatizar modos de ser e de viver os desejos corporais e a sexualidade de acordo com o que está socialmente estabelecido para as pessoas, numa perspectiva biologicista e determinista, há duas – e apenas duas – possibilidades de locação das pessoas quanto à anatomia sexual humana, ou seja, feminino/fêmea ou masculino/macho” (PETRY; MEYER, 2011, p. 195).



Dito isso, independente da leitura social pré-formulada, o direito e acesso ao aborto deve ser concretizado às pessoas gestantes. Isso porque, objeto de análise acima, retrata a distorção social quanto a quem pode ter o acesso a direitos, de maneira que concretiza a insuficiência de políticas públicas e baixa instrumentalização institucional para compreensão acerca da simbologia da heteronormatividade como ponto inicial para os direitos fundamentais reprodutivos. Por fim, tem-se a dupla vulnerabilidade das pessoas gestantes.

#### 4. O advento do teleaborto no Brasil

A telemedicina pode ser definida como o uso de tecnologias de informação e comunicação na saúde que viabilizem a oferta de serviços ligados a cuidados com a saúde. A viabilidade do atendimento *online* gera equidade, qualidade e redução de custos, que são problemas enfrentados pelos sistemas universais de saúde (MALDONADO; MARQUES; CRUZ, 2016). Em contraponto, a telemedicina também pode ser vista como uma prática que gera distanciamento do médico-paciente, com ausência de estrutura e segurança.

Mas, em se tratando de Brasil, essa prática pode gerar ampliação do acesso a direitos antes impensados, que eram ocasionados por barreiras geográficas, culturais ou outras demandas sociais. Através da Resolução CFM n. 1.643 de 2002<sup>21</sup> houve, pela primeira vez, normatização do tema no país. Nesse caminho, em 2007 o tema foi alvo de intervenções públicas. A primeira delas foi com o Programa Nacional de Telessaúde, que foi ampliado em 2011. Em 2013 foi implementado o Programa Inova Saúde, com término em 2017, que fomentou diversas áreas temáticas, entre elas, a telemedicina.

Em 15 de abril de 2020, foi sancionada a Lei n. 13.989, que dispõe sobre o uso da telemedicina durante a crise pandêmica. O art. 3º da referida lei definiu a telemedicina como a medicina exercida por meio de tecnologias, tendo por finalidade a prestação assistencial, para realização de pesquisa, de caráter preventivo de doenças e lesões, bem como para a promoção de saúde. Ressalta-se, também, o trâmite

---

<sup>21</sup> CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (Brasil). Resolução nº 1643, de 7 de agosto de 2002. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 164, p. 205, 26 ago. 2002. Disponível em: <https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2002/1643>. Acesso em: 3 nov. 2022.

do Projeto de Lei n. 1.998 de 2020<sup>22</sup>, que prevê a regulamentação da telemedicina em caráter definitivo no país.

Em atenção à progressividade do tema, a atualização mais recente do Código de Ética Médica também estipula pacificação da telemedicina, conforme a Resolução n. 2.306 de 17 de março de 2022<sup>23</sup> – que disciplinou o uso de mídias sociais pelos médicos, pendente de regulamentação complementar, e que valerá também para a oferta de serviços médicos a distância, mediados por tecnologia. O novo código, portanto, transfere a regulação da chamada telemedicina para resoluções avulsas, passíveis de frequentes atualizações.

Considerando seu caráter instrumental, acessível e resolutivo, bem como a necessidade de continuidade para qualquer demanda de saúde, é possível mencionar a telemedicina aplicada a situações de abortamento. A partir da publicação da Lei n. 13.989/2020, que autorizou a telemedicina em caráter emergencial e permitiu o atendimento virtual, mesmo sem qualquer possibilidade de exame físico presencial no país durante a crise sanitária, o protocolo do teleaborto foi desenvolvido pela equipe do Núcleo de Atenção Integral às Vítimas de Agressão Sexual (Nuavidas), da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), em parceria com o setor de Farmácia do Hospital das Clínicas daquela universidade e com a equipe jurídica do Instituto de Bioética Anis. Proposto em maio de 2021, foi autorizado em agosto daquele ano pelo Conselho de Ética do hospital, quando a doutora Paro atendeu a primeira paciente.

Acontece que, mesmo em estado de calamidade, as situações que demandam o acesso ao direito ao aborto nunca cessaram. Ao contrário, foram desencorajadas e enfraquecidas, cumprindo a máxima de que basta uma crise política, econômica ou religiosa para que os direitos das mulheres e demais pessoas com capacidade de gestar sejam contestados. Pensando nisso, após uma ameaça de fechamento do serviço de aborto legal, a médica ginecologista Helena Paro, da Universidade de Uberlândia, trouxe a telemedicina para as situações de abortamento. Nas palavras da ginecologista:

<sup>22</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1998/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2249925>. Acesso em: 3 nov. 2022.

<sup>23</sup> CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (Brasil). Resolução nº 2306, de 17 de março de 2002. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 58, p. 217-222, 25 mar. 2022. Disponível em: <https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2022/2306>. Acesso em: 3 nov. 2022.

A partir da possibilidade do uso da telemedicina para fazer o atendimento das vítimas de violência sexual, desenhamos esse protocolo para instituir o tratamento à distância do abortamento medicamentoso. A ideia não é inovadora. O aborto por telemedicina é feito na Europa desde 2006. Ao redor do mundo, a pandemia reforçou a segurança e a eficácia desse serviço (ANTUNES, 2021, não paginado).

Continuando esse relato, a médica confirma que quinze mulheres passaram pelo procedimento e obtiveram 100% de sucesso. Traz, até mesmo, um dado importante, de que pessoas gestantes se sentem mais confortáveis em fazer o procedimento em casa, no caso de aborto medicamentoso, para evitar represália da equipe de saúde.

Visando a melhor capacitação profissional para a adequação a esse novo contexto tecnológico de atendimento, especialmente em um momento de pandemia, o Instituto de Bioética Anis produziu a cartilha “Aborto legal via telessaúde: orientações para serviços de saúde”, trazendo como justificativa para a implementação do teleaborto:

Sabe-se que serviços de aborto legal estão concentrados majoritariamente em algumas capitais do país e que, além da escassa oferta, sofrem de grande estigma. Somam-se a esses obstáculos o fato de que alguns dos serviços existentes encontram-se inoperantes em períodos de emergências sanitárias como a da COVID-19. Esses cenários podem levar mulheres a se deslocarem por distâncias cada vez maiores em busca de atendimento, se submeterem ao procedimento em idade gestacional mais avançada ou buscarem meios clandestinos e inseguros para realizá-lo. Daí a relevância de se garantir o funcionamento de serviços de aborto legal, de forma acessível, acolhedora, segura e alinhada às melhores orientações de saúde durante períodos de emergência de saúde, como o provocado pelo Sars-CoV-2 (ANIS INSTITUTO DE BIOÉTICA; GLOBAL DOCTORS FOR CHOICE BRASIL; NÚCLEO DE ATENÇÃO INTEGRAL A VÍTIMAS DE AGRESSÃO SEXUAL NUAVIDAS, 2021, p. 5).

Esse avanço no acesso à justiça reprodutiva, no entanto, sofreu uma tentativa de retrocesso por parte da Defensoria Pública-Geral da União, que, conjuntamente com o Ministério Público Federal, expediu uma recomendação aos profissionais de saúde no sentido de contraindicar o uso do misoprostol fora do ambiente

hospitalar<sup>24</sup>. Em outros termos, desaconselhando o exercício do teleaborto. A recomendação foi acompanhada pelo Ministério da Saúde, que, em junho de 2021, expediu a Nota Informativa n. 1/2021-SAPS/NUJUR/SAPS/MS<sup>25</sup> indicando expressamente que as permissões referentes à prática de telemedicina não se aplicariam na prestação de serviço de abortamento. Na Nota Informativa o Ministério da Saúde chega a classificar o teleaborto como uma “medida tão temerária e com consequências imensuráveis”, além de reforçar que o que regulamenta o aborto legal no Brasil é a Portaria GM/MS nº 2.561/2020 – que não foi pacificamente recepcionada e chegou a ser debatida no Supremo, como já discutido anteriormente.

Em momento posterior, o Ministério Público Federal, de maneira contrária ao seu posicionamento anterior, expediu a Recomendação n. 8/2021/PRM/UDI/3º OFÍCIO<sup>26</sup> direcionada ao Hospital de Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia para que este desse continuidade à implementação do teleaborto na primeira etapa do protocolo “Atenção a mulheres ou adolescentes em situação de aborto previsto em lei por telessaúde/telemedicina: protocolo de assistência do NUAVIDAS HC/UFU”, conforme tinha sido aprovado pela Comissão de Ética Médica daquela instituição.

Em que pese as manifestações contrárias, o teleaborto continuou sendo utilizado de forma híbrida. Porém, Paro (2022) classificou a implementação do teleaborto como ainda muito incipiente, justamente porque a pessoa gestante precisa ainda realizar o deslocamento até o hospital para buscar o medicamento, de forma que somente o acompanhamento médico é remoto. A Portaria da

---

<sup>24</sup> BRASIL. Defensoria Pública da União. Defensoria Pública-Geral da União. Defensoria Nacional dos Direitos Humanos; BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais. Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão. Recomendação Conjunta, de 17 de maio de 2021. Recomendação aos profissionais de saúde para contraindicar o uso do medicamento misoprostol fora do ambiente hospitalar através da prática de abortamento legal por telemedicina. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2021/recomendacao\\_cfm\\_aborto\\_legal\\_telemedicina.pdf](https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2021/recomendacao_cfm_aborto_legal_telemedicina.pdf). Acesso em: 3 nov. 2022.

<sup>25</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. Núcleo Jurídico da Secretaria de Atenção Primária à Saúde. **Nota Informativa nº 1/2021-SAPS/NUJUR/SAPS/MS, 7 de junho de 2021**. Disponível em: [https://egestorab.saude.gov.br/image/?file=20210607\\_N\\_NotaInformativaMisoprostol\\_7420033149594271099.pdf](https://egestorab.saude.gov.br/image/?file=20210607_N_NotaInformativaMisoprostol_7420033149594271099.pdf). Acesso em: 3 nov. 2022.

<sup>26</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República em Minas Gerais. Procuradoria da República no Município de Uberlândia. **Recomendação nº 8/2021/PRM/UDI/3º OFÍCIO, de 9 de junho de 2021**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2021/recomendacao-telemedicina-hc-apos-nota-informativa-ms-assinado.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2022.

Secretaria de Vigilância em Saúde n. 344/1988<sup>27</sup>, no parágrafo único do art. 25, e o adendo n. 5 estabelecem que medicamentos à base da substância misoprostol – utilizada para indução do abortamento – somente podem ser vendidos e usados em estabelecimentos hospitalares devidamente cadastrados na Autoridade Sanitária, com essa finalidade.

Outro enfrentamento é a baixa disponibilidade do serviço considerando o território nacional. Isso porque atualmente apenas três hospitais oferecem o serviço de abortamento de forma tele assistida, estando eles situados nos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, todos no sudeste do Brasil. A perspectiva é que, até o segundo semestre de 2022, esse número suba para oito (PARO, 2022).

Do ponto de vista científico, estudos desenvolvidos foram conclusivos no sentido de que o teleaborto realizado com o uso de medicamentos e sem a necessidade de testes e exames de imagem, como a ultrassonografia, não só é eficaz para fins abortivos, como é seguro para quem se submete ao procedimento (AIKEN *et al*, 2021; RAYMOND *et al*, 2019). De forma que, quando o Ministério da Saúde, na sua Normativa, expressamente se posiciona neste sentido:

As referências à OMS e aos sistemas de saúde de outros países, embora tenham caráter orientativo, não têm o condão de subjugar um País soberano no desenvolvimento de suas Políticas de Saúde, visto que a realidade fática de cada nação é resultado de várias condicionantes que tornam cada povo único e, como tal, sujeito a particularidades próprias à sua cultura e ao seu desenvolvimento (BRASIL, 2021, não paginado).

Deve, assim, ser questionado se o Poder Público está utilizando argumentos contracientífico – ao que se chama de cultura – para criar óbice a que parcelas da população em situação de vulnerabilidade obtenham acesso à justiça reprodutiva.

<sup>27</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Portaria/SVS nº 344, de 12 de maio de 1998. Disponível em: [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjxiKOr3pL7AhWFp5UCHZkmAE0QFnoECA8QAQ&url=http%3A%2F%2Fantigo.anvisa.gov.br%2Fdocuments%2F10181%2F2718376%2F\(31\)PRT\\_SVS\\_344\\_1998\\_COMP.pdf%2F0075d46b-4214-4363-a190-0ac168c140a0&usg=AOvVaw3LD95leRjoj4nm76kyhNH1](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjxiKOr3pL7AhWFp5UCHZkmAE0QFnoECA8QAQ&url=http%3A%2F%2Fantigo.anvisa.gov.br%2Fdocuments%2F10181%2F2718376%2F(31)PRT_SVS_344_1998_COMP.pdf%2F0075d46b-4214-4363-a190-0ac168c140a0&usg=AOvVaw3LD95leRjoj4nm76kyhNH1). Acesso em: 3 nov. 2022.

## 5. Teleaborto e direito

Feita a contextualização sobre a implementação do teleaborto no campo das políticas públicas reprodutivas, importante dialogar com essa modalidade de fazer medicina com o universo jurídico. A interface entre aborto e direito não é um debate recente, até mesmo porque a (im)possibilidade de exercer plenamente a autonomia sobre a reprodução é definida pela legislação brasileira.

A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), organizada pela Organização das Nações Unidas, que ocorreu no Cairo, em 1994, trouxe para a agenda pública os direitos reprodutivos. Nessa Conferência a temática foi expressa e internacionalmente trabalhada, sendo ela um marco para a igualdade entre homens e mulheres, bem-estar social e demarcação dos direitos reprodutivos como pertencentes ao campo dos Direitos Humanos (CORRÊA; ALVEZ; JANNUZZI, 2006).

Ao ser disciplinado exclusivamente pelo Código Penal, o aborto era discutido apenas sob a ótica da legalidade. Com a sua inclusão nas políticas públicas de saúde houve uma ampliação do debate. Ressalta-se que, antes mesmo da CIPD, a inclusão da realização do procedimento do aborto legal de forma segura já tinha sido introduzida no Brasil com o advento da Constituição Federal de 1988<sup>28</sup>, que previu a saúde como um direito universal de todos. A primeira iniciativa nesse sentido foi feita em 1989, através da Coordenação de Saúde da Mulher da Prefeitura de São Paulo, que assinou uma portaria dando assistência a essas duas hipóteses de aborto legal no Hospital Jabaquara (PORTO, 2009).

Acrescida às hipóteses previstas em lei, a atuação do Poder Judiciário também é um importante marcador da relação entre reprodução e direito. A exemplo disso, em 2012<sup>29</sup>, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 54 para descriminalizar o abortamento em caso de feto com anencefalia. Na decisão proferida, o STF afirmou “[...] a laicidade estatal, a liberdade sexual e reprodutiva da mulher, além da necessidade de proteger sua saúde, sua dignidade e seu direito à autodeterminação”

<sup>28</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 nov. 2022.

<sup>29</sup> Em que pese a decisão tenha sido proferida em 2012, desde 2004 a hipótese de interrupção de gestação por anencefalia já era autorizada em razão do deferimento da medida cautelar pleiteada na ADPF.

(PEREIRA, 2016, p. 136) e reconheceu os argumentos levantados por Barroso (2005) de que obrigar uma mulher a prosseguir com a gestação em um caso desse poderia ser perigoso tanto pela integridade física quanto pela sua saúde psicológica.

A discussão sobre aborto pelo Poder Judiciário é uma questão que levanta muito debate porque, não raras as vezes, os direitos fundamentais chocam entre si:

Nas constituições contemporâneas, o direito não é desenhado apenas para ser eficiente e produzir resultados socialmente positivos. Os catálogos de direitos fundamentais buscam entrincheirar juridicamente certas escolhas éticas, protegendo-as por meio da enunciação de direitos fundamentais. Interpretar os direitos fundamentais, nesse contexto, encerra um grande desafio: dar conta da aspiração de eficiência do sistema jurídico sem que isso signifique esvaziar as decisões éticas constitucionalmente estabelecidas nos catálogos de direitos (PEREIRA, 2018, p. 193).

Ainda para a autora, há especial dificuldade em adotar uma posição quanto aos métodos utilizados pelo judiciário nas suas decisões quando no momento há crise institucional e dificuldade de delimitação entre o que é o direito e o que é do campo político. Ao discutir os métodos formalistas e antiformalistas da interpretação do Direito, Pereira (2018) sintetiza que o cerne da questão reside na divergência sobre o interesse de elementos de fora do direito influenciarem na interpretação judicial.

Quando o assunto é direito reprodutivo, no entanto, não parece ser possível resumir o direito fundamental a uma interpretação formalista, cabendo aqui suscitar brevemente a questão da representatividade política feminina. Isso porque grupos em situação de vulnerabilidade são normalmente minorias no poder legislativo e, conseqüentemente, estão distantes da elaboração das leis que vão influenciar diretamente nas suas vidas. No que toca ao gênero, a perspectiva não é outra.

Assim, por serem sub-representadas politicamente, as mulheres (e outros grupos minoritários) acabam tendo uma maioria masculina decidindo sobre sua reprodução de forma que o direito normativo pode vir a assumir um viés perverso de manutenção de opressões em vez de ser instrumento garantidor de igualdades. Não à toa, o pragmatismo jurídico foi a corrente defendida pela teoria jurídica crítica e feminista (PEREIRA, 2018).

Para além das teorias sobre a possibilidade de atribuição do poder judiciário, o trabalho de Pereira (2016) abre uma importante discussão sobre a democratização das demandas dos grupos socialmente vulneráveis, especialmente após a criação da Ação Declaratória de Constitucionalidade em 1993. Acerca da sensibilidade para pautas de direitos fundamentais, para a autora, houve um aumento a partir de 2000 no aspecto de ponta de chegada, assim entendido:

A preocupação com a tutela de direitos fundamentais apareceu em decisões que confirmavam argumentos e decisões tomados nas instâncias inferiores ou no Legislativo. [...] De forma similar, as decisões sobre a Lei de Biossegurança e sobre a interrupção da gestação de anencéfalos são, também, decisões de confirmação e estabilização, caracterizando pontos de chegada. As decisões ativistas que constituem pontos de chegada assumem contornos particulares. Elas não partem de argumentos colocados por um único ator jurídico, mas são produto de um conjunto de teses e antíteses que formam um rico arsenal de argumentos. Ao mesmo tempo, as decisões tomadas a partir de atos legislativos ou de embates judiciais iniciados nas instâncias inferiores possuem a vantagem de resolver tópicos que já transitavam na esfera estatal há algum tempo, gerando a oportunidade de amadurecimento da discussão, bem como a participação de vários agentes institucionais (PEREIRA, 2016, p. 135-136).

Em que pese o reconhecimento do Supremo quanto à descriminalização da hipótese de aborto de feto com anencefalia, a pauta de aborto legal está ainda presente na seara do direito. Há uma urgência que o direito e, especialmente, o judiciário se aproximem da medicina pela própria insegurança jurídica que as pessoas que gestam encontram quando recorrem ao judiciário em busca do acesso ao abortamento. A exemplo disso, o trabalho desenvolvido por Pereira (2016), na nota de rodapé 24, traz um rol de processos que foram ajuizados em instâncias inferiores relativos a outras deformações – que não a anencefalia –, mas que também inviabilizam a vida extrauterina do feto, sendo que alguns foram deferidos, outros não, não havendo um critério bem determinado.

A atuação do Judiciário já vem sendo estudada há um tempo, sob diversos prismas. Contudo, as análises normalmente se voltam para as instâncias superiores (ELIAS, 2018), para as decisões proferidas (MARQUES, 2001; DINIZ; GONZALEZ VELÉZ, 2008) ou, então, para o perfil da mulher criminalizada pela prática ilegal de aborto (RIO DE JANEIRO, 2018). Quando a temática envolve as



políticas públicas, porém, há uma lacuna até mesmo bibliográfica sobre fase de implementação (LOTTA, 2018).

Durante o desenvolvimento do presente artigo não foi encontrado nenhum trabalho científico que apontasse como fundamentalmente prejudicial o oferecimento do serviço de abortamento através da telemedicina. Outros estudos, porém, apontam que o contexto de pandemia foi utilizado como pretexto político para a suspensão da prestação da medida:

*Conservative governments have seized upon the pandemic as an opportunity to declare abortion an elective procedure and shut down services. (...) In Latin America and the Caribbean, a region with the most restrictive abortion laws in the world, activists have exposed added difficulties faced by those who qualify for abortion on the few grounds where it is legal (ASSIS; LARREA, 2020, p. 37).*

De forma que a inclusão do aborto entre os serviços oferecidos por telemedicina foi um mecanismo para demarcar a sua essencialidade e garantir a continuidade do seu oferecimento (PARO; ROSAS, 2020), que é, antes de tudo, o direito ao acesso a um direito fundamental constitucionalmente garantido.

## 6. Conclusão

O que se pretendeu neste artigo foi apresentar reflexões relativas ao direito de acesso à justiça reprodutiva, configurado pela possibilidade de interrupção gestacional legal, sob a contingência de cenário demarcado por uma sociedade de cariz moralmente conservadora e patriarcalista. Isso porque, apropriando-se da interseccionalidade cunhada por Kimberlé Crenshaw e das teorias pós-estruturalistas de Judit Butler, é possível verificar que a resistência às garantias, manutenções e ampliações do oferecimento do serviço de aborto legal está calcada mais em preceitos ditos culturais do que científicos. Dessa forma, faz-se necessário adotar uma dimensão dos discursos e práticas sociopolíticas que envolvem o crescente avanço do uso das tecnologias da informação na rotina dos cuidados com a saúde das pessoas, bem como as preocupações sobre o estabelecimento de regras objetivas que orientem, limitem e venham a conferir segurança à possibilidade objetiva do teleaborto.

O aborto atualmente é possível em caso de necessidade, art. 128, I, e decorrente de estupro, art. 128, II, do Código Penal. A partir de decisão proferida pelo STF, também é possível realizar aborto em caso de feto com anencefalia. Portanto, no Brasil há três hipóteses de aborto legal. Com a Covid-19 o que era questão de política pública e oriunda das disfunções do Estado e do setor privado, passou a ser um desmonte estrutural, já que o espaço físico foi cessado e, com ele, as chances de viabilizar direitos. Por isso a importância de meios alternativos, como é o caso das redes sociais, aplicativos e o “online” para que haja a quebra desse distanciamento público-privado-pessoa.

O acesso à justiça não deve se limitar a uma perspectiva institucionalizada de que há necessidade de litígio, de ingresso em uma via burocrática, podendo ser desmistificada de forma extrajudicial e, por vezes, em tom de justiça social. Aqui, inclui-se a justiça reprodutiva. Mencionar a justiça reprodutiva é trazer consigo a análise dos direitos sexuais e reprodutivos que foram sendo conquistados e consolidados ao longo dos anos, sendo hoje documentados no campo internacional e nacional. Porém, o ato normativo, por si só, não garante o acesso e o direito à justiça, já que violações podem ocorrer de forma multifacetada e decorrentes de discriminações diversas.

A situação é agravada quando o país se encontra imerso em uma pandemia. Isso porque com a Covid-19, para as relações humanas continuarem, tornou-se necessário que a maior parte – senão todos – dos campos da vida se tornassem virtuais. Isso também vale para a medicina. Então, a primeira conclusão a que chegamos é que todos os problemas sociais experimentados permaneceram e tentaram ser contornados com o uso da tecnologia.

Isso também vale para as mazelas sociais. Por isso o encaixe perfeito com o conceito de discriminação múltipla e acesso a direitos. Não distante disso, reconhecendo-se, também, o acesso à justiça como direito fundamental. É certo que recorrentemente, mesmo em casos de aborto legal, as pessoas gestantes sofrem desestímulo para que sejam concretizados. Por isso, considerada a telemedicina e sua aplicabilidade ao direito e acesso ao aborto, temos que o pior cenário é quando as restrições partem de instituições públicas.

Isso porque os fundamentos indicados para o impedimento da realização do aborto por telemedicina, especialmente os que reforçam as portarias do Ministério da Saúde expedidas após o caso da menina de dez anos, demonstram

que o esperado é que a mulher e demais pessoas que gestam devem se submeter ao ambiente inquisitório que o Ministério da Saúde espera que as unidades hospitalares assumam.

O objetivo não é que o ser gestante tenha maior segurança, uma vez que não se oferecem dados comprovando que o uso da telemedicina tenha tido desdobramento indesejado na saúde de quem praticou o aborto. Ao revés, o objetivo guarda relação precisamente com o que é indesejado pelo Poder Público, que é a privação do acesso à justiça reprodutiva por quem quer exercer seu direito legal e legítimo de interromper uma gestação.

Os relatos sobre o atendimento a distância são a facilidade e segurança de serem aplicados, bem assim a possibilidade de chegarem até locais territorialmente distantes, com impossibilidades de acesso, onde, por consequências estruturais, se encontram as pessoas mais distantes dos serviços públicos ou privados de saúde.

Dessa forma, percebe-se que o teleaborto, autorizado pelas normativas da telemedicina, foi um garante ao acesso e direito à justiça reprodutiva no Brasil, a qual é invisibilizada e sofre de discriminações múltiplas, que foram agravadas pela Covid-19, mas que, com essa medida alternativa aplicada, houve a possibilidade de amenizar o desgaste ao corpo das pessoas que gestam. É na lei que reside proibição e autorização do aborto, também é nela que se encontram as hipóteses de permissão de circulação de medicamentos abortivos. Quando a lei não basta, o judiciário tem assumido um importante papel social de tutela no campo dos direitos reprodutivos. Especificamente sobre a telemedicina, a sua implementação também adveio de uma autorização legislativa, contudo os entraves ao acesso a esse serviço para fins de aborto parecem ter outra natureza.

Não foram encontradas manifestações contrárias ao uso da telemedicina para acompanhamentos na ortopedia ou oftalmologia, por exemplo. A contrariedade ao teleaborto é a mesma do serviço de abortamento oferecido de forma presencial. Por não ter sido encontrado nenhum artigo ou trabalho que indique o real prejuízo pela modalidade do serviço prestado de maneira remota, deve ser concluído que a discussão não é verdadeiramente sobre o meio, mas sim sobre o fim. Dessa forma, a implementação e o acesso ao teleaborto são medidas de garantia de acesso à justiça reprodutiva, uma vez que é, sobretudo, uma forma de salvaguardar o acesso ao próprio direito ao abortamento.

## Referências

AIKEN, Ara *et al.* Effectiveness, safety and acceptability of no-test medical abortion (termination of pregnancy) provided via telemedicine: a national cohort study. **BJOG: an International Journal of Obstetrics & Gynaecology**, v. 128, n. 9, p. 1464-1474, Aug. 2021. Disponível em: <https://obgyn.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1471-0528.16668>. Acesso em: 28 out. 2022.

ALMEIDA, Eliane Vieira Lacerda *et al.* “Não posso passar essa informação”: o direito ao aborto legal no Brasil. *In*: CONGRESSO VIRTUAL DE GESTÃO, EDUCAÇÃO E PROMOÇÃO DA SAÚDE, 10., 2021. **Anais** [...], São Paulo: Convibra, 2021. Disponível em: [https://convibra.org/congresso/res/uploads/pdf/artigo\\_pdfHMETE006.08.2021\\_23.50.39.pdf](https://convibra.org/congresso/res/uploads/pdf/artigo_pdfHMETE006.08.2021_23.50.39.pdf). Acesso em: 28 out. 2022.

ANGONESE, Mônica; LAGO, Mara Coelho de Souza. Direitos e saúde reprodutiva para a população de travestis e transexuais: abjeção e esterilidade simbólica. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 256-270, jan./mar. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/FqFGGyngpCS9xJp4zrZYBcL/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 out. 2022.

ANIS INSTITUTO DE BIOÉTICA; GLOBAL DOCTORS FOR CHOICE BRASIL; NÚCLEO DE ATENÇÃO INTEGRAL A VÍTIMAS DE AGRESSÃO SEXUAL NUAVIDAS. **Aborto legal via telessaúde**: orientações para serviços de saúde. Brasília: LetrasLivres, 2021. 40 p. Disponível em: <https://anis.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Aborto-legal-via-telessa%C3%BAde-orienta%C3%A7%C3%B5es-para-servi%C3%A7os-de-sa%C3%BAde-1.pdf>. Acesso em: 28 out. 2022.

ANTUNES, Leda. Primeiro serviço de aborto legal via telemedicina do país já ajudou 15 mulheres a interromper a gravidez com segurança: entenda como funciona. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/celina/primeiro-servico-de-aborto-legal-via-telemedicina-do-pais-ja-ajudou-15-mulheres-interromper-gravidez-com-seguranca-entenda-como-funciona-24972542>. Acesso em: 28 out. 2022.

ASSIS, Mariana Prandini; LARREA, Sara. Why self-managed abortion is so much more than a provisional solution for times of pandemic. **Sexual and Reproductive Health Matters**, v. 28, n.:1, p. 37-39, 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/26410397.2020.1779633?needAccess=true>. Acesso em: 28 out. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Gestação de fetos anencefálicos e pesquisas com células-tronco: dois temas acerca da vida e da dignidade na Constituição. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 241, p. 93-120, jul./set. 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43329/44670>. Acesso em: 28 out. 2022.

BOARETTO Maria Cristina. Gênero e modelo de gestão em saúde: experiência do Rio de Janeiro. *In*: COSTA, Ana Maria; MERCHÁN-HAMANN, Edgar; TAJER, Débora (org.). **Saúde, equidade e gênero: um desafio para as políticas públicas**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000, p. 215-226.

BRANDÃO, Elaine Reis; CABRAL, Cristiane da Silva. Justiça reprodutiva e gênero: desafios teórico-políticos acirrados pela pandemia de Covid-19 no Brasil. **Interface: comunicação, saúde, educação**, Botucatu, v. 25, supl. 1, p. 1-16, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/PrkQZTHQFkMYVQQLHJxKPNF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 out. 2022.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. 236 p.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. 168 p.

CORRÊA, Sonia; ALVES, José Eustáquio Diniz; JANNUZZI, Paulo de Martino. Direitos e saúde sexual e reprodutiva: marco teórico-conceitual e sistemas de indicadores. *In*: CAVENAGHI, Suzana (org.). **Indicadores municipais de saúde sexual e reprodutiva**. Rio de Janeiro: ABEP; Brasília: UNFPA, 2006. p. 27-62.

CORRÊA, Sonia; PETCHESKY, Rosalind; PARKER Richard. **Sexuality, health and human rights**. London: Routledge; 2008. 320 p.

CRENSHAW, Kimberle. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory, and antiracist politics. **The University of Chicago Legal Forum**, p. 139-167, 1989. Disponível em: [http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8?utm\\_source=chicagounbound.uchicago.edu%2Fuclf%2Fvol1989%2Fiss1%2F8&utm\\_medium=PDF&utm\\_campaign=PDFCoverPages](http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8?utm_source=chicagounbound.uchicago.edu%2Fuclf%2Fvol1989%2Fiss1%2F8&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages). Acesso em: 28 out. 2022.

CRENSHAW, Kimberle. **A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero**. 2002. Disponível em <http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/wpcontent/uploads/2012/09/Kimberle-Crenshaw.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2022.

DINIZ, Debora; MADEIRO, Alberto; ROSAS, Cristiano. Conscientious objection, barriers, and abortion in the case of rape: a study among physicians in Brazil. **Reproductive Health Matters**, v. 22, n. 43, p. 141–148, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1016/S0968-8080%2814%2943754-6?needAccess=true>. Acesso em: 8 out. 2022.

DINIZ, Debora; GONZALEZ VELÉZ, Ana Cristina. Aborto na Suprema Corte: o caso da anencefalia no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v.16, n. 2, maio/ago. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/qwn8sMkp3PmG9ks8XsTWbvX/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 out. 2022.

ELIAS, Maria Ligia Ganacim Granado Rodrigues. Conservadorismo, feminismo e o judiciário como arena em disputa: debate sobre aborto. In: ENCONTRO DA ABCP, XI, 2018, Curitiba. Anais... Curitiba: UFPR, 2018.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ATIVIDADES RELATIVAS À POPULAÇÃO. **Relatório da Conferência Internacional sobre população e desenvolvimento**: plataforma de Cairo, 1994. Brasília: UNFPA Brasil, 2007. 105 p. Disponível em: UNFPA Brazil | Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Conferência do Cairo). Acesso em: 31 out. 2022.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ATIVIDADES RELATIVAS À POPULAÇÃO. **Relatório da Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher**: Pequim, 1995. Brasília: UNFPA Brasil, 1995. 114 p. Disponível em: UNFPA Brazil | Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Acesso em: 31 out. 2022.

GROSSI, Miriam Pilar.; UZIEL, Ana Paula; MELLO, Luiz. (org.). **Conjugalidades, parentalidades e identidades lésbicas, gays e travestis**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. 429 p.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 1, n. 2, p. 191-220, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/68/38>. Acesso em: 23 mar. 2022.

KAMANO, Guilherme *et al.* Telemedicine as an auxiliary tool in trichiasis treatment follow-up. **Arquivos Brasileiros de Oftalmologia**, São Paulo, v. 85, n. 4, p. 427-428, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/abo/a/YNwzs3CKPSX9ZmdLWwB7G4q/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 30 out. 2022.

LARA, Paulo Henrique Schmidt *et al.* Orthopaedic telemedicine services during the current novel coronavirus pandemic. **Acta Ortopédica Brasileira**, São Paulo, v. 30, n. 1. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aob/a/Fd8MsqRHFYYMgHHSfjLzzPP/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 30 out. 2022.

LURIS, Élide. Uma questão de vida ou morte: para uma concepção emancipatória de acesso à justiça. **Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 10, p. 412-454, 2015. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/81718/1/Uma%20quest%C3%A3o%20de%20vida%20ou%20morte.pdf>. Acesso em: 30 out. 2022.

LOTTA, Gabriela. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/fFjG3WhWqRWFnnmNKRn63Kp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 out. 2022.

MACÊDO, Márcia dos Santos. **Na trama das interseccionalidades**: mulheres chefes de família em Salvador. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008. 247 f. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/10983/1/Dissertacao%20Marcia%20Macedoseg.pdf>. Acesso em: 30 out. 2022.

MALDONADO, Jose Manuel Santos de Varge; MARQUES, Alexandre Barbosa; CRUZ, Antonio. Telemedicina: desafios à sua difusão no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, supl. 2, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/54bg8d5mfWmCC9w7M4FKFVq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 nov. 2022.

MARQUES, Jader. Aos Moços. **Revista de Direito Público**, n. 7, p. 73-89, abr./maio 2001. Disponível em: [RDP\\_07\\_73.pdf](RDP_07_73.pdf) (mpsp.mp.br). Acesso em: 9 nov. 2020.

NIEBLAS, Bianca *et al.* Impact and future of telemedicine amidst the COVID-19 pandemic: a systematic review of the state-of-the-art in Latin America. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, n. 8, p. 3013-3030, Aug. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/DWwXJ6F9qxzjYrcbB9w8nwJ/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 31 out. 2022.

PARO, Helena. Serviços de aborto legal e desafios para os profissionais de saúde: advocacy, avanços e barreiras. In: FÓRUM DOS SERVIÇOS DE ABORTO LEGAL DA AMÉRICA LATINA: “compartilhar para avançar”, 1., 2022, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: Católicas pelo Direito de Decidir, 2022.



PARO, Helena Borges Martins da Silva; ROSAS, Cristiano Fernando. Posicionamiento oficial de Global Doctors for Choice Brazil (GDC): para mantener los servicios de aborto legal en Brasil durante la pandemia. **Global Doctors for Choice Brazil**, 2020. Disponível em: [https://clacaidigital.info/bitstream/handle/123456789/1288/Posicionamiento\\_Global%20Doctors%20for%20Choice.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://clacaidigital.info/bitstream/handle/123456789/1288/Posicionamiento_Global%20Doctors%20for%20Choice.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 3 out. 2022.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. As garantias constitucionais entre utilidade e substância: uma crítica ao uso de argumentos pragmatistas em desfavor dos direitos fundamentais. In: BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (coord.). **A República que ainda não foi**: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 193-215.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. O Judiciário como impulsionador dos direitos fundamentais: entre fraquezas e possibilidades. **RFD: Revista da Faculdade de Direito da UERJ**. Rio de Janeiro, n. 29, p. 127-157, jun. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/23669/16724>. Acesso em: 31 out.. 2022.

PETER DA SILVA, Christine Oliveira. Por uma dogmática constitucional feminista. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 191-220, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/67/37>. Acesso em: 2 nov. 2022.

PETRY, Analídia Rodolpho; MEYER, Dagmar Elisabeth Estermann. Transexualidade e heteronormatividade: algumas questões para a pesquisa. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 193-198, jan./jul. 2011. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/7375/6434>. Acesso em: 31 out. 2022.

PORTO, Rozeli M. **Aborto legal e o cultivo ao segredo**: dramas, práticas e representações de profissionais de saúde, feministas e agentes sociais no Brasil e em Portugal. 2009. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/92987>. Acesso em: 2 nov. 2022.



RAYMOND, Elizabeth *et al.* TelAbortion: evaluation of a direct to patient telemedicine abortion service in the United States. **Contraception: an international reproductive health journal**, v. 100, n. 3, p. 173-177, Sept. 2019. Disponível em: [https://www.contraceptionjournal.org/article/S0010-7824\(19\)30176-3/fulltext](https://www.contraceptionjournal.org/article/S0010-7824(19)30176-3/fulltext). Acesso em 11 abr. 2022.

REIS, Aparecido Francisco dos. Ideologia de gênero, religião e a política dos corpos: a disputa contemporânea pelo controle dos sentidos culturais. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 16, p. 1-16, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/23590/20898>. Acesso em: 2 nov. 2022.

RHODE, Deborah L. Access to justice: an agenda for legal education and research. **Journal of Legal Education**, v. 62, n. 4, p. 531-550, May 2013. Disponível em: <https://jle.aals.org/home/vol62/iss4/2/>. Acesso em: 23 mar. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Defensoria Pública. **Entre a morte e a prisão: quem são as mulheres criminalizadas pela prática do aborto no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro, Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Mulher, 2018. 221 p. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/c70b9c7926f145c1ab4cfa7807d4f52b.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2022.

ZAMBONI, Márcio. Marcadores sociais da diferença. **Sociologia: grandes temas do conhecimento: especial desigualdades**, São Paulo, v. 1, p. 14-18, ago. 2014. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=3040037&forceview=1>. Acesso em: 2 nov. 2022.

## Jurisprudência citada

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 13 de junho de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754019240>. Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 54/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, 12 de abril de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3707334>. Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 442/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber, 28 de junho de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314743803&ext=.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 737/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 30 de agosto de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347571947&ext=.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6552/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 30 de agosto de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347571950&ext=.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 670422/RS**. Relator: Min. Dias Toffoli, 15 de agosto de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752185760>. Acesso em: 3 nov. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-355/06**. Magistrados Ponentes: Dr. Jaime Araújo Rentería, Dra. Clara Inés Vargas Hernandez, 10 de mayo de 2006. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2006/C-355-06.htm>. Acesso em: 3 nov. 2022.

## Legislação citada

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1998/2020**. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para autorizar e disciplinar a prática da telessaúde em todo o território nacional; e revoga a Lei nº 13.989, de 15 de abril de 2020. Aprovada com alterações no Plenário em 27 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2249925>. Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020.** Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10212.htm). Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em 3 nov. 2022.

BRASIL. Defensoria Pública da União. Defensoria Pública-Geral da União. Defensoria Nacional dos Direitos Humanos; BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais. Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão. **Recomendação Conjunta, de 17 de maio de 2021.** Recomendação aos profissionais de saúde para contraindicar o uso do medicamento misoprostol fora do ambiente hospitalar através da prática de abortamento legal por telemedicina. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2021/recomendacao\\_cfm\\_aborto\\_legal\\_telemedicina.pdf](https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2021/recomendacao_cfm_aborto_legal_telemedicina.pdf). Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.718, de 24 de setembro de 2018.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro, tornar pública incondicionada a natureza da ação penal dos crimes contra a liberdade sexual e dos crimes sexuais contra vulnerável, estabelecer causas de aumento de pena para esses crimes e definir como causas de aumento de pena o estupro coletivo e o estupro corretivo; e revoga dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13718.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13718.htm). Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.989, de 15 de abril de 2020.** Dispõe sobre o uso da telemedicina durante a crise causada pelo coronavírus (SARS-CoV-2). Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13989.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13989.htm). Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Portaria/SVS nº 344, de 12 de maio de 1998. Aprova o Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial. Disponível em: [http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/2718376/\(31\)PRT\\_SVS\\_344\\_1998\\_COMP.pdf/0075d46b-4214-4363-a190-0ac168c140a0](http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/2718376/(31)PRT_SVS_344_1998_COMP.pdf/0075d46b-4214-4363-a190-0ac168c140a0). Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). **Diário Oficial da União**: seção 1-Extra, Brasília, DF, ano 158, n. 24-A, p. 1, 4. fev. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.282, de 27 de agosto de 2020. Dispõe sobre o Procedimento de Justificação e Autorização da Interrupção da Gravidez nos casos previstos em lei, no âmbito do Sistema Único de Saúde-SUS. **Diário Oficial da União**: seção 1, ano 158, n. 166, p. 359-360, 28 ago. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.282-de-27-de-agosto-de-2020-274644814>. Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.561, de 23 de setembro de 2020. Dispõe sobre o Procedimento de Justificação e Autorização da Interrupção da Gravidez nos casos previstos em lei, no âmbito do Sistema Único de Saúde-SUS. **Diário Oficial da União**: seção 1, n. 158, n. 184, p. 89-90, 24 set. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.561-de-23-de-setembro-de-2020-279185796>. Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. Núcleo Jurídico da Secretaria de Atenção Primária à Saúde. **Nota Informativa nº 1/2021-SAPS/NUJUR/SAPS/MS, 7 de junho de 2021**. Disponível em: [https://egestorab.saude.gov.br/image/?file=20210607\\_N\\_NotaInformativaMisoprostol\\_7420033149594271099.pdf](https://egestorab.saude.gov.br/image/?file=20210607_N_NotaInformativaMisoprostol_7420033149594271099.pdf). Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República em Minas Gerais. Procuradoria da República no Município de Uberlândia. **Recomendação nº 8/2021/PRM/UDI/3º OFÍCIO, de 9 de junho de 2021**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2021/recomendacao-telemedicina-hc-apos-nota-informativa-ms-assinado.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2022.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (Brasil). Resolução nº 1643, de 7 de agosto de 2002. Define e disciplina a prestação de serviços através da telemedicina. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 164, p. 205, 26 ago. 2002. Disponível em: <https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2002/1643>. Acesso em: 3 nov. 2022.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (Brasil). Resolução nº 2306, de 17 de março de 2002. Aprova o Código de Processo Ético-Profissional (CPEP) no âmbito do Conselho Federal de Medicina (CFM) e Conselhos Regionais de Medicina (CRMs). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 58, p. 217-222, 25 mar. 2022. Disponível em: <https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2022/2306>. Acesso em: 3 nov. 2022.



# Indígenas e sistema de justiça: indicadores do monitoramento do impacto do caso Xukuru no Brasil<sup>1</sup>

*Indigenous peoples and the justice system: indicators monitoring the impact of the Xukuru case in Brazil*

*Los indígenas y el sistema de justicia: indicadores de la seguimiento del impacto del caso Xukuru en Brasil*

**Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega<sup>2</sup>**

Universidade Federal de Pernambuco (Recife, PE, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2349-0167>

*E-mail:* flavianne.nobrega@ufpe.br

**Anne Heloise Barbosa do Nascimento<sup>3</sup>**

Universidade Federal de Pernambuco (Recife, PE, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4590-0347>

*E-mail:* anne.heloise@ufpe.br

---

<sup>1</sup> NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; NASCIMENTO, Anne Heloise Barbosa do. Indígenas e sistema de justiça: indicadores do monitoramento do impacto do caso Xukuru no Brasil. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 2, n. 2, p. 189-231, jul./dez. 2022.

<sup>2</sup> Professora de Teoria Política e do Estado da Faculdade de Direito do Recife – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Professora permanente do Programa de Pós Graduação em Direito da UFPE. Coordenadora do Laboratório de Pesquisa em Desenhos Institucionais, credenciado no CNPq. Coordenadora do Programa de Extensão “Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH)”. Pós-Doutorado no Max Planck Institute for Comparative and International Private Law – Hamburg. Doutora em Direito pela UFPE, com período sanduíche na Bucerius Law School – Hamburg – Alemanha. Mestre em Ciência Política e Mestre em Direito pela UFPE. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2349-0167>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0633839491097907>. *E-mail:* flavianne.nobrega@ufpe.br.

<sup>3</sup> Mestranda em Direito da Universidade Federal de Pernambuco. Extensionista veterana do Programa de Extensão “Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH)”. Participou do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/UFPE/CNPq), com o projeto “Monitoramento do caso Povo Xukuru versus Brazil, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos: seus impactos na jurisprudência e nas ações administrativas do Estado brasileiro”, orientado pela professora Flavianne Nóbrega. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4590-0347>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4586246043575928>. *E-mail:* anne.heloise@ufpe.br.

## Resumo

Este estudo tem a finalidade de avançar no monitoramento dos impactos gerados pelo caso do povo Xukuru, o qual representa a primeira condenação brasileira na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) relativa à violação de direitos indígenas. Para tal finalidade foram construídos indicadores, a partir desse precedente interamericano, explorando os parâmetros do Alto Comissariado das Nações Unidas e de Landman e Carvalho. Para obter a visão dos próprios povos originários a respeito dos desafios que ainda os atravessam, foi realizada uma etnografia da Assembleia Xukuru de 2021. Os resultados dos indicadores dessa pesquisa trazem análises relevantes para se pensar no acesso à justiça, instrumentalizando a aplicação dos parâmetros de direitos humanos relativos aos povos originários.

## Palavras-chave

Corte Interamericana de Direitos Humanos; acesso à justiça; povo Xukuru; direitos humanos; direito internacional.

## Sumário

1. Introdução. 2. Proposta de construção de indicadores de direitos humanos: uma metodologia a partir do caso Xukuru. 3. Indicadores a respeito da desintração de terceiros nos territórios originários. 4. Indicadores a respeito dos processos demarcatórios dos territórios originários. 5. Indicadores a respeito das questões recursais atinentes à Funai e aos direitos indígenas. 6. Etnografia da Assembleia Xukuru XXI: o movimento indígena se organiza para além da vitória na Corte IDH para a busca do acesso à justiça. 7. Discussão: a decisão da Corte IDH, relativa ao caso do povo Xukuru, impactou o judiciário brasileiro? 8. Conclusão.

## Abstract

This study aims to advance the monitoring of the impacts of the Xukuru people's case, which represents Brazil's first condemnation by the Inter-American Court on violations of indigenous rights. To this end, indicators were constructed based on this Inter-American precedent, exploring the parameters of the UN High Commissioner for Human Rights and Landman and Carvalho. To obtain the vision of the indigenous peoples themselves regarding the challenges that still confront them, an ethnography of the Xukuru Assembly of 2021 was conducted. The results of the indicators from this research provide relevant analyses for thinking about access to justice, instrumentalizing the application of human rights parameters related to native peoples.

## Keywords

Inter-american Court of Human Rights; access to justice; Xukuru people; human rights; international law.

## Contents

1. Introduction. 2. Proposal for the construction of human rights indicators: a methodology based on the Xukuru case. 3. Indicators regarding the disintrusion of third parties in the original territories. 4. Indicators regarding the demarcation processes of the original territories. 5. Indicators regarding the appeals issues concerning the Funai and indigenous rights. 6. Ethnography of the Xukuru XXI Assembly: the indigenous movement organizes itself beyond the victory at the IDH Court to seek access to justice. 7. Discussion: Did the decision of the Inter-American Court of Human Rights, regarding the case of the Xukuru people, impact the Brazilian judiciary? 8. Conclusion.

## Resumen

Este estudio pretende avanzar en el seguimiento de los impactos del caso del pueblo Xukuru, que representa la primera condena de Brasil por parte de la Corte Interamericana sobre violaciones de los derechos indígenas. Para ello, se construyeron indicadores basados en este precedente interamericano, explorando los parámetros de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y de Landman y Carvalho. Para obtener la visión de los propios indígenas sobre los desafíos que aún los atraviesan, se realizó una etnografía de la Asamblea Xukuru de 2021. Los resultados de los indicadores de esta investigación aportan un análisis relevante para pensar en el acceso a la justicia, instrumentalizando la aplicación de los parámetros de derechos humanos relativos a los pueblos originarios.

## Palabras clave

Corte Interamericana de Derechos Humanos; acceso a la justicia; pueblo Xukuru; derechos humanos; derecho internacional.

## Índice

1. Introducción. 2. Propuesta de construcción de indicadores de derechos humanos: una metodología basada en el caso Xukuru. 3. Indicadores sobre la desintrusión de terceros en los territorios originarios. 4. Indicadores sobre los procesos de demarcación de los territorios originarios. 5. Indicadores sobre las cuestiones recurrentes relativas al Funai y los derechos indígenas. 6. Etnografía de la Asamblea Xukuru XXI: el movimiento indígena se organiza más allá de la victoria en la Corte Interamericana de Derechos Humanos para buscar el acceso a la justicia. 7. Discusión: ¿La decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre el caso del pueblo Xukuru, impactó en el poder judicial brasileño? 8. Conclusión.



## 1. Introdução

O objetivo deste artigo é avançar no monitoramento<sup>4</sup> dos impactos da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) relativa ao caso do povo Xukuru<sup>5</sup>, com a construção de indicadores de direitos humanos, tendo como base essa decisão inédita no direito indigenista brasileiro<sup>6</sup>. Em um momento anterior, foram publicados na Revista Brasileira de Políticas Públicas (v. 11, n. 2. p. 621-646, 2021) os resultados preliminares dessa investigação. Naquela oportunidade, foram identificados e discutidos os precedentes judiciais e administrativos que citavam esse caso ou seus conceitos. Agora foram construídos indicadores, através de uma metodologia de construção com base nos parâmetros do Alto Comissariado das Nações Unidas (2012) e de Landman e Carvalho (2010). Além disso, para obter a visão dos próprios povos originários a respeito dos desafios que ainda os atravessam, foi realizada uma etnografia do tipo não participativa da Assembleia Xukuru de 2021.

A condenação do Brasil pela Corte IDH, no caso do povo Xukuru, está relacionada à dificuldade que os povos indígenas têm ao acessar a justiça. Os resultados dos indicadores dessa pesquisa trazem análises relevantes para se pensar no futuro, em um sistema de justiça e de administração estatal mais aberto à aplicação dos parâmetros de direitos humanos relativos aos povos originários. A contribuição presente nesta pesquisa ganha significado ainda mais forte com a recente

---

<sup>4</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio e fomento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), no âmbito do projeto de pesquisa “Monitoramento e cumprimento das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: investigação dos arranjos institucionais que favorecem e dificultam a sua implementação no Brasil”, aprovado na Chamada Universal – MCTIC/CNPq nº 28/2018 e coordenado pela Professora Flavianne Nóbrega da UFPE.

<sup>5</sup> Importante esclarecer que a grafia correta é Xukuru com “K” e não com “C”, pois Xukuru de Ororubá é a forma como esse povo indígena se autodenomina. A grafia errada com “C” aparece na decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos e na replicação dos tribunais brasileiros. Conferir mais informações na obra “Transformando vítimas em protagonistas: uma experiência da extensão universitária aSIDH”, disponível em <https://editora.ufpe.br/books/catalog/view/792/793/2750>.

<sup>6</sup> Sobre as dimensões dos direitos dos povos indígenas, é adotado o conceito de direito indigenista utilizado pelo advogado indígena, doutor em Antropologia Social, Eloy Terena, segundo o qual “existe um conjunto de normas que regulam as relações com os povos indígenas, como as leis que foram criadas sem a participação dos povos indígenas mas os tem como objeto, sendo este o direito indigenista. Paralelamente a isso, existe o direito indígena próprio que é praticado nas comunidades, de acordo com os usos e costumes de cada povo. Sendo assim, é necessário fazer uma distinção entre o que é o direito indigenista, concretizado na legislação brasileira ao longo do tempo, e o direito indígena próprio, o qual é de matriz consuetudinária” (TERENA, 2021). Conferir mais informações sobre essa diferenciação na aula inaugural de Eloy Terena em 2021 no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=yYcBk8d-IwA>. Dessa forma, neste artigo, é adotado o termo “direito indigenista”, uma vez que serão analisados os impactos da sentença da Corte IDH, relativa ao caso do povo Xukuru, nos regramentos e nas ações do Estado brasileiro.

Resolução nº 454/2022 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de 22 de abril de 2022, que estabelece diretrizes e procedimentos para efetivar a garantia do direito ao acesso ao Judiciário de pessoas e povos indígenas.

Vale mencionar que a Constituição Federal de 1988 garantiu direitos para os povos indígenas brasileiros de uma forma nunca vista. Nesse sentido, a Carta Magna reconheceu seus costumes e organização social, bem como a importância de seu território ancestral para a sua dignidade. Para além disso, a Constituição Cidadã lhes forneceu meios de fazer valer esses direitos, como a sua participação nos processos que os atingem, conforme referenciado no art. 232 desse instrumento<sup>7</sup>.

Desse modo, pela primeira vez, reconhece-se aos indígenas no Brasil o direito à diferença; isto é: de serem indígenas e de permanecerem como tal indefinidamente. Isso é feito através do art. 231 da Constituição vigente<sup>8</sup>, o qual assegura a essa população o respeito a seus costumes, bem como fornece instrumentos jurídicos para a defesa de seus direitos e interesses (NÓBREGA; PAFFER; NASCIMENTO, 2021, p. 633).

Apesar dessas conquistas, tais instrumentos positivados carecem de efetividade. Um exemplo disso é o caso do povo indígena Xukuru do Orurubá, o qual diz respeito à demora na demarcação do seu território originário, localizado no município de Pesqueira – PE, bem como as constantes violações ao direito à posse coletiva e o exercício pacífico dos territórios tradicionais. Todos esses entraves foram objeto de discussões contemporâneas no Judiciário brasileiro e na seara administrativa do Estado.

Em virtude da não resolução interna dessa demanda, o caso foi levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual pronunciou sentença no dia 5 de fevereiro de 2018, afirmando que o Brasil é responsável pela violação do direito à garantia judicial de prazo razoável, previsto no artigo 8 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), em detrimento do Povo Indígena Xukuru. Além disso, o Estado também foi condenado pela violação do direito à

<sup>7</sup> Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo (BRASIL, 1988).

<sup>8</sup> Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (BRASIL, 1988).

proteção judicial e à propriedade coletiva, previsto nos artigos 25 e 21 do mesmo instrumento internacional<sup>9</sup>.

Essa foi a primeira condenação brasileira, no âmbito da Corte IDH, no que tange ao direito indigenista. Desse modo, nota-se a precariedade do acesso de povos originários à justiça, visto que, para fazer valer seus direitos, o Povo Xukuru recorreu a instâncias internacionais, em virtude da ineficácia do Estado brasileiro, perpetrada pelo Judiciário e pela administração pública. Tal fato também denota o grau elevado da organização do movimento indígena, que passa a ocupar, em definitivo, espaços nas disputas legais internacionais, no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH).

Sendo assim, é importante ter em mente que o SIDH trabalha com os chamados litígios estratégicos, os quais remontam à importância dos precedentes para a construção de entendimentos vinculantes para os países signatários das convenções internacionais que os instituem. Posto isso, um precedente da Corte IDH, em regra, deve ter força para causar alterações estruturais no Estado condenado e nos demais países que reconhecem a sua jurisdição, os quais devem ser influenciados por seus julgados no momento de impulsionar a sua gestão sobre povos marginalizados. Essa conjuntura tende a facilitar o seu acesso à justiça, seja no âmbito da administração pública ou no do judiciário. Isso acontece em virtude da semelhança entre as desigualdades nos mais diversos países da América Latina.

Desse modo, ao se empoderarem, encontrando acolhimento e reconhecimento de suas demandas por parte da Corte IDH, tais grupos conseguem base para demandar, com mais afinco, seus direitos ao Estado. Tal fato tem a possibilidade de causar, a longo prazo, mudanças estruturais que beneficiam grupos marginalizados, vítimas de violações de direitos humanos. Em virtude disso, pode-se notar a importância do monitoramento do que foi decidido no caso do povo Xukuru, bem como seus efeitos para a resolução dos diversos problemas enfrentados pelas comunidades indígenas do Brasil, uma vez que as suas soluções podem constar desse valoroso

---

<sup>9</sup> Segundo a Corte IDH, a propriedade coletiva pode ser compreendida da seguinte forma: “entre os indígenas existe uma tradição comunitária sobre uma forma comunal da propriedade coletiva da terra, no sentido de que o pertencimento desta não se centra em um indivíduo, mas no grupo e sua comunidade. Os indígenas, pelo fato de sua própria existência, têm direito a viver livremente em seus próprios territórios; a relação próxima que os indígenas mantêm com a terra deve de ser reconhecida e compreendida como a base fundamental de suas culturas, sua vida espiritual, sua integridade e sua sobrevivência econômica. Para as comunidades indígenas a relação com a terra não é meramente uma questão de posse e produção, mas sim um elemento material e espiritual do qual deve gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo às futuras gerações” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001, p. 78)

precedente da Corte IDH. Mais uma vez, cumpre lembrar que, em nosso país, os povos indígenas são alvos de uma tentativa de apagamento etnográfico e estigmatização, o que, ao longo dos séculos, os tem colocado às margens da sociedade.

Dessa forma, o problema de pesquisa deste estudo se baseia na seguinte pergunta: a decisão da Corte IDH para o caso do povo Xukuru está repercutindo na seara jurisprudencial e administrativa do Estado brasileiro e, assim, colaborando com o acesso à justiça de outros povos indígenas? Nesse sentido, tem-se como hipótese o fato de ser perceptível que hoje existe uma conjuntura de desmonte dos direitos indígenas conquistados e a implementação de uma política anti-indígena nos órgãos que deveriam proteger esse grupo social, conforme se mostrará mais adiante nesta pesquisa, o que explicaria o escasso uso desse precedente internacional em território nacional.

Porém, internacionalmente, a primeira Corte Constitucional da América Latina a efetivamente citar o caso do Povo Xukuru, em 2018, como precedente foi a Corte Constitucional Colombiana, no caso *Luis Hernando Tandioy Chasoy contra la Agencia Nacional de Tierras (ANT)*, confirmando a sua tradição constitucional de abertura aos precedentes interamericanos<sup>10</sup>.

Por tudo exposto, faz-se emergencial o monitoramento efetivo dessa sentença da Corte IDH, em virtude de ela não impactar somente o povo Xukuru, mas também pela possibilidade de seus efeitos repercutirem entre os demais processos dos povos indígenas do País, sejam eles administrativos ou judiciais, bem como nas políticas públicas destinadas às populações indígenas. Sendo assim, tem-se que essa é uma demanda científica que surge de um problema real.

<sup>10</sup> Em relação a esse dado, é importante destacar que, em 8 de fevereiro de 2018, dois dias depois da decisão do caso Xukuru, o Supremo Tribunal Federal, no Brasil, utilizou precedente da Corte IDH sobre direito de propriedade coletiva para tratar de uma disputa relativa a um território quilombola na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239/DF. Desse modo, é afirmado no acórdão que: “dadas a belicosidade das questões fundiárias e a dificuldade de as comunidades remanescentes dos quilombolas reagirem jurídica e tempestivamente às lesões possessórias, a existência em si de um marco temporal tende a cancelar os efeitos de posses ilegais e muitas vezes violentas. Vê-se, assim, que a delimitação das terras quilombolas não deve ser prisioneira do passado nem refém do anacronismo de datas. Como já ressaltado, a proteção conferida pela norma constitucional volta-se para o futuro, pretende criar condições para preservação da cultura e da identidade afro-brasileira ligada aos quilombos (CRFB, arts. 215 e 216), contribuindo para incluir e afirmar uma minoria atual historicamente marginalizada. Isso significa ‘ampliar o campo de aplicação das normas jurídicas que se referem direta ou indiretamente a quilombos, para reconhecer e proteger realidades atuais e não apenas a memória do passado’. Importante notar também que o conceito de propriedade coletiva dentro do contexto quilombola envolve um aspecto formal. Na mencionada situação, o Decreto nº 4.887/2003 determina como titulares desses territórios os próprios membros dessas comunidades, diferentemente das terras indígenas as quais são propriedades da União com usufruto dos nativos, conforme dispõe o art. 231 da Carta Magna vigente. Sobre o território quilombola, há precedentes na Corte IDH como: ‘Case of the Moiwana Community v. Suriname’ e ‘Comunidad Garífuna Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras’”.

Percebe-se que, atualmente, o monitoramento é realizado a partir de relatórios feitos pelos países condenados, os quais demonstram a implementação da decisão no Estado, fato que abre margem para arbitrariedades. Nesse sentido, para facilitar a realização dessa atividade, buscou-se criar, nesta pesquisa, indicadores de modo a conjugar os precedentes judiciais e os atos administrativos através de temas, os quais também servirão, posteriormente, para engajar mais pesquisas relacionadas aos objetos apontados. São eles: desintrusão de terceiros nos territórios originários, processos demarcatórios dos territórios originários, questões recursais atinentes à Fundação Nacional do Índio (Funai) e aos direitos indígenas.

## 2. Proposta de construção de indicadores de direitos humanos: uma metodologia a partir do caso Xukuru

Primeiramente, em relação à análise jurisprudencial, foi feita uma busca por julgados no sítio eletrônico Jus Brasil, o qual reúne precedentes judiciais de todas as instâncias e órgãos jurisdicionais do País. Nas consultas feitas, foram buscados termos como “indígenas interamericanas”, “propriedade coletiva indígena” e “Corte Interamericana Xucuru Xukuru”, para pesquisar decisões que citavam a sentença internacional paradigma deste estudo. Neste presente estudo, foi utilizada a expressão “Xucuru com “C” e “Xukuru com K” no buscador.

Como antecipado na primeira nota explicativa da Introdução deste artigo, apesar de a grafia correta ser Xukuru com “K”, a decisão oficial da Corte IDH foi publicada como “Xucuru” com “C”, sendo referenciada da seguinte forma: caso do povo indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil. Esse erro de grafia aparece, desde as petições dos advogados, representantes dos peticionários perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, até a decisão final da Corte IDH, sendo replicado pelas Cortes brasileiras e por documentos jurídicos. As iniciativas interdisciplinares envolvendo o próprio povo indígena Xukuru de Ororubá, pesquisadores do direito, antropólogos, historiadores e arqueólogos participantes do programa de extensão acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) permitiram avançar nessa discussão, resgatando a identidade do nome do povo indígena nas petições em processos judiciais (NÓBREGA, 2022, p. 10). Resultados dessa contribuição estão no *amicus curiae* da UFPE no caso de repercussão geral do povo indígena Xokleng, em que se pretendeu qualificar o debate sobre o controle de convencionalidade, que poderá “pavimentar o caminho para o Supremo Tribunal Federal do

Brasil não perder a oportunidade de avançar na grafia correta do povo XUKURU nos seus julgados.” (NÓBREGA, 2022, p. 125).

O povo Xukuru do Orurubá, originário de Pernambuco, afirma ter escolhido essa autodenominação “[...] para não serem confundidos pelos não índios (leia-se a imprensa e a sociedade em geral) com outro povo indígena, os Xukuru-Kariri a maioria habitando no Município de Palmeira dos Índios/AL e também em Paulo Afonso/BA e Caldas/ MG.” (SILVA, 2018, p. 26). Sendo assim, optou-se por pesquisar ambas as grafias, a fim de reconhecer a subjetividade desse povo originário.

Nessa busca, foi designado o critério de data, o qual foi fixado no período de 5 de fevereiro de 2018, data da sentença da Corte IDH a respeito do caso Xukuru, a 18 de junho de 2021. Assim, os resultados apareciam dos mais recentes aos mais remotos. Desse modo, foram encontrados cinco julgados que efetivamente citavam o caso ou trabalhavam os pontos de referência estabelecidos pelo Tribunal Internacional, sendo três advindos do Supremo Tribunal Federal, um do Tribunal Regional Federal da 3ª Região e um da 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Estado do Amazonas, no universo de 4724 jurisprudências. É importante salientar que também havia outros precedentes que citavam o sistema interamericano, porém esses não focavam a questão dos territórios indígenas e seu processo demarcatório<sup>11</sup>.

Com os julgados em mãos, esses foram distribuídos em três grupos, de acordo com os assuntos que discutiam, são eles: desintrusão dos territórios originários (com três jurisprudências do Supremo Tribunal Federal)<sup>12</sup>, processos demarcatórios (com um precedente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região)<sup>13</sup> e,

<sup>11</sup> Alguns desses julgados dizem respeito à seara ambiental, como ocorre no caso da ADI nº 5547 e ADPF nº 747, nas quais o Supremo Tribunal Federal usa o caso *Lhaka Honhat vs. Argentina*, julgado pela Corte IDH, para formar seu entendimento. Além disso, existem os precedentes que tratam sobre a pandemia da Covid-19, os quais utilizam os marcos regulatórios do Sistema Interamericano de Direitos Humanos sobre o assunto, como as resoluções e medidas cautelares da CIDH.

<sup>12</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239/DF. Relator: Min. Cezar Peluso. Relatora para o acórdão: Min. Rosa Weber, 8 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339396721&ext=.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 947.270/AC. Relator: Luiz Fux, 12 de março de 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339792164&ext=.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Despacho). Recurso Extraordinário 1.017.365/SC. Relator: Min Edson Fachin, 20 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342201424&ext=.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2022.

<sup>13</sup> TRF 3ª Região. Apelação cível nº 0001220-18.2012.4.03.6006/MS, 2019.

o último grupo, o direito administrativo que rege a Funai (com uma decisão da 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Estado do Amazonas)<sup>14</sup>.

Por sua vez, a pesquisa acerca dos impactos na seara administrativa foi realizada a partir dos endereços eletrônicos destas organizações formadas por indígenas, defensores e pesquisadores dessa área: Conselho Indigenista Missionário (CIMI), o qual trabalha com a pauta desde 1972, e Associação de Indigenistas Associados (INA), que é formada pelos servidores da Funai. Por meio das notícias informadas por essas organizações, foi possível verificar os atos administrativos do governo federal, responsável pela Funai, que têm impactado os povos indígenas e, assim, fazer a devida relação entre esses atos e a sentença da Corte IDH relativa ao caso do povo Xukuru<sup>15</sup>. Uma vez na posse dessas informações, seguia-se

<sup>14</sup> JF. Seção Jud. Do Estado do Amazonas (1ª Vara Federal Cível). Ação civil pública nº 1004249-82.2018.4.01.3200, 2018.

<sup>15</sup> Essas notícias são:

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. DPU pede explicação e organizações se manifestam contra fundamentalismo religioso na Funai. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/02/dpu-pede-explicacao-organizacoes-manifestam-contra-fundamentalismo-religioso-funai/>. Acesso em: 26 jan. 2021.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Nota pública: contra as falaciosas acusações da Funai. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/05/nota-publica-contra-falaciosas-acusacoes-funai/>. Acesso em: 26 jan. 2021.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Nota Técnica: Portaria Nº 04 da Fundação Nacional do Índio: Fixação de Critérios de Heteroidentificação da Pessoa Indígena. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2021/02/nota-tecnica-res-funai-04-2021.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2021.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Presidente da Funai atua em defesa de particulares contrários aos Avá-Guarani e anula relatório que identifica Terra Indígena. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/05/nota-publica-contra-falaciosas-acusacoes-funai/>. Acesso em: 26 jan. 2021.

INDIGENISTAS ASSOCIADOS. Nota Pública: centralização e discriminação na autorização de viagens paralisam a Funai. Disponível em: <https://indigenistasassociados.org.files.wordpress.com/2019/12/2019-12-02-nota-pc3bpublica-centralizac3a7c3a3o-paralisa-ac3a7c3b5es-junto-aos-povos-indc3adgenas-1.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2021.

MIOTTO, Tiago. Após normativa da Funai, fazendeiros certificam 58 propriedades sobre terras indígenas na Bahia. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/08/apos-normativa-funai-fazendeiros-certificam-58-propriedades-terras-indigenas-bahia/>. Acesso em: 26 jan. 2021.

MIOTTO, Tiago. Decisões em série enfraquecem normativa da Funai que facilita grilagem de terras indígenas. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/11/decisoes-enfraquecem-normativa-funai-grilagem-terras-indigenas/#>. Acesso em: 26 fev. 2021.

MOBILIZAÇÃO NACIONAL INDÍGENA. Ministra da AGU reconhece que “não tem autonomia” para revogar parecer do genocídio. Conselho Indigenista Missionário, 26 abril de 2018. Disponível em: <https://cimi.org.br/2018/04/ministra-da-agu-reconhece-que-nao-tem-autonomia-para-revogar-parecer-do-genocidio/>. Acesso em: 7 jan. 2021.

SANTANA, Renato. Presidente da Funai impede assistência jurídica do órgão ao que classifica como grupos de “indígenas integrados”. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/08/presidente-da-funai-impede-assistencia-juridica-do-orgao-ao-que-classifica-como-grupos-de-indigenas-integrados/#:~:text=Na%20atual%20gest%C3%A3o%2C%20a%20ordem,de%20comunidades%20ind%C3%ADgenas%20nas%20terras.&text=%C3%89%20dever%20da%20Procuradoria%20da%20Funai%20defender%20a%20comunidade>. Acesso em: 26 jan. 2021.

SHALDERS, André. Falhou no psicotécnico, investigou desafeto e atacou procurador: a trajetória do novo presidente da Funai. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49107737>. Acesso em: 26 jan. 2021.



até o endereço eletrônico da Funai, com o objetivo de ler e compreender tais atos, e, assim, subsumi-los aos preceitos demarcados pela Corte IDH no julgamento do caso do povo Xukuru.

Conforme já mencionado, com o objetivo de prover uma melhor aplicabilidade à pesquisa, buscaram-se, de modo *online*, precedentes judiciais e atos administrativos lastreados no íterim de 5 de fevereiro de 2018, data da sentença da Corte IDH a respeito do caso Xukuru, a 18 de junho de 2021, data em que se realizou a última coleta de dados referentes a esta pesquisa. Essa decisão foi tomada com o intuito de tornar mais tangível a construção dos indicadores, tema que constitui o foco deste estudo.

Nesse sentido, o uso de indicadores é feito nesta pesquisa com o intuito de se aferir o grau de eficácia da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos relativa ao caso do povo Xukuru, no que tange ao seu impacto na seara jurisprudencial e administrativa do Estado brasileiro. Desse modo, para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos:

Um indicador em direitos humanos é uma informação específica sobre o estado ou condição de um objeto, acontecimento, atividade, ou resultado que pode ser relacionado a uma norma ou a um padrão de direitos humanos; que se dirige, e reflete, a princípios e questões de direitos humanos; que pode ser usado para acessar e monitorar a promoção e a implementação de direitos humanos (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS, 2012, p. 16).

Neste trabalho, o objetivo principal foi a criação de indicadores de direitos humanos que ajudassem no monitoramento dos reflexos da decisão da Corte IDH sobre o caso do povo Xukuru, abarcando tanto as decisões judiciais quanto os atos administrativos editados pelo Poder Executivo. Desse modo, o objeto dos indicadores que foram construídos é o direito indigenista brasileiro, o qual será relacionado ao padrão de direitos humanos proposto pela Corte IDH na mencionada sentença internacional.

Ademais, conforme dispõe o Alto Comissariado das Nações Unidas (2012), os indicadores em direitos humanos podem ser classificados de três formas: estruturais, processuais e de resultado. De acordo com Breno Andrade (2020, p. 37): “Indicadores estruturais são aqueles que representam a base normativa



para um dado direito em um determinado Estado. Incluídos estão, por exemplo, a ratificação de tratados internacionais de direitos humanos, a criação de marcos regulatórios internos e a existência, ou não, de instituições responsáveis por monitorar o cumprimento de determinado direito”.

Esses tipos de indicadores podem ser exemplificados, no que tange ao direito à propriedade coletiva indígena, com o marco normativo estabelecido pelo art. 231 da Constituição; a existência de órgãos como a Funai, e suas atribuições; as obrigações estabelecidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Povo Indígena Xukuru vs. Brasil*, com base na Convenção Americana.

Já os indicadores de resultado indicam um determinado grau de aproveitamento a que se deseja chegar, quanto a um determinado direito. São exemplos de indicadores de resultado, quanto à propriedade coletiva: “X% do território sob efetivo controle do povo indígena” e “X% do território efetivamente demarcado”. Por sua vez, os indicadores de processo medem a passagem das obrigações estabelecidas em indicadores estruturais para as metas (desejos) medidas pelos indicadores de resultado. São exemplos de indicadores de processo, quanto à propriedade tradicional: “valor monetário destinado à desintrusão de terras e indenização de seus ocupantes de boa fé” e “número de fiscais alocados para prevenir invasões a um determinado território indígena” (ANDRADE, 2020, p. 40).

Para os fins deste projeto, seleciona-se o indicador de direitos humanos classificado como estrutural, o qual terá uma abordagem quantitativa com incidência qualitativa, de modo a explicar os números que serão dispostos. Isso porque se almeja criar categorias de cumprimento, ou descumprimento, de acordo com os temas das decisões judiciais e atos administrativos que ratifiquem o entendimento da Corte IDH sobre a matéria, ou que continuem com as violações por ela elencadas.

Desse modo, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2012, p. 76-86) indica um esquema trifásico para a criação de indicadores. Nesse sentido, a primeira fase diz respeito à decomposição de um direito. Já na segunda fase, há a seleção de indicadores, e, por fim, na terceira fase, toda essa construção deve ser contextualizada com a realidade local, de forma que seja concedida aplicabilidade e relevância social para a pesquisa feita.

Entretanto, para Landman e Carvalho (2010, p. 32), o processo se inicia pelo estabelecimento de um pano de fundo conceitual. A seguir, os conceitos devem ser sistematizados de forma mais operacional, de modo que sejam capazes de

posteriormente serem reduzidos em medidas. Por fim, se necessário, realiza-se uma análise comparativa dos resultados que tenham unidades de medidas comuns.

Neste trabalho, será utilizada a técnica de Landman e Carvalho (2010), com o intuito de se construírem indicadores de natureza estrutural, porém, com a etnografia da Assembleia do Povo Xukuru realizada em 17, 18 e 19 de maio de 2021 (ASSEMBLEIA XUKURU, 2021), para trazer a perspectiva dessa comunidade indígena sobre o atual estado do direito brasileiro. Desse modo, o modelo dos referidos autores será combinado com a terceira fase da construção de indicadores estabelecida pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2012). Além disso, será feita uma análise qualitativa a respeito dos impactos da sentença internacional, os quais serão classificados como positivos (se o precedente e seus conceitos forem citados e cumpridos), negativos (se o precedente e seus conceitos forem citados, mas não cumpridos) e ausência de impacto (se o precedente não for citado nem cumprido).

Ainda, para a etnografia, é importante ressaltar que a observação feita pela pesquisadora é do tipo não participativa, uma vez que todas as discussões feitas na Assembleia (2021) foram gravadas e postadas no canal do *Youtube* da “Ororubá Filmes”, produtora de audiovisual criada pelo próprio povo Xukuru.

### 3. Indicadores a respeito da desintrusão de terceiros nos territórios originários

Internamente, o processo de desintrusão está lastreado no art. 231 da Constituição Federal, de modo mais específico no § 2º, o qual “as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”, e no § 6º, que determina:

São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé (BRASIL, 1988).

Na seara infraconstitucional, o processo de desintrusão deverá vir após a fase de homologação das terras indígenas, com a efetiva “retirada de ocupantes não índios, com pagamento de benfeitorias consideradas de boa-fé, a cargo da Funai, e reassentamento dos ocupantes não índios que atendem ao perfil da reforma, a cargo do Incra”. Esse entendimento é extraído do art. 4 do Decreto nº 1.775/1996, o qual regula o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas (BRASIL, 1996).

Já no plano internacional, tem-se que a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou que o Estado brasileiro garantisse a desintrusão do território do povo indígena Xukuru, em prazo não superior a dezoito meses após a notificação da sentença, sendo esta uma medida de reparação, focada na restituição. Essa ordem contida na sentença está respaldada no entendimento do Tribunal internacional acerca da noção de propriedade coletiva, a qual é interpretada de modo alinhado ao “artigo 21 da Convenção Americana que protege o estreito vínculo que os povos indígenas mantêm com suas terras bem como com seus recursos naturais e com os elementos incorporais que neles se originam” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 29).

Estabelecido esse pano de fundo conceitual, os elementos constitutivos deste trabalho devem ser sistematizados de forma mais operacional, de modo que se efetue a sua redução em medidas aferíveis. Nesse contexto:

### Quadro 1 – Indicadores a respeito da desintrusão de terceiros nos territórios originários

Impactos gerados pela Sentença da Corte IDH, relativa ao caso do povo Xukuru, no que tange às desintrusões nos territórios originários, no período de 5 de fevereiro de 2018 a 18 de junho de 2021.		
Área dos impactos	Número de atos	Impactos no direito indígena brasileiro
Jurisprudenciais	3	Positivo
Administrativos	2	Ausência de impacto

Fonte: Elaboração das autoras.

De modo a dissecar o quadro anterior, tem-se que os precedentes jurisprudenciais são: a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239/Distrito Federal, datada de 8 de fevereiro de 2018, a qual tratava das questões relativas aos territórios quilombolas; o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº

947.270/Acre, datado de 12 de março de 2019, no qual a Corte Suprema brasileira foi instada a se manifestar sobre a invasão constante de brasileiros e peruanos para extração criminosa de madeira na Terra Indígena do Rio Amônia, região do alto Juruá, pertencente ao povo Ashaninkas; e Recurso Extraordinário nº 1.017.365/Santa Catarina, que é usado pelo povo Xokleng para questionar uma ação de reintegração de posse decidida em favor da Fundação de Amparo Tecnológico ao Meio Ambiente (FATMA), que diz respeito ao seu território ancestral, área administrativamente declarada como de tradicional ocupação. Nesse último caso, o recurso ainda está pendente de julgamento, de modo que a referência relativa à Corte IDH é feita em um despacho que admite o povo Xukuru como *amicus curiae*, datado de 20 de janeiro de 2020. Fato interessante sobre essa admissão é que a própria comunidade indígena peticionou em seu nome, fazendo valer a sua plena capacidade postulatória prevista no art. 232 da Constituição Federal<sup>16</sup>. Isso não acontecia antes da sentença da Corte IDH, visto que, nos processos anteriores a este marco, o povo Xukuru era representado por intermediários<sup>17</sup>.

Já na seara administrativa, tem-se o parecer de nº 001/2017/GAB/CGU/AGU da Advocacia-Geral da União e a Instrução Normativa nº 9/2020 da Funai. Ambos os instrumentos são permissivos com a intrusão de terceiros em territórios originários, o que desrespeita, de forma flagrante, o preceito de propriedade coletiva fixado pela Corte IDH e utilizado quando tomada a decisão do caso do povo Xukuru.

Sendo assim, tem-se que os precedentes judiciais que mencionaram o caso dessa comunidade indígena na Corte IDH, ou os conceitos utilizados por esse Tribunal internacional de direitos humanos quando da decisão aqui trabalhada, apresentaram resultados positivos para os povos originários em seus pleitos. Desse modo, é importante destacar essa sentença da Corte IDH como um relevante instrumento para a tutela garantista do direito indigenista brasileiro, no que tange à desintrusão dos territórios ancestrais ocupados por essa camada da população brasileira.

<sup>16</sup> Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo (BRASIL, 1988).

<sup>17</sup> “Ainda se faz substancial ressaltar que o Povo Xukuru também apresentou, autonomamente, uma petição com o conteúdo da decisão internacional da Corte Interamericana sobre do caso Xukuru *versus* Brasil nos autos do processo (REsp nº 646933 / PE 2003/0230169-3), que visava a reconsideração da sentença que desfavoreceu o Povo Xukuru em seus interesses referentes a seu território tradicional (aldeia Caípe), embasada na tese do marco temporal. Porém, até hoje, não ocorreram mudanças nessa decisão em questão” (NÓBREGA; NASCIMENTO; PAFFER, 2021, p. 627).

Porém, sobre os impactos na seara administrativa do Estado, tem-se que as normativas internas, além de não referenciarem o precedente internacional ou seus conceitos, permitem que sejam realizadas ações que os violam, assim contribuindo com a tomada do território originário por terceiros não indígenas. Dessa forma, é possível visualizar que, em regra, a sentença da Corte IDH relativa ao caso do povo Xukuru não tem impacto, no que tange à desintração, dentro da administração pública brasileira.

Sendo assim, os indicadores estruturais que podem ser extraídos desse tema, de modo a guiar novas pesquisas são: número de decisões judiciais que referenciam a decisão da Corte IDH relativa ao caso do povo Xukuru, para garantir o direito à desintração dos territórios ancestrais; e número de atos administrativos editados pelo governo federal que desrespeitam o direito à desintração do território originário, desconsiderando o conceito de propriedade coletiva.

Nesse sentido, entre 5 de fevereiro de 2018 e 18 de junho de 2021, três decisões judiciais provenientes do Poder Judiciário brasileiro fortaleceram o direito indígenista, no que tange à etapa de desintração do processo demarcatório, ao fazer uso do precedente do caso do povo Xukuru na Corte IDH e seus conceitos; enquanto dois atos administrativos desrespeitam, de forma flagrante, o precedente internacional, ao facilitar a intrusão de terceiros não indígenas nos territórios ancestrais.

#### 4. Indicadores a respeito dos processos demarcatórios dos territórios originários

Neste tópico, vamos apurar os atos judiciais e administrativos que dizem respeito ao processo demarcatório, no geral. De acordo com a Funai, este procedimento previsto no Decreto nº 1.775/1996 tem as seguintes etapas:

- i) Estudos de identificação e delimitação, a cargo da Funai;
- ii) Contraditório administrativo;
- iii) Declaração dos limites, a cargo do Ministro da Justiça;
- iv) Demarcação física, a cargo da Funai;
- v) Levantamento fundiário de avaliação de benfeitorias implementadas pelos ocupantes não índios, a cargo da Funai, realizado em conjunto com o cadastro dos ocupantes não índios, a cargo do Incra;
- vi) Homologação da demarcação, a cargo da Presidência da República;

vii) Retirada de ocupantes não índios, com pagamento de benfeitorias consideradas de boa-fé, a cargo da Funai, e reassentamento dos ocupantes não índios que atendem ao perfil da reforma, a cargo do Incra; viii) Registro das terras indígenas na Secretaria de Patrimônio da União, a cargo da Funai; e ix) Interdição de áreas para a proteção de povos indígenas isolados, a cargo da Funai (BRASIL, 1996).

Em relação ao exposto, entende-se que o processo de demarcação de um território originário é um ato declaratório, e não constitutivo, de modo que a obrigação do Estado é assegurar e formalizar a relação que um determinado povo indígena já tem com as suas terras, dentro de um contexto alinhado com a noção de propriedade coletiva, já visto anteriormente.

No plano internacional, a Corte IDH também compreende a temática dessa forma. Por conseguinte, sua jurisprudência a respeito da propriedade comunitária das terras indígenas, utilizada quando da resolução do caso Xukuru, diz que:

1) A posse tradicional dos indígenas sobre suas terras tem efeitos equivalentes aos do título de pleno domínio concedido pelo Estado; 2) a posse tradicional confere aos indígenas o direito de exigir o reconhecimento oficial de propriedade e seu registro; 3) os membros dos povos indígenas que, por causas alheias a sua vontade, tenham saído ou perdido a posse de suas terras tradicionais mantêm o direito de propriedade sobre elas, apesar da falta de título legal, salvo quando as terras tenham sido legitimamente transferidas a terceiros de boa-fé; 4) o Estado deve delimitar, demarcar e conceder título coletivo das terras aos membros das comunidades indígenas; 5) os membros dos povos indígenas que involuntariamente tenham perdido a posse de suas terras, e estas tenham sido trasladadas legitimamente a terceiros de boa-fé, têm o direito de recuperá-las ou a obter outras terras de igual extensão e qualidade; 6) o Estado deve garantir a propriedade efetiva dos povos indígenas e abster-se de realizar atos que possam levar a que os agentes do próprio Estado, ou terceiros que ajam com sua aquiescência ou sua tolerância, afetem a existência, o valor, o uso ou o gozo de seu território; 7) o Estado deve garantir o direito dos povos indígenas de controlar efetivamente seu território, e dele ser proprietários, sem nenhum tipo de interferência externa de terceiros; e 8) o Estado deve garantir o direito dos povos indígenas ao controle e uso de seu território e recursos naturais (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 30).

Estabelecido esse plano de fundo conceitual, os elementos constitutivos deste tópico devem ser sistematizados de forma mais operacional, de modo que se efetue a sua redução em medidas aferíveis. Nesse contexto:

### Quadro 2 – Indicadores a respeito dos processos demarcatórios dos territórios originários

<b>Impactos gerados pela Sentença da Corte IDH, relativa ao caso do povo Xukuru, no que tange aos processos demarcatórios propriamente ditos nos territórios originários, no período de 5 de fevereiro de 2018 a 18 de junho de 2021.</b>		
<b>Área dos impactos</b>	<b>Número de atos</b>	<b>Qualidade dos impactos no direito indigenista brasileiro</b>
Jurisprudenciais	1	Positivos
Administrativos	1	Ausência de Impacto

Fonte: Elaboração das autoras.

De modo a dissecar o quadro anterior, tem-se que o precedente judicial que trata do processo demarcatório propriamente dito é aquele advindo do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, datado de 19 de setembro de 2019, enquanto o ato administrativo é o já mencionado Parecer da AGU nº 001/2017/GAB/CGU/AGU. A jurisprudência se constituía em uma apelação que questionava uma ação declaratória de inexistência de posse tradicional, requerida pela Associação dos Produtores de Soja de Mato Grosso do Sul (APROSOJA) contra a Fundação Nacional do Índio (Funai).

Dessa forma, vislumbra-se que a ação foi ajuizada com o intuito de impossibilitar um processo formal de demarcação que não havia sido iniciado. Nesse contexto, a sentença do caso do povo Xukuru é utilizada pelo referenciado colega para ratificar a proteção que deve ser conferida ao direito à propriedade coletiva e à garantia e proteção judicial de comunidades indígenas.

Já na seara administrativa, encontra-se o Parecer da AGU nº 001/2017/GAB/CGU/AGU, o qual pretendia que as salvaguardas estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do caso Raposa Serra do Sol<sup>18</sup> tivessem aplicação para todos os demais casos de processo demarcatório de terras indígenas, assim retirando direitos arduamente conquistados. Tal regulação também estava em

<sup>18</sup> STF. Petição nº 3388/RR, 2009.

completa dissonância com o estabelecido pela Corte IDH na decisão relativa ao caso do povo Xukuru, uma vez que havia desrespeito ao direito à propriedade coletiva dos povos originários.

Pelo exposto até então, tem-se que, mais uma vez, enquanto o ato judicial procurou garantir os direitos indígenas, utilizando o precedente internacional com o objetivo de fundamentar essa proteção, o ato administrativo o desrespeitou de forma flagrante, ignorando a estudada condenação do Estado brasileiro no plano internacional e a determinação firmada no art. 231 do texto constitucional pátrio.

Desse modo, o acórdão prolatado pelo Tribunal Regional da 3ª Região, o qual usou a sentença da Corte IDH relativa ao caso do povo Xukuru, obteve resultado positivo no que tange aos direitos dos povos originários, ressaltando que o processo demarcatório dos territórios ancestrais tem como fim um ato declaratório. Porém, em relação à seara administrativa, tem-se a ausência de impactos, em virtude da perspectiva garantista observada pelo mencionado Tribunal internacional não ser levada em consideração na normativa interna estabelecida, visto que o objetivo do Parecer nº 001 da AGU foi dificultar o acesso dos indígenas aos direitos relativos às suas terras.

Sendo assim, os indicadores estruturais que podem ser extraídos desse tema, de modo a guiar novas pesquisas são: número de decisões judiciais que referenciam a decisão da Corte IDH relativa ao caso do povo Xukuru, para garantir o direito ao processo demarcatório; e número de atos administrativos editados pelo governo federal que desrespeitam esse direito.

Nesse sentido, entre 5 de fevereiro de 2018 e 18 de junho de 2021, uma decisão judicial proveniente do Poder Judiciário brasileiro fortaleceu o direito indígena, no que tange ao processo demarcatório propriamente dito, ao fazer uso do precedente do caso do povo Xukuru na Corte IDH e seus conceitos, enquanto um ato administrativo desrespeitou, de forma flagrante, o precedente internacional, ao tentar cercar o direito dos povos indígenas a esse ato declaratório.



## 5. Indicadores a respeito das questões recursais atinentes à Funai e aos direitos indígenas

Neste tópico, vamos apurar como e se o orçamento da Funai foi impactado pela sentença da Corte IDH relativa ao caso do povo Xukuru. Nesse contexto, de acordo com o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), o orçamento total da Funai para 2020 representou apenas 0,02% do orçamento da União, que é de R\$ 3,6 trilhões<sup>19</sup>.

Em 2021, de acordo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), no que tange à execução financeira do principal programa do órgão (nº 0617 – Proteção e Promoção dos Diretos dos Povos Indígenas), o qual trata da obrigação-fim do mencionado órgão público, é perceptível que “a dotação autorizada para este programa é quase 25% maior que a autorizada em 2020, chegando a R\$ 121,9 milhões” (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2021, p. 39).

Porém, a pesquisa feita pelo mencionado instituto também afirma que o ritmo dos gastos está ainda mais lento do que no ano anterior. Sendo assim, “o valor empenhado no primeiro semestre de 2021 teve cerca de R\$ 6 milhões a menos do que no mesmo período do ano passado, enquanto o valor pago teve queda de R\$ 2 milhões” (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2021, p. 39).

Desse modo, tem-se que, de fato, a execução financeira está mais elevada do que em 2020, porém boa parte dos gastos diz respeito a restos a pagar, isto é, a compromissos firmados em anos anteriores.

Nesse sentido, o INESC faz um alerta, interligando a sua análise quantitativa com a qualitativa:

Como o orçamento brasileiro é autorizativo mas não obrigatório, a morosidade observada acende um alerta. Pode significar que, ao final do ano, a Funai não utilize todo o recurso disponível para seu programa finalístico. Faz-se, assim, necessário o monitoramento

<sup>19</sup> CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Com apenas 0,02% do orçamento da União, valor gasto pela Funai até junho é o mais baixo em dez anos. CIMI, Brasília, 23 jun. 2020. Disponível em: [https://cimi.org.br/2020/06/com- apenas-002-orcamento-uniao-valor-gasto-funai-junho-mais-baixo-dez-anos/#:-:text=O%20or%C3%A7amento%20total%20da%20Fundac%C3%A7%C3%A3o,ano%20s%C3%A3o%20reduzidos%20ainda%20mais](https://cimi.org.br/2020/06/com- apenas-002-orcamento-uniao-valor-gasto-funai-junho-mais-baixo-dez-anos/#:-:text=O%20or%C3%A7amento%20total%20da%20Fundac%C3%A7%C3%A3o,ano%20s%C3%A3o%20reduzidos%20ainda%20mais.). Acesso em: 29 nov. 2022.

dos gastos e a mobilização das organizações da sociedade civil para garantir que as políticas públicas previstas no programa sejam efetivadas. Cabe ainda ressaltar que esta morosidade não é novidade e está diretamente relacionada à estrutura esgarçada do órgão, cujo quadro de funcionários encontra-se defasado como apontamos no relatório Um país sufocado mais uma das facetas da política anti-indígena em curso no país (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2021, p. 40).

No plano internacional, tem-se que a Corte IDH pontuou que uma das razões do processo de desintrusão do território do povo indígena Xukuru não ter sido concluído foram as “dificuldades orçamentárias ou de organização do Estado. Em atenção a isso, as indenizações a terceiros de boa-fé e sua retirada do território tardou mais de 20 anos, 14 deles dentro da competência contenciosa, e esses trâmites ainda não foram concluídos” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 38).

Estabelecido esse pano de fundo conceitual, os elementos constitutivos deste tópico devem ser sistematizados de forma mais operacional, de modo que se efetue a sua redução em medidas aferíveis. Nesse contexto, tem-se:

### Quadro 3 – Indicadores a respeito das questões recursais atinentes à Funai e aos direitos indígenas

Impactos gerados pela Sentença da Corte IDH, relativa ao caso do povo Xukuru, no que tange à organização orçamentária da Funai, no período de 5 de fevereiro de 2018 a 18 de junho de 2021.		
Área dos impactos	Número de atos	Qualidade dos impactos no direito indigenista brasileiro
Jurisprudenciais	1	Positivos
Administrativos	6	Ausência de Impactos

Fonte: Elaboração das autoras.

Dissecando o que pode ser vislumbrado no quadro anterior, no período estudado houve uma decisão judicial proferida pela 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Estado do Amazonas, datada de 19 de dezembro de 2018, que visava à condenação da Funai e da União pela aplicação de providências necessárias para que as bases das Frentes de Proteção Etnoambiental (FPE) da Funai passassem a gozar dos recursos humanos e materiais suficientes para o efetivo cumprimento

de suas atividades. Nesse ato decisório, o precedente da Corte IDH aqui pontuado é utilizado para destacar e ser subsumido a um “gravíssimo quadro de abandono da missão institucional da Funai em relação aos índios em isolamento histórico e voluntário, o que os empurrará para a perda de sua identidade, de sua cultura e tradição” (BRASIL, 2018).

Já em relação aos atos administrativos, é necessário asseverar que dos seis elencados na coluna “número de atos”, dois dizem respeito às questões orçamentárias propriamente ditas, enquanto cinco são reflexos da diminuição e realocação dos recursos. Os primeiros atos administrativos que devem ser comentados, por atingirem de modo direto o orçamento destinado à Funai, são as Portarias nº 764/MJSP e nº 1.619/MJSP. Nesse contexto, a Portaria nº 764/MJSP passou para o secretário executivo do Ministério da Justiça e Segurança Pública a competência para autorizar a concessão de diárias e passagens aos servidores da fundação pública, enquanto a Portaria de nº 1.619 da mesma pasta delegou parte dessa competência exclusivamente ao presidente da Funai. De acordo com associações e coletivos indigenistas, essa ação do poder público gerou a desassistência aos povos originários.

Um reflexo dessa contenção de gastos está estabelecido no Ofício Circular da Funai nº 28/2020/COGABPRES/GABPR/FUNAI, que orienta toda a Procuradoria Federal Especializada a não atuar em casos de invasão de propriedade particular por indígenas integrados, de modo que não sejam geradas demandas judiciais desse órgão em prol dos grupos “invasores”. Desse modo, viola-se um dos deveres constituintes da Funai, que é propor ações, recorrer das decisões e assegurar procedimentos administrativos efetivos para as demarcações de terra.

Tudo isso é feito a partir da nomeação de pessoas inaptas a ocupar os altos cargos do órgão, as quais, porém, são colocadas nessa posição para garantir o cumprimento dessa agenda de desmonte dos direitos indígenas. Um exemplo disso foi a nomeação do delegado da Polícia Federal Sr. Marcelo Augusto Xavier da Silva para a presidência da Funai, a partir da Portaria de 18 de julho de 2019, da Presidência da República/Casa Civil, publicada em 19/7/2019, edição nº 138. Nesse sentido, tem-se que o atual presidente do órgão é próximo de deputados da chamada bancada ruralista do Congresso e já chegou a integrar o Ministério da Agricultura (MAPA). Dessa forma, o órgão tem trabalhado para desqualificar o movimento indígena brasileiro, bem como as organizações indigenistas<sup>20</sup> (SHALDERS, 2019).

<sup>20</sup> CIMI. Nota pública: contra as falaciosas acusações da Funai. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/05/nota-publica-contra-falaciosas-acusacoes-funai/>. Acesso em: 26 jan. 2021.

Essa necessidade de realizar uma economia dos gastos da fundação também pode ser percebida na já comentada Instrução Normativa nº 9/2020 da Funai, a qual tem o intuito de regularizar, por meio da certificação, a situação de propriedades privadas sobre terras indígenas não homologadas. De acordo com a nova regra, apenas não serão certificadas as propriedades privadas que estiverem sobre terra indígena homologada ou regularizada (com os limites da demarcação homologados por decreto da Presidência da República). Desse modo, o órgão indigenista do governo federal deixa de ter despesas com, pelo menos, 238 terras indígenas que ainda não chegaram nessas etapas do processo demarcatório, de acordo com os dados do Instituto Socioambiental<sup>21</sup>.

Nessa mesma linha está a Resolução nº 4/2021 da Funai, a qual tem o objetivo de “[...] definir novos critérios específicos de heteroidentificação que serão observados pela Funai, visando aprimorar a proteção dos povos e indivíduos indígenas, para execução de políticas públicas”. Essa normativa passou a nortear a atuação do órgão público, no que tange ao reconhecimento do indivíduo como pessoa indígena (BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021).

Segundo o presidente da Funai, Sr. Marcelo Xavier, “[...] ainda que se considere que a identidade e o pertencimento étnico não sejam conceitos estáticos, mas processos dinâmicos de construção individual e social, a ausência de critérios na heteroidentificação pode gerar uma banalização da identidade indígena”. Essa definição a respeito de quem é ou não indígena afeta o orçamento do órgão público, visto que, caso um determinado grupo não seja considerado indígena, a Funai não precisará ter despesa com o processo demarcatório de suas terras, visto que esse não será nem mesmo iniciado (BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021).

Conforme é notório, vários preceitos estabelecidos pela jurisprudência da Corte IDH e pelo próprio caso do povo Xukuru foram negligenciados e desrespeitados pelos atos administrativos expostos. Nesse sentido, os direitos que os povos indígenas têm em relação à propriedade coletiva, à garantia e à proteção judicial, os quais também requerem observância na seara administrativa, e até mesmo a identidade cultural foram vilipendiados pela Funai. Desse modo, constata-se a ausência de impactos da sentença da Corte IDH nessa área.

---

<sup>21</sup> TERRAS INDÍGENAS DO BRASIL; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Situação atual das Terras Indígenas. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/> Acesso em: 13 ago. 2021.

Enquanto isso, a sentença judicial exposta usou o precedente internacional do caso do povo Xukuru como reforço argumentativo para garantir recursos para as Frentes de Proteção Etnoambiental (FPE). Portanto, dentro do Poder Judiciário, pode-se dizer que o precedente internacional aqui estudado teve impacto positivo.

Sendo assim, os indicadores estruturais que podem ser extraídos desse tema, de modo a guiar novas pesquisas são: número de decisões judiciais que referenciam a decisão da Corte IDH relativa ao caso do povo Xukuru, para garantir recursos para a atividade fim da Funai, a qual é a implementar políticas públicas em benefício dos povos indígenas; e número de atos administrativos editados pelo governo federal que desrespeitam esse direito.

Nesse sentido, entre 5 de fevereiro de 2018 e 18 de junho de 2021, uma decisão judicial fortaleceu o direito indigenista, no que tange às questões orçamentárias da Funai, ao fazer uso do precedente do caso do povo Xukuru na Corte IDH e seus conceitos, enquanto seis atos administrativos desrespeitaram, de forma flagrante, o precedente internacional, ao tentar cercear direitos dos povos indígenas.

## 6. Etnografia da Assembleia Xukuru XXI: o movimento indígena se organiza para além da vitória na Corte IDH para a busca do acesso à justiça

Mesmo considerando os resultados dos indicadores, os quais expõem que a decisão da Corte IDH relativa ao caso do povo Xukuru ainda não surtiu os impactos positivos esperados, é importante pontuar que tal mobilização internacional empoderou o movimento indígena brasileiro, visto que, desde então, está protagonizando diversas litigâncias estratégicas em solo nacional. Essa nova realidade é demonstrada no dossiê “Diga ao povo e às cortes que avancem: eficácia e impactos do caso do Povo Xukuru v. Brasil”, publicado na revista *Direito e Práxis*, em 2022. (NÓBREGA; CALABRIA, 2022).

Para além dos escritos acadêmicos, essa luta que está sendo travada pelos povos originários também pode ser observada *in loco*, nos espaços de reunião e mobilização do movimento indígena. Um deles é a tradicional Assembleia Xukuru, que, em 2021, teve como tema “*Limolaygo Toyype*: na aldeia, na rua, na rede” e foi realizada de modo virtual, em virtude da pandemia de Covid-19 (ASSEMBLEIA XUKURU, 2021).

Nela os membros do povo Xukuru do Orurubá e seus convidados discutiram sobre vários assuntos, como educação, segurança, saúde, política, mobilização digital, entre outros, e constataram que, apesar da grande vitória internacional que tiveram, ainda há muitos desafios a serem enfrentados na sua busca por acesso à justiça. Nesta pesquisa, dar-se-á ênfase naquilo que é pertinente ao conceito de propriedade coletiva. Desse modo, tem-se que a observação feita pela pesquisadora é do tipo não participativa, uma vez que todas as discussões feitas na Assembleia (2021) foram gravadas e postadas no canal do *YouTube* da “Ororubá Filmes”, produtora de audiovisual criada pelo próprio povo Xukuru.

Tem-se que essa produção complementa a construção objetiva dos indicadores, apresentando a visão dos próprios indígenas acerca dos problemas sociais que os atravessam. Além disso, a mobilização e a resistência secular ganham novos aliados e ferramentas, como a inserção da luta ancestral no Judiciário, as universidades e o potencial amplificador das tecnologias de informação.

Sendo assim, na abertura, o cacique Marcos Xukuru destaca o tema do evento, dizendo que a escolha faz referência à necessidade de se fazer um diagnóstico da situação indígena, incluindo a pandemia e o ativismo realizado por esse grupo através das mídias sociais, as quais representam mais um instrumento de luta.

Para ele, “na rede” denota tanto essa nova forma de atuação, que amplifica o alcance das vozes indígenas, mas também a atuação em rede do movimento indígena, o qual se mantém conectado com povos de diferentes etnias e com os seus demais parceiros, como as organizações da sociedade civil. Toda essa articulação possibilita uma luta contra as violações dos direitos indígenas, garantidos por instrumentos legislativos pátrios e internacionais.

O líder Xukuru ainda ressalta que o objetivo central dos esforços é salvarguardar o território ancestral, mas também garanti-lo para as gerações futuras. Para ele, a grande luta tem como objeto a garantia do respeito, a manutenção daquilo já conquistado e a elaboração de políticas públicas adequadas à realidade de cada povo, pois cada um tem sua especificidade.

No segundo dia de Assembleia, Sônia Guajajara (2021) realiza uma análise de conjuntura sobre a situação dos povos indígenas brasileiros e ressalta o desmonte que vem ocorrendo em relação às políticas públicas direcionadas para esse grupo social, principalmente com a chegada de Jair Bolsonaro ao poder. Nesse contexto, a liderança também acentua o enfraquecimento dos órgãos de fiscalização e

controle, como a Funai, e o término de todos os espaços de diálogo e participação da sociedade civil.

Para ela, essas são características de um governo autoritário, que pensa, decide e impõe políticas apenas do seu interesse, deixando à margem os clamores populares de diversos povos do Brasil. Reflexo disso é o aumento do desmatamento. Nesse sentido, em vez de adotar medidas para conter esse dano, o governo escolheria apontar como culpados as organizações da sociedade civil e os indígenas, além de flexibilizar a legislação ambiental e facilitar a entrada de invasores nos territórios originários e de preservação.

Tudo isso contribui para a atividade do garimpo ilegal, o que gera perigo e ameaças aos indígenas, principalmente àqueles que se opõem e denunciam tal realidade. Desse modo, os garimpeiros e as empresas mineradoras têm se articulado no intuito de legalizar a prática do garimpo em terras indígenas, mediante a aprovação do Projeto de Lei nº 191/2020, além de também estarem atacando o Supremo Tribunal Federal, em apoio ao desmonte realizado pelas atuais políticas do governo federal.

Sônia Guajajara (2021) pontua que essa onda de ódio é legitimada pelo discurso do presidente da República, que respalda tais ações. Nesse sentido, a liderança indígena também denuncia que membros do governo têm assediado indígenas para que essa camada da população passe a defender o agronegócio em suas terras, bem como o arrendamento desses territórios. Esse *modus operandi* é posto em prática para que a demarcação dos territórios ancestrais não ocorra, sob o pretexto de descaracterização da identidade indígena. Dessa forma, Jair Bolsonaro tem cumprido a sua proposta de campanha de não demarcar terras indígenas em seu governo, além de estar revendo territórios com demarcação já concluída, com o intuito de reduzi-los, o que gera insegurança jurídica.

Para além disso, alterações legislativas que colocam em risco os direitos conquistados pelos indígenas também estão sendo pautadas no Congresso Nacional, como o Projeto de Lei nº 2.633/2020, o qual regulariza as invasões de quem ocupou terra pública a partir de 2011. Toda essa conjuntura acirra os conflitos entre indígenas e não indígenas, o que gera violência, a qual, na maioria das vezes, não é apurada pelas autoridades competentes.

Toda essa questão dialoga também com a vacinação contra a Covid-19, visto que o plano de imunização do governo federal considerou como indígenas apenas

aqueles que estão aldeados ou cadastrados no Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (SIASI). Desse modo, o Estado não planejou a vacinação daqueles que estão em contexto urbano, em áreas não homologadas, e os sem cadastro, por não os considerar indígenas.

Por sua vez, o cacique Marcos Xukuru ressaltou que o movimento indígena organizado resiste há mais de 500 anos, e, em razão disso, continuarão lutando pela sua autoafirmação e pela não submissão a um projeto de país que não assegura o modo de vida tradicional e ancestral. Nesse contexto, esta liderança resalta a falta de protagonismo indígena na democracia representativa atual, além de pontuar que o Estado brasileiro não cumpre com os direitos indígenas previstos na Constituição Federal, a exemplo do que tange aos territórios originários.

Sobre o tema da demarcação das terras, o cacique o define como “[...] um grande gargalo, um desafio, pois o Estado brasileiro tem dentro de sua política nacional que os povos indígenas são um empecilho para o desenvolvimento econômico do país e, por isso, é preciso criar novas leis que flexibilizem a entrada de não indígenas nos territórios [...]”, e daí surge a negativa de direitos (XUKURU, 2021).

Já Neguinho Truká (2021), liderança do povo Truká, ressaltou a importância das articulações nacionais e internacionais da luta indígena, bem como o exemplo que o Chile está dando com os preparativos para a sua Assembleia Constituinte, com a eleição de parlamentares que efetivamente representam o povo em toda a sua diversidade. Além disso, esta liderança indígena também acentuou que hoje a Funai está totalmente inoperante para o seu público-alvo, porém atuante em regiões indígenas que são palco do agronegócio. Nesse caso, o órgão atua para favorecer o interesse dos latifundiários, e não para cumprir com sua missão institucional.

Por fim, Cristiane Pankararu (2021) argumenta que os arts. 231 e 232 da Constituição Federal são muito importantes, pois falam justamente da territorialidade e vivência indígena. Mas, para além disso, pontua que a Carta Magna também traz os direitos fundamentais, os quais também devem ser aplicados aos povos originários, de acordo com suas especificidades. Ela também resalta que a demarcação da terra indígena não se constitui simplesmente na delimitação de um espaço físico, mas sim na valorização e na manutenção da dignidade humana como um todo: da dignidade floral, alimentar, hídrica e da terra. Ela ainda pontua que os direitos indígenas estão consolidados não apenas na Constituição Federal brasileira, mas também em marcos jurídicos internacionais, que dizem respeito a toda a população.



No terceiro dia (ASSEMBLEIA XUKURU, 2021), o Weber Tapeba, liderança do povo Tapeba, disse que a conquista do povo Xukuru na “Corte Interamericana de Direitos Humanos, em que o Estado brasileiro foi condenado por conta da morosidade na demarcação do território, tem sido referência a todos os povos indígenas do Brasil”. No último dia de Assembleia, os demais debates foram mais centralizados no ativismo digital desenvolvido pelo movimento indígena brasileiro, sua importância e a sua, cada vez mais latente, necessidade de especialização, em virtude do grande alcance que as redes podem gerar para as pautas desse grupo social (TAPEBA, 2021).

## 7. Discussão: a decisão da Corte IDH relativa ao caso do povo Xukuru impactou o Judiciário brasileiro?

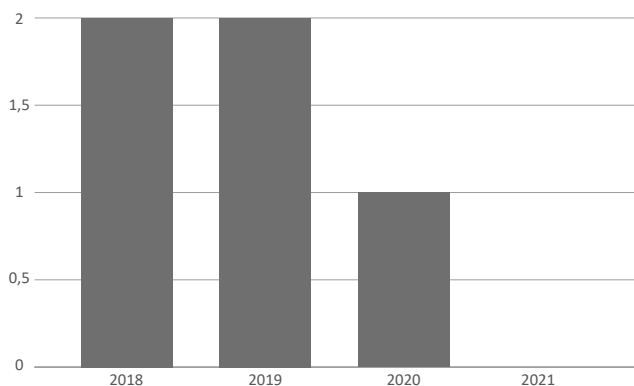
Por tudo exposto, podemos inferir que, embora a decisão da Corte IDH relativa ao caso do povo Xukuru seja paradigmática para o Brasil, entende-se que, após mais de quatro anos de sua publicação, ela ainda não foi capaz de criar precedentes judiciais sólidos em território nacional nem fazer com que a administração pública federal siga os seus parâmetros. Sendo assim, tem-se a sua subutilização por parte do Estado brasileiro, o que perpetua a vulnerabilidade que secularmente acomete os povos indígenas.

Desse modo, apesar de ser a primeira vez em que o Brasil é internacionalmente condenado no que tange a esse assunto, é necessário destacar que a hipótese do trabalho foi confirmada, de forma que o precedente internacional não produz efeitos concretos para a grande parte dos grupos indígenas locais. Conforme foi visto ao longo deste estudo, entre 5 de fevereiro de 2018 e 18 de junho de 2021, só existem cinco atos decisórios que fazem referência a ele, dentro de todo o acervo de decisões que julgaram questões relativas ao direito de propriedade coletiva nesse lapso temporal.

De acordo com o gráfico abaixo, em 2018, ano de publicação da sentença paradigma deste estudo, houve dois atos decisórios que citavam o caso do povo Xukuru ou seus conceitos: a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239 e a sentença da 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Estado do Amazonas. Em 2019, novamente dois atos decisórios citavam as sentenças da Corte IDH, quais sejam: Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 947.270/Acre e o acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Já em 2020, o despacho do Recurso Extraordinário nº 1.017.365/Santa Catarina, que admitiu o povo Xukuru

do Orurubá como *amicus curiae*, cita o precedente interamericano. Porém, em relação a 2021, esta pesquisa não encontrou precedentes judiciais até a data de 18 de junho, fim do lapso temporal da busca.

**Gráfico 1 – Citações do caso do povo Xukuru e de seus conceitos, julgado pela Corte IDH, no Poder Judiciário brasileiro.**



Fonte: Elaboração das autoras.

Como é possível observar, a decisão da Corte IDH é pouco usada pelo Poder Judiciário brasileiro, apesar do seu já comentado pioneirismo no direito indigenista nacional. Essa escassez tende a se tornar cada vez maior ao longo do tempo, conforme demonstra o gráfico acima. Na época, tinha-se a expectativa de que, com a decisão de 2018, houvesse mobilização para ela ser aplicada diretamente aos processos de desintrusão relacionados à terra indígena do povo Xukuru, mencionados expressamente pela Corte em sua sentença, que remetem a, pelo menos, nove processos judiciais<sup>22</sup>; além de um universo maior para outros casos, levando em consideração os momentos de agravamento de violação de direitos dos povos indígenas no Brasil após 2018.

Sendo assim, é importante ressaltar que, até a data do encerramento da coleta em 18 de junho de 2021, tal precedente internacional ainda não tinha repercutido nem nos próprios processos a respeito do território Xukuru, em que pese a iniciativa do próprio povo indígena Xukuru em peticionar autonomamente

<sup>22</sup> Mais informações conferir em: NÓBREGA, Flavianne; NASCIMENTO, Anne Heloise; CASTRO, Cláudia; CASTRO, Renata Xavier; LEIMIG, Juliana; AMORIM, Alexandra. Monitoramento local da decisão da Corte Interamericana no caso do povo indígena Xukuru e seus membros vs. Brasil após julgamento. In: NÓBREGA, Flavianne (org.). **Democratizando o acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos**: estratégias para promoção local dos direitos humanos, Recife: Ed. UFPE, 2021.

referenciando o conteúdo da decisão da Corte IDH nos autos do processo (REsp n.º 646933/PE 2003/0230169-3), o qual visa à reconsideração da sentença que desfavorece o povo indígena no exercício pleno de direitos em seu território ancestral, na aldeia Caípe (NÓBREGA, PAFFER, NASCIMENTO, 2021, p. 627).

Sendo assim, esse povo indígena ainda enfrenta ações judiciais de reintegração de posse de latifundiários, que podem ser executadas. Esse fato representa uma ameaça ao seu direito à propriedade coletiva, conforme foi julgado pela Corte IDH.

A criação, em janeiro de 2021, da Unidade de Fiscalização e Monitoramento de Sentenças da Corte IDH (UMF) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) poderia ter representado um impacto na aplicação no sistema de justiça brasileiro já em 2021. Todavia, esse impacto poderá ser melhor identificado em pesquisas futuras após 2022, pois somente em 18 de agosto de 2022 essa Unidade de Fiscalização e Monitoramento de Sentenças da Corte IDH do CNJ se reuniu pela primeira vez com o Tribunal Regional Federal da 5ª região para buscar maior engajamento do Poder Judiciário local e avançar no cumprimento da decisão da Corte IDH relativa ao caso do povo Xukuru, especialmente nos processos judiciais que repercutem no território ancestral do povo indígena (MONTENEGRO, 2022).

Para essa reunião de 2022, a UMF do CNJ mapeou pelo menos onze ações na Justiça relacionadas à demarcação e à desintrusão do território indígena Xukuru, que envolviam ações de reintegração de posse, anulatórias, ações civis públicas, indenizatórias, ações ordinárias e outras. Isso converge para os dados levantados pela equipe interdisciplinar de pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco, do programa de extensão universitária Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH), que trabalha na democratização do alcance dessas decisões da Corte IDH, para que os indígenas possam ser reconhecidos como protagonistas nesse processo de monitoramento de direitos humanos (NÓBREGA, 2022).

Além disso, é importante mencionar que novos estudos sobre o assunto estão sendo desenvolvidos no projeto “Os Sistemas de Justiça Tradicional de Povos Indígenas situados no estado de Pernambuco”<sup>23</sup>, iniciado em maio 2022, coordenado pela professora Flavianne Nóbrega, com fomento da Fundação de

<sup>23</sup> FUNDAÇÃO DE AMPARO À CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Os Sistemas de Justiça Tradicional de Povos Indígenas Situados no estado de Pernambuco. Coordenadora: Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega. Edital n.º 29/2021: Estudos Étnico-Raciais Solano Trindade. Disponível em: <http://www.facepe.br/wp-content/uploads/2022/04/Edital-29-2021-Estudos-Etnico-Raciais-Solano-Trindade-Resultado.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco. Esta pesquisa é integrada por uma equipe multidisciplinar, que envolve especialistas nas áreas do Direito, História, Antropologia e Sociologia Jurídica, com objetivo central de criar um registro formal dos sistemas de justiça tradicionais de povos indígenas organizados no estado de Pernambuco; mapeando também a aplicação local das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação aos povos indígenas.

## 8. Conclusão

Uma vez que, na seara do Poder Judiciário, o precedente é subutilizado, pode-se dizer que, em relação aos atos da administração pública federal, os efeitos de tais regulações se opõem totalmente aos conceitos adotados pela Corte IDH quando da decisão relativa ao caso do povo Xukuru, como a noção de propriedade coletiva.

Isso acontece, precipuamente, em virtude da falta de tato que a comunidade jurídica brasileira tem para com a utilização de instrumentos de direito internacional dos direitos humanos. Sendo assim, é necessária uma maior democratização do Sistema Interamericano de Direitos Humanos para a população, em geral, e profissionais da ciência jurídica, assim facilitando seu acesso à jurisdição internacional. Logo,

Essas informações devem ser propagadas em linguagem compreensível e difundidas de forma abrangente. Dessa forma, diferentes grupos de indivíduos podem tomar decisões, defender direitos, participar da vida política e resistir à manipulação de maneira mais autônoma (CALABRIA, 2021, p. 17).

A falta desse conhecimento fez com que, em nenhum dos atos decisórios encontrados, fosse deferido algo com fundamento exposto na decisão da Corte IDH. Em virtude disso, é necessário vislumbrar que ela apenas é utilizada como reforço argumentativo, e não como uniformização de jurisprudência, como já decidiu esse Tribunal internacional no caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Nesse sentido, “la Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana” (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2006, p. 53)

Mesmo assim, é necessária uma reflexão acerca dos fatores que proporcionam essa falta de técnica, visto que,

Em relação aos desafios colocados à área do direito pela interpretação da justiça em sua conexão com as relações sociais de dominação, observamos que a justiça constitui uma área estratégica de manutenção dos interesses políticos e econômicos estabelecidos em nossa sociedade capitalista (IGREJA; RAMPIN, 2021, p. 205).

Nesse sentido, em relação à administração pública, pode-se dizer que existe uma escolha política em não fazer uso da sentença da Corte IDH relativa ao caso do povo Xukuru. Isso é comprovado pelo fato de o mesmo governo que pagou a indenização de US\$ 1 milhão, arbitrada por esse Tribunal internacional como medida de reparação a esse povo originário, atualmente ser capaz de desobedecer a seus preceitos ao criar estratégias administrativas que impedem o exercício de direitos por parte de grupos indígenas.

Em virtude desse panorama, é necessário pontuar que o acesso à justiça está enfrentando uma mácula, no que diz respeito à assistência judiciária para grupos vulneráveis. Neste estudo, pode-se visualizar a contínua desvalorização que a Funai e sua procuradoria especializada vêm sofrendo com a falta de recursos, bem como com ordens que atravessam a sua função institucional, conforme foi exposto no Ofício circular nº 28/2020/COGABPRES/GABPR/FUNAI, que orienta toda a procuradoria federal especializada a não atuar em casos de invasão de propriedade particular por indígenas integrados, de modo que não sejam geradas demandas judiciais do órgão em prol dos grupos “invasores”. Desse modo, viola-se um dos deveres constituintes da Funai que é propor ações, recorrer das decisões e assegurar procedimentos administrativos efetivos para as demarcações de terra.

Apesar disso, é necessário pontuar a respeito dos variados temas em que a sentença incidiu até o momento de término desta pesquisa. Com base nessas áreas do conhecimento foram criados indicadores de direitos humanos, os quais buscaram conjugar os precedentes judiciais com os atos administrativos. Sendo assim, foram concebidos seis indicadores lastreados nos seguintes assuntos em que a decisão da Corte IDH obteve impacto: desintrusão de terceiros nos territórios originários, processos demarcatórios, questões recursais atinentes à Funai e aos direitos indígenas.

Visto isso, percebe-se que os impactos positivos advêm das decisões judiciais que usam o precedente internacional estudado para fundamentar suas decisões

de modo favorável aos povos indígenas, garantindo-lhes seus direitos previstos no ordenamento jurídico pátrio. Porém, na seara administrativa foi constatada a ausência de impacto da sentença da Corte IDH, em virtude da falta de citação de seus conceitos, além do fato de que todos os atos administrativos da Funai aqui elencados atentam contra a garantia e proteção judicial e a propriedade coletiva, direitos previstos nos art. 8, 21 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos, violados pelo Estado brasileiro no caso do povo Xukuru.

Esse desmonte da política indigenista já foi constatado pelos próprios povos indígenas, os quais entendem que o intuito da Funai é a total descaracterização da sua identidade, conforme foi vislumbrado pela etnografia feita sobre a Assembleia Xukuru de 2021. Entende-se que essa compreensão está alinhada com os atos administrativos avaliados, os quais também carregam uma tendência do regime tutelar integracionista, adotado por essa fundação pública na época da Ditadura Militar de 1964.

Portanto, apesar de a sentença da Corte IDH relativa ao caso do povo Xukuru ser paradigmática, histórica e fruto da luta do movimento indígena organizado, tem-se que o Estado brasileiro insiste em ignorar a sua existência, tanto nos julgamentos do Judiciário, bem como no momento de construção de políticas públicas. Nesse aspecto, “falar sobre o acesso à justiça é falar sobre um direito humano instrumental que possibilite o reconhecimento das lutas sociais e seus processos relacionados” (RAMPIN; SOUSA, 2016).

Sendo assim, possibilitar a grupos vulneráveis, como os povos indígenas, o acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos os remove da posição subalterna de vítima, imposta pela colonialidade, e os transforma em protagonistas de suas conquistas. Desse modo, esse deslocamento ressalta a resistência e a força de povos indígenas e demonstra sua postura firme diante de violações sistemáticas de direitos. Coloca-os em posição de igualdade e eleva-os, ao lado de outros sujeitos de direitos humanos, a uma postura ativa e alta (CALABRIA, 2022, p. 14).

Portanto, ao não reconhecer a gravidade da sua condenação pela Corte IDH no caso do povo Xukuru, bem como a potencialidade transformadora de tal precedente internacional, o Estado brasileiro decide por continuar a pautar as suas ações por ideais antidireitos humanos e anti-indígenas, reafirmando as estruturas hierárquicas coloniais e as desigualdades sociais existentes, o que pode levar a condenações ainda mais graves e a mais constrangimentos no âmbito internacional.

## Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. **Human rights indicators: a guide to measurement and implementation**. Geneva, Switzerland: OHCHR, 2012. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf). Acesso em: 24 nov. 2022.

ANDRADE, Breno Assis de. **Monitoramento de decisões Corte Interamericana de Direitos Humanos através de indicadores em direitos humanos: experiência a partir do caso povo Indígena Xukuru vs. Brasil**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/39217>. Acesso em: 24 nov. 2022.

ASSEMBLEIA XUKURU, 21., 2021. Limolaygo Toype: na aldeia, na rua, na rede. Ororubá Filmes. Aldeia Santana, Pernambuco, 17 a 20 maio 2021. 8 vídeos. **Youtube**. Disponível em: <https://sites.google.com/view/ororubafilmes/assembleia-xukuru/assembleia-2021>. Acesso em: 24 nov. 2022.

CALABRIA, Carina. Introdução. In: NÓBREGA, Flavianne (org). **Democratizando o acesso ao sistema interamericano de direitos humanos: estratégias para promoção local dos direitos humanos**. Recife: Ed. UFPE, 2021. p. 17-22. Disponível em: <https://editora.ufpe.br/books/catalog/view/727/736/2317>. Acesso em: 24 nov. 2022.

CALABRIA, Carina. Prólogo: à sombra do direito: instituições de conhecimento como elemento essencial do sistema de justiça global. In: NÓBREGA, Flavianne (org). **Transformando vítimas em protagonistas: uma experiência da extensão universitária aSIDH**. Recife: Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da UFPE: Ed. UFPE, 2022. p. 12-15. Disponível em: <https://editora.ufpe.br/books/catalog/view/792/793/2750>. Acesso em: 24 nov. 2022.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Assessoria Jurídica. Nota técnica: Portaria nº 4 da Fundação Nacional do Índio: fixação de critérios de heteroidentificação da pessoa indígena. **CIMI**, Brasília, 29 jan. 2021. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2021/02/nota-tecnica-res-funai-04-2021.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2022.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Com apenas 0,02% do orçamento da União, valor gasto pela Funai até junho é o mais baixo em dez anos. **CIMI**, Brasília, 23 jun. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/06/com-apenas-002-orcamento-uniao-valor-gasto-funai-junho-mais-baixo-dez-anos/#:~:text=O%20or%C3%A7amento%20total%20da%20Fundac%C3%A7%C3%A3o,ano%20s%C3%A3o%20reduzidos%20ainda%20mais>. Acesso em: 29 nov. 2022.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. DPU pede explicação e organizações se manifestam contra fundamentalismo religioso na Funai: a Defensoria Pública da União pediu explicações sobre a proposta de nomeação de fundamentalista religioso para a coordenação de povos isolados. **CIMI**, Brasília, 4 fev. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/02/dpu-pede-explicacao-organizacoes-manifestam-contra-fundamentalismo-religioso-funai/>. Acesso em: 24 nov. 2022.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Nota pública: contra as falaciosas acusações da Funai: Mobilização Nacional Indígena, Apib e diversas organizações manifestam repúdio aos recentes ataques veiculados pela Funai e denunciam instrumentalização política do órgão indigenista. **CIMI**, Brasília, 6 maio 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/05/nota-publica-contra-falaciosas-acusacoes-funai/>. Acesso em: 26 jan. 2021.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Presidente da Funai atua em defesa de particulares contrários aos Avá-Guarani e anula relatório que identifica terra indígena: o correto seria a Funai ingressar com recursos questionando a decisão do magistrado e defender o direito Guarani como dever constitucional do órgão indigenista. **CIMI**, Brasília, 27 mar. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/03/presidente-da-funai-atua-em-defesa-de-particulares-contrarios-aos-ava-guarani-e-anula-relatorio-de-identificacao-e-delimitacao/>. Acesso em: 24 nov. 2022.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Os Sistemas de Justiça Tradicional de Povos Indígenas Situados no estado de Pernambuco. Coordenadora: Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega. Edital nº 29/2021: Estudos Étnico-Raciais Solano Trindade. Disponível em: <http://www.facepe.br/wp-content/uploads/2022/04/Edital-29-2021-Estudios-Etnico-Raciais-Solano-Trindade-Resultado.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.



GUAJAJARA, Sônia. Análise de Conjuntura. *In*: ASSEMBLEIA XUKURU, 21., 2021. Limolaygo Toype: na aldeia, na rua, na rede. Ororubá Filmes. Aldeia Santana, Pernambuco, 17 a 20 maio 2021. 1 vídeo. **Youtube**, 18 maio 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=y4CcAxVsUA4>. Acesso em: 26 nov. 2022.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 1, n. 2, p. 191-220, jul./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2021.v1.n2.a68>. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/68/38>. Acesso em: 24 nov. 2022.

INDIGENISTAS ASSOCIADOS. Nota pública: centralização e discriminação na autorização de viagens paralisam a Funai. **Indigenistas Associados**, Brasília, 2 dez. 2019. Disponível em: <https://indigenistasassociados.org.files.wordpress.com/2019/12/2019-12-02-nota-pc3bablica-centralizac3a7c3a3o-paralisa-ac3a7c3b5es-junto-aos-povos-indc3adgenas-1.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2022.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Balço semestral do orçamento geral da União**: janeiro a junho de 2021. Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/07/BGU-1o-Semestre-2021\\_Versao-Final-1.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/07/BGU-1o-Semestre-2021_Versao-Final-1.pdf). Acesso em: 24 nov. 2022.

LANDMAN, Todd; CARVALHO, Edzia. **Measuring human rights**. New York: Routledge, 2010.

MIOTTO, Tiago. Após normativa da Funai, fazendeiros certificam 58 propriedades sobre terras indígenas na Bahia: terras indígenas Barra Velha do Monte Pascoal e Comexatibá, do povo Pataxó, são as mais afetadas pela Instrução Normativa 09: certificações também atingem territórios Tupinambá. **CIMI**, Brasília, 20 ago. 2020. Disponível: <https://cimi.org.br/2020/08/apos-normativa-funai-fazendeiros-certificam-58-propriedades-terras-indigenas-bahia/>. Acesso em: 26 jan. 2021.

MIOTTO, Tiago. Decisões em série enfraquecem normativa da Funai que facilita grilagem de terras indígenas: dez liminares e uma sentença em ações do MPF mantêm a Instrução Normativa 09 suspensa ou anulada em seis estados. **CIMI**, Brasília, 9 nov. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/11/deciso-es-enfraquecem-normativa-funai-grilagem-terras-indigenas/#>. Acesso em: 26 fev. 2021.

MOBILIZAÇÃO NACIONAL INDÍGENA. Ministra da AGU reconhece que “não tem autonomia” para revogar parecer do genocídio: reunião com lideranças ocorreu após grande ato, quando milhares de indígenas cobraram da AGU a revogação do parecer que inviabiliza demarcações. **CIMI**, Brasília, 26 abr. 2018. Disponível em: <https://cimi.org.br/2018/04/ministra-da-agu-reconhece-que-nao-tem-autonomia-para-revogar-parecer-do-genocidio/>. Acesso em: 7 jan. 2021.

MONTENEGRO, Manuel Carlos. Corte IDH: TRF5 se engaja no cumprimento da decisão sobre terra indígena Xukuru. **CNJ**, Brasília, 19 ago. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-recebe-engajamento-do-trf5-no-cumprimento-da-decisao-da-corte-idh-sobre-xucurus/>. Acesso em: 24 nov. 2022.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Apresentação. In: NÓBREGA, Flavianne (org). **Transformando vítimas em protagonistas: uma experiência da extensão universitária aSIDH**. Recife: Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da UFPE; Ed. UFPE, 2022.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt (org.). Monitoramento local da decisão da Corte Interamericana no caso do povo indígena Xukuru e seus membros vs. Brasil após julgamento. In: NÓBREGA, Flavianne (org.). **Democratizando o acesso ao sistema interamericano de direitos humanos: estratégias para promoção local dos direitos humanos**. Recife: Ed. UFPE, 2021. p. 114-171. Disponível em: <https://editora.ufpe.br/books/catalog/book/727>. Acesso em: 24 nov. 2022.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; CALABRIA, Carina. “Diga ao povo e às cortes que avancem: eficácia e impactos do caso do Povo Indígena Xukuru v. Brasil”. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, n. 1, p. i-xxxv, mar. 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/65135/41549>. Acesso em: 24 nov. 2022.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; PAFFER, Maria Eduarda Matos de; NASCIMENTO, Anne Heloise Barbosa do. Ius Constitutionale Commune e o direito indígena brasileiro: os impactos da decisão do caso povo Xucuru versus Brasil na jurisprudência e na administração pública nacional. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n. 2, p. 621-646, ago. 2021. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7843>. Acesso em: 24 nov. 2022.

PANKARARU, Cristiane. Análise de Conjuntura. *In: ASSEMBLEIA XUKURU*, 21., 2021. Limolaygo Toype: na aldeia, na rua, na rede. Ororubá Filmes. Aldeia Santana, Pernambuco, 17 a 20 maio 2021. 1 vídeo. Youtube, 18 maio 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=y4CcAxVsUA4>. Acesso em: 26 nov. 2022.

RAMPIN, Talita Tatiana Dias; SOUSA, Nair Heloísa Bicalho de Sousa. Para uma agenda democratizante da justiça: um olhar desde a educação em direitos humanos sobre a justiça de transição. *In: REBOUÇAS, Gabriela Maia; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; CARVALHO NETO, Ernani Rodrigues de (org.). Experiências compartilhadas de acesso à justiça: reflexões teóricas e práticas*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2016.

SANTANA, Renato. Presidente da Funai impede assistência jurídica do órgão ao que classifica como grupos de “indígenas integrados”: o secretário da Sesai já havia inventado as categorias “aldeados” e “não aldeados” para distinguir quem teria atendimento diferenciado na pandemia do novo coronavírus. *CIMI*, Brasília, 29 ago. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/08/presidente-da-funai-impede-assistencia-juridica-do-orgao-ao-que-classifica-como-grupos-de-indigenas-integrados/#>. Acesso em: 24 nov. 2022.

SHALDERS, André. Falhou no psicotécnico, investigou desafeto e atacou Procurador: a trajetória do novo presidente da Funai. *BBC News Brasil*, São Paulo, 25 jul. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49107737>. Acesso em: 24 nov. 2022.

SILVA, Edson. Índios: desafios das pesquisas as reflexões históricas. *In: MARIA NETA, Francisca; PEIXOTO, José Adelson Lopes (org.). Ecos do silêncio: o saber e o fazer da pesquisa*. Recife: Libertas, 2018. p. 29-46.

TAPEBA, Weber. Nunca mais um Brasil sem nós! *In: ASSEMBLEIA XUKURU*, 21., 2021. Limolaygo Toype: na aldeia, na rua, na rede. Ororubá Filmes. Aldeia Santana, Pernambuco, 17 a 20 maio 2021. 1 vídeo. Youtube, 19 maio 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6wIf4T93ZGo&t=1769s>. Acesso em: 26 nov. 2022.

TERENA, Eloy. Aula Inaugural do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco: direitos dos povos indígenas no Brasil. 1 vídeo. *Youtube*, 19 de out. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yYcBk8d-IwA>. Acesso em: 26 nov. 2022.

TERRAS INDÍGENAS DO BRASIL; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Situação atual das terras indígenas.** [São Paulo, 2022]. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/>. Acesso em: 24 nov. 2022.

TRUKÁ, Neguinho. Análise de Conjuntura. *In*: ASSEMBLEIA XUKURU, 21., 2021. Limolaygo Toype: na aldeia, na rua, na rede. Ororubá Filmes. Aldeia Santana, Pernambuco, 17 a 20 maio 2021. 1 vídeo. Youtube, 18 maio 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=y4CcAxVsUA4>. Acesso em: 26 nov. 2022.

XUKURU, Marcos. Análise de Conjuntura. *In*: ASSEMBLEIA XUKURU, 21., 2021. Limolaygo Toype: na aldeia, na rua, na rede. Ororubá Filmes. Aldeia Santana, Pernambuco, 17 a 20 maio 2021. 1 vídeo. Youtube, 18 maio 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=y4CcAxVsUA4>. Acesso em: 26 nov. 2022.

## Jurisprudência citada

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial nº 646933/PE.** Relator: Min. Ministro Massami Uyeda, 6 de novembro de 2007. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200302301693&dt\\_publicacao=26/11/2007](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200302301693&dt_publicacao=26/11/2007). Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239/DF.** Relator: Min. Cezar Peluso. Relatora para o acórdão: Min. Rosa Weber, 8 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339396721&ext=.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5547/DF.** Relator: Min. Edson Fachin, 22 de setembro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344605960&ext=.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 947.270/AC.** Relator: Luiz Fux, 12 de março de 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339792164&ext=.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 747/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber, 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349336975&ext=.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2022.

Brasil. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Petição nº 3388/RR**. Relator: Min. Menezes Direito, 19 de março de 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2576665&ext=RTF>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Despacho). **Recurso Extraordinário 1.017.365/SC**. Relator: Min Edson Fachin, 20 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342201424&ext=.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (Primeira Turma). **Apelação Cível nº 0001220-18.2012.4.03.6006/MS**. Relator: Des. Federal Hélio Nogueira, 19 de setembro de 2019. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/7711099>. Acesso em: 23 dez. 2019.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T-153/19**: acción de tutela formulada Luis Hernando Tandioy Chasoy contra la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Relator: Alberto Rojas Ríos, 3 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-153-19.htm>. Acesso em: 25 nov. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. **Case of the Moiwana Community v. Suriname**: preliminary objections, merits, reparations and costs. Judgment of June 15, 2005. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_124\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_ing.pdf). Acesso em: 26 nov. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile**: excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_154\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf). Acesso em: 25 nov. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras**: excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_304\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_304_esp.pdf). Acesso em: 26 nov. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina:** fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_400\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf). Acesso em: 26 nov. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso do Povo indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil:** exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 5 de fevereiro de 2018. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf). Acesso em: 25 nov. 2022.

## Legislação citada

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer de nº 001/2017/GAB/CGU/AGU. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 138, p. 7-12, 20 jul. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AGU/PRC-GMF-05-2017.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-GMF-05-2017.htm). Acesso em: 24 nov. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 191/2020.** Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. Brasília: Câmara dos Deputados, [2022]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2236765>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2633/2020.** Altera as Leis nºs 11.952, de 25 de junho de 2009, 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, [2021]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2252589>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 364, de 12 de janeiro de 2021.** Dispõe sobre a instituição da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3659>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 454, de 22 de abril de 2022**. Estabelece diretrizes e procedimentos para efetivar a garantia do direito ao acesso ao Judiciário de pessoas e povos indígenas. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4514>. Acesso em: 25 nov.2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996**. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. [Brasília, 1996]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm). Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.887, 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm). Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 764, de 9 de outubro de 2019. Delega e subdelega competências ao Presidente da Fundação Nacional do Índio. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 197, p. 69, 10 out. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-764-de-9-de-outubro-de-2019-221056350>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 1.619, de 10 de outubro de 2019. Subdelega competências ao Presidente da Fundação Nacional do Índio. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 198, p. 30, 11 out. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.619-de-10-de-outubro-de-2019-221313372>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Fundação Nacional do Índio. Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020. Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 76, p. 32, 22 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-9-de-16-de-abril-de-2020-253343033>. Acesso em: 25 nov. 2022.



BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Fundação Nacional do Índio. **Ofício Circular nº 28/2020/COGAB – PRES/GABPR/FUNAI**. Invasão de propriedade particular por indígenas. Brasília, 26 ago. 2020. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai92.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Fundação Nacional do Índio. Resolução nº 4, de 22 de janeiro de 2021. Define novos critérios específicos de heteroidentificação que serão observados pela FUNAI, visando aprimorar a proteção dos povos e indivíduos indígenas, para execução de políticas públicas. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 17, p. 58-59, 26 jan. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-4-de-22-de-janeiro-de-2021-300748949>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Portaria de 18 de julho de 2019. Nomear Marcelo Augusto Xavier da Silva, para exercer o cargo de Presidente da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, código DAS 101.6. **Diário Oficial da União**: seção 2, Brasília, DF, ano 60, n. 138, p. 1, 19 jul. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portarias-de-18-de-julho-de-2019-198627694>. Acesso em: 25 nov. 2022.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS (1969). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**: Pacto de São José da Costa Rica [adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos, em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969; promulgada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992]. Brasília: Presidência da República, 1992. Também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 25 nov. 2022.







# O desenho de Defensoria Pública no Brasil: disputas institucionais, atuação em políticas públicas e desafios no contexto da pandemia de Covid-19<sup>1</sup>

*The design of Public Defender's Office in Brazil: institutional disputes, public policy work and challenges in the context of the Covid-19 pandemic*

*El diseño de la Defensoría Pública en Brasil: disputas institucionales, trabajo de políticas públicas y desafíos en el contexto de la pandemia del Covid-19*

**Luciana Gross Cunha<sup>2</sup>**

Fundação Getulio Vargas (São Paulo, SP, Brasil)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7396-1879>  
E-mail: [luciana.cunha@fgv.br](mailto:luciana.cunha@fgv.br)

**Maurício Buosi Lemes<sup>3</sup>**

Fundação Getulio Vargas (São Paulo, SP, Brasil)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7757-8677>  
E-mail: [mauricio.lemes@alumni.usp.br](mailto:mauricio.lemes@alumni.usp.br)

**Luíza Pavan Ferraro<sup>4</sup>**

Fundação Getulio Vargas (São Paulo, SP, Brasil)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9088-1686>  
E-mail: [luiza.pferraro@gmail.com](mailto:luiza.pferraro@gmail.com)

---

<sup>1</sup> CUNHA, Luciana Gross; LEMES, Maurício Buosi; FERRARO, Luíza Pavan. O desenho de Defensoria Pública no Brasil: disputas institucionais, atuação em políticas públicas e desafios no contexto da pandemia de Covid-19. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 2, n. 2, p. 233-275, jul./dez. 2022.

<sup>2</sup> Mestre e Doutora em Ciência Política pela USP e professora da FGV Direito SP. Desenvolve pesquisas sobre administração e acesso à justiça, performance das instituições do sistema de justiça e sua conexão com o ambiente político. Integra o Conselho Consultivo da Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Currículo Lattes: [lattes.cnpq.br/4966250654143157](https://lattes.cnpq.br/4966250654143157).

<sup>3</sup> Bacharel em Direito pela FDRP/USP e mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da FDRP/USP, com estágio de pesquisa no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Atualmente, é doutorando vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da FGV Direito SP. Currículo Lattes: [lattes.cnpq.br/7315748786761507](https://lattes.cnpq.br/7315748786761507).

<sup>4</sup> Doutoranda e Mestre em Direito e Desenvolvimento no Programa de Mestrado e Doutorado Acadêmico da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, com Bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora do Supremo em Pauta da FGV Direito SP. Currículo Lattes: [lattes.cnpq.br/0089691555751980](https://lattes.cnpq.br/0089691555751980).

## Resumo

O objetivo do artigo é apresentar o desenho de Defensoria Pública no Brasil e a sua trajetória nos últimos anos, a partir de três eixos inter-relacionados: as disputas institucionais no interior do sistema de justiça, a atuação das Defensorias em políticas públicas e os desafios impostos pela Covid-19 na operacionalização do modelo de assistência jurídica gratuita. Trata-se de um trabalho descritivo, que utiliza principalmente dados secundários, além de informações coletadas a partir de estudos de caso exploratórios sobre o papel da Defensoria Pública do Estado de São Paulo em políticas públicas durante a pandemia. Para além das especificidades regionais que exigem um trabalho das Defensorias Públicas nos Estados de modo particular, o caso de São Paulo é utilizado apenas como ilustração da atuação das Defensorias Públicas como um todo. O argumento principal é que a Defensoria Pública, ao ocupar cada vez mais espaço institucional, seja como ator central na defesa individual e coletiva de direitos da população vulnerável, seja como ator político na definição e implementação de políticas públicas, tem contribuído para novas acomodações institucionais dentro do sistema de justiça e na sua interação com o sistema político.

## Palavras-chave

Defensoria pública; políticas públicas; acesso à justiça; sistema de justiça; pandemia de Covid-19.

## Sumário

1. Introdução. 2. Defensorias Públicas: um retrato de seu funcionamento e das disputas envolvidas na conquista de espaços e de instrumentos de atuação em políticas públicas. 3. O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação das Defensorias Públicas. 4. A Defensoria Pública do Estado de São Paulo: núcleos especializados e a atuação em políticas públicas no momento da pandemia de Covid-19. 5. Conclusão.

## Abstract

The objective of the article is to present the design of Public Defender's Office in Brazil and its trajectory in recent years, from three interrelated axes: the institutional disputes within the justice system, the role of the Defensoria in public policies, and the challenges imposed by Covid-19 in the operationalization of the free legal aid model. This is a descriptive work, using mainly secondary data, in addition to information collected from exploratory case studies on the role of the Public Defender's Office of the State of São Paulo in public policies during the pandemic. Beyond the regional specificities that require the work of the Public

Defenders in the states in a particular way, the case of São Paulo is used only as an illustration of the role of the Public Defenders as a whole. The main argument is that the Public Defender's Office, by occupying more and more institutional space, either as a central actor in the individual and collective defense of the rights of the vulnerable population, or as a political actor in the definition and implementation of public policies, has contributed to new institutional accommodations within the justice system and in its interaction with the political system.

### Keywords

Public defender's office; public policy; access to justice; justice system; covid-19 pandemic.

### Contents

1. Introduction. 2. Public Defender's Offices: a portrait of their functioning and the disputes involved in the conquest of spaces and instruments to act in public policies. 3. The impact of the Covid-19 pandemic on the work of the Public Defender's Offices. 4. The Public Defender's Office of the State of São Paulo: specialized centers and the performance in public policies at the time of the Covid-19 pandemic. 5. Conclusion.

### Resumen

El objetivo del artículo es presentar el diseño de la Defensoría Pública en Brasil y su trayectoria en los últimos años, a partir de tres ejes interrelacionados: las disputas institucionales dentro del sistema de justicia, el papel de las Defensorías en las políticas públicas y los desafíos impuestos por la Covid-19 en la operacionalización del modelo de asistencia jurídica gratuita. Se trata de un trabajo descriptivo, que utiliza principalmente datos secundarios, además de informaciones recogidas en estudios de caso exploratorios sobre el papel de la Defensoría Pública del Estado de São Paulo en las políticas públicas durante la pandemia. Además de las especificidades regionales que exigen el trabajo de las Defensorías Públicas en los estados de forma particular, el caso de São Paulo se utiliza sólo como ilustración del trabajo de las Defensorías Públicas en su conjunto. El argumento principal es que la Defensoría Pública, al ocupar cada vez más espacio institucional, ya sea como actor central en la defensa individual y colectiva de los derechos de la población vulnerable, o como actor político en la definición e implementación de políticas públicas, ha contribuido a nuevos acomodos institucionales dentro del sistema de justicia y en su interacción con el sistema político.

## Palabras clave

Defensoría pública; políticas públicas; acceso a la justicia; sistema judicial; pandemia de covid-19.

## Índice

1. Introducción. 2. Defensorias Públicas: un retrato de su funcionamiento y de las disputas envueltas en la conquista de espacios y de instrumentos de actuación en las políticas públicas. 3. El impacto de la pandemia de Covid-19 en el trabajo de las Defensorías Públicas. 4. La Defensoría Pública del Estado de São Paulo: unidades especializadas y trabajo de políticas públicas en la época de la pandemia del Covid-19. 5. Conclusión.

## 1. Introdução

Nos primeiros meses de 2020, quando a difusão do coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) chegou ao País, ao mesmo tempo em que se anunciava o estado de pandemia ao redor do mundo, a oferta dos serviços públicos foi atingida de forma inédita, desafiando a capacidade do Estado de manter o funcionamento de seus órgãos e concomitantemente cuidar da segurança daqueles/as que atuam nos mais diferentes níveis da burocracia estatal<sup>5</sup>.

No âmbito da administração da justiça, os desafios não foram menores. Ao contrário. As medidas sanitárias de isolamento social implicaram novas modalidades de atuação dos operadores do sistema de justiça e de suas instituições, no sentido de manter o processamento das ações judiciais no interior do sistema e, concomitantemente, garantir o acesso da população aos serviços jurisdicionais do Estado<sup>6</sup>. Este último desafio diz respeito diretamente ao direito de acesso à justiça.

Em se tratando do acesso à justiça da população vulnerável, que sofreu de forma ainda mais radical os efeitos das medidas de isolamento social, o desafio foi ainda maior. Nesse sentido, como medidas de urgência, as Defensorias

<sup>5</sup> A situação de pandemia pela difusão do coronavírus SARS-CoV-2 foi anunciada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11/3/2020. UNASUS, 2020. Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus. 11/3/2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 13 maio 2022.

<sup>6</sup> O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), visando garantir o funcionamento da atividade jurisdicional do Estado brasileiro, publicou, em março de 2020, a Resolução nº 313, implementando o atendimento remoto das unidades judiciais. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3249>. Acesso em: 1º maio 2022.

Públicas – responsáveis pelo atendimento da população carente no âmbito da Justiça – também procuraram se adequar às medidas sanitárias, impondo novas formas de funcionamento e atendimento dos/as seus/suas usuários/as, buscando atender às novas demandas causadas pela situação de pandemia.

O papel da Defensoria Pública, como espaço privilegiado de oferta do serviço público de assistência jurídica no Brasil, já foi razoavelmente bem mapeado pela literatura especializada nos últimos anos (CARDOSO, 2010; CUNHA; FEFERBAUM, 2014; IGREJA; RAMPIN, 2021; LAURIS, 2009; LEMES, 2019; LEMES; SEVERI, 2021; VIEIRA; RADOMYSLER, 2015). Sob a ótica institucionalista, os trabalhos sobre o recente processo de institucionalização da Defensoria Pública demonstram que, apesar de alguma resistência e de embates jurídicos e políticos em torno da sua atuação, a instituição tem sido exitosa em garantir o seu espaço dentro e fora do sistema de justiça, como ator importante em disputas no campo do acesso à justiça e como órgão de controle de políticas públicas (ARANTES; MOREIRA, 2019; MOREIRA, 2017, 2019a e 2019b).

Com a promulgação do texto constitucional em 1988, o acesso à justiça passou a ser tido como direito fundamental (Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXV). A Defensoria Pública foi concebida como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela orientação jurídica e pela defesa dos direitos dos necessitados de forma gratuita (Constituição Federal, art. 134, *caput*). De lá para cá, as Defensorias Públicas foram sendo criadas e instaladas em todas as unidades federativas, e, ao longo do tempo, sua atuação foi consideravelmente ampliada e fortalecida.

Desde 1994, quando a Lei Complementar nº 80 estabeleceu as diretrizes para a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e das demais unidades da Federação, passando pela revisão normativa em 2009, por meio da Lei Complementar nº 132, que incorporou ao texto legal a redução das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito e a prevalência e efetividade dos direitos humanos como objetivos da Defensoria Pública, instituição que tem ocupado cada vez mais espaço na arena jurídica e, também, na cena política.

Dentre as principais normativas que impactaram a atuação das Defensorias, no sentido de fortalecer a sua institucionalização, é possível citar as Emendas Constitucionais nº 45/2004 e 74/2013, que asseguraram a autonomia funcional e administrativa das Defensorias dos Estados, da União e do Distrito Federal; a Lei nº 11.448, de 2007, que deu legitimidade para a Defensoria Pública propor ação

civil pública; e a Emenda Constitucional nº 80/2014, que garantiu como *princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional* (Constituição Federal, art. 134, § 4º) e definiu que o número de defensores/as deverá ser proporcional à demanda pelos serviços prestados e à respectiva população, contando com a presença de defensores/as públicos/as em todas as unidades jurisdicionais (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 98, *caput*).

Em 2020, a chegada da pandemia de Covid-19 no País atingiu o funcionamento desse arcabouço institucional, impactado pelas medidas de isolamento social e pelo surgimento de novas demandas jurídicas decorrentes da situação de emergência sanitária.

Neste artigo<sup>7</sup>, nosso objetivo é traçar um panorama do desenho, do funcionamento e da atuação das Defensorias Públicas nos últimos anos, a partir da compreensão de três aspectos inter-relacionados: a) as disputas institucionais envolvidas no seu processo de inserção e de consolidação no sistema de justiça brasileiro; b) a conquista e o uso de instrumentos jurídicos judiciais e extrajudiciais para atuação em políticas públicas; e c) os desafios decorrentes da pandemia de Covid-19 para o modelo de assistência jurídica operacionalizado pelas Defensorias.

Um enfoque específico será utilizado para tratar mais de perto do funcionamento da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e de dois dos seus núcleos especializados, a fim de explorarmos casos concretos de atuação em políticas públicas associadas ao contexto da pandemia, quais sejam, a implementação da vacinação contra a Covid-19 da população prisional e o processo participativo de revisão do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo.

Trata-se de um trabalho exploratório e descritivo, que utiliza dados secundários, fornecidos por pesquisas publicadas em 2021 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep) (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2021), e pela Defensoria Pública da União, em parceria com as Defensorias Públicas dos Estados.

---

<sup>7</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação Getúlio Vargas, por meio da Bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa, além de ser parte do projeto de pesquisa em desenvolvimento “A participação dos núcleos especializados da Defensoria Pública do Estado de São Paulo na produção de políticas públicas”, que recebe fomento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (processo FAPESP nº 2021/02397-1). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e das autoras e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

Também foram utilizados dados gerados a partir de *surveys* aplicados pelo Núcleo de Estudos da Burocracia da Fundação Getulio Vargas (NEB-FGV) a profissionais das Defensorias Públicas de todo o País, e dados primários produzidos a partir de informações disponibilizadas pelas Defensorias Públicas e coletadas do portal eletrônico do Supremo Tribunal Federal (STF). Quanto a essas últimas informações, parte delas foi produzida a partir do banco de dados gerado pelo projeto Supremo em Pauta, da FGV Direito SP, além da coleta feita em relatórios de pesquisa elaborados em decorrência desse projeto de pesquisa.

O artigo está organizado em quatro partes, além desta introdução. No próximo item, apresentamos informações estatísticas coletadas de relatórios de pesquisas publicadas em 2021 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep) (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2021), e pela Defensoria Pública da União, em parceria com as Defensorias Públicas dos Estados, além de dados primários produzidos a partir de informações disponibilizadas pelas Defensorias Públicas e coletadas do portal eletrônico do Supremo Tribunal Federal (STF). Refletimos sobre alguns dos desafios presentes no processo de institucionalização das Defensorias, além das disputas e dos conflitos envolvidos na conquista de espaços e de instrumentos de atuação dentro e fora do sistema de justiça.

Em seguida, a partir de dados de *surveys* aplicados pelo Núcleo de Estudos da Burocracia da Fundação Getulio Vargas (NEB-FGV) a profissionais das Defensorias Públicas de todo o País, mapeamos algumas das dificuldades e dos obstáculos enfrentados pela instituição no processo de adaptação dos serviços prestados à população vulnerável em um contexto de crise sanitária e de medidas de isolamento social.

Na sequência, a partir de estudos de caso exploratórios envolvendo a atuação de dois núcleos especializados da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, buscamos exemplificar os contornos das estratégias de ação em políticas públicas associadas ao contexto da pandemia.

Por fim, realizamos um diagnóstico do papel que a Defensoria Pública vem assumindo diante dos enormes desafios que a realidade brasileira apresenta, ainda mais em tempos de pandemia e de agravamento das desigualdades sociais e das violações a direitos legalmente assegurados.



## **2. Defensorias Públicas: um retrato de seu funcionamento e das disputas envolvidas na conquista de espaços e de instrumentos de atuação em políticas públicas**

De acordo com o II Mapa das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital no Brasil (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2021), em 2013 as Defensorias Públicas estavam presentes em 754 das 2.680 comarcas existentes no País (28%). Em 2019/2020, as Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal ofereciam o serviço de assistência judiciária em 1.162 comarcas – 42% do total de unidades jurisdicionais do País. Em 2019, havia 9.043 cargos de defensores/as públicos/as existentes e 6.027 cargos providos (Tabela 1).

**Tabela 1 – Cargos existentes, cargos providos e cargos vagos nas Defensorias Públicas dos Estados e Distrito Federal – 2019**

Estados	Cargos existentes	Cargos providos	Cargos vagos (%)	
AC	61	45	16	26%
AL	84	84	0	0%
AM	232	106	126	54%
AP	60	40	20	33%
BA	583	342	241	41%
CE	467	314	153	33%
DF	240	226	14	6%
ES	269	154	115	43%
GO	130	84	46	35%
MA	197	184	13	7%
MG	1.200	643	557	46%
MS	306	205	101	33%
MT	255	190	65	25%
PA	360	257	103	29%
PB	328	235	93	28%
PE	377	278	99	26%
PI	458	116	342	75%
PR	582	103	479	82%
RJ	805	771	34	4%
RN	102	64	38	37%
RO	145	71	74	51%
RR	58	44	14	24%
RS	464	403	61	13%
SC	120	115	5	4%
SE	100	92	8	8%
SP	900	750	150	17%
TO	160	111	49	31%
<b>Total</b>	<b>9.043</b>	<b>6.027</b>	<b>3.016</b>	<b>33%</b>

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2021.

Os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo são os que têm o maior número de defensores/as públicos/as, com 771 e 750 cargos providos, respectivamente. Minas Gerais, apesar de ter o maior número de cargos existentes (1.200), 46% dos cargos estavam vagos em 2019. O estado do Amazonas é o que tem o maior número de cargos vagos, com 54% dos cargos existentes vagos.

A pesquisa que resultou no II Mapa das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital no Brasil (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2021) levantou dados acerca da relação entre defensores e população e constatou que, para que houvesse 1 defensor público para cada 10 mil habitantes de baixa renda (população estimada com renda de até 3 salários mínimos, de acordo com o IBGE, em 2019), seria necessário um aumento de 39,4% no número de defensores públicos, passando de 5.913 para 9.748 defensores públicos no País. Apenas de forma ilustrativa, o Distrito Federal, que apresenta a melhor relação de defensor público por habitante, cada um dos 227 defensores públicos atende 8.195 habitantes com renda de até 3 salários mínimos. O estado que apresenta a pior relação de defensor público é o Paraná, onde cada um dos 97 defensores públicos é responsável pelo atendimento de 84.816 habitantes com essa faixa de renda. Em São Paulo essa relação é de 1 defensor para 42.727; e no Rio de Janeiro, em 2019 tínhamos 1 defensor para 17.027 habitantes.

De acordo com a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública publicada em 2021, as Defensorias Públicas ao redor do País realizaram um total de 18.086.189 atendimentos em 2018. Em 2019, esse número chegou a 19.522.126. Em 2020, mesmo diante das restrições sanitárias impostas pela pandemia de Covid-19, as Defensorias Públicas atenderam 13.181.256 chamados. Tais atendimentos geraram, respectivamente, 2.490.287 processos judiciais em 2018; 2.630.157 processos em 2019; e 1.628.741 processos em 2020 (ESTEVEVES *et al.*, 2021). No que diz respeito às ações coletivas, em 2018 as Defensorias Públicas, em todo o País, ingressaram com 1.274 ações; em 2019, foram iniciadas 1.830 ações coletivas; e, em 2020, 2.317 ações (Tabela 2).

**Tabela 2 – Atividades, Defensoria Pública da União, dos Estados e do Distrito Federal (2018 – 2020)**

<b>Data</b>	<b>Atendimentos</b>	<b>Processos judiciais</b>	<b>Ações coletivas</b>
2018	18.086.189	2.490.287	1.274
2019	19.522.126	2.630.157	1.830
2020	13.181.256	1.628.741	2.317
<b>Total</b>	<b>50.789.571</b>	<b>6.749.185</b>	<b>5.421</b>

Fonte: Esteves *et. al*, 2021.

A Defensoria Pública passou a contar com legitimidade para a propositura de ação civil pública em 2007, por meio da Lei nº 11.448, conquistando acesso a um canal fundamental para atuação em processos judiciais coletivos. Esse caso é um exemplo da expansão do papel que a Defensoria Pública foi assumindo ao longo do tempo, dentro e fora do sistema de justiça, disputando com outras instituições e atores espaços de atuação estratégica.

A ação civil pública, como forma de acesso coletivo à justiça, foi regulada, em 1985, pela Lei nº 7.347, como instrumento fundamental de tutela dos direitos difusos e coletivos. Em 2007, a Lei nº 11.448 incluiu a Defensoria Pública no rol de atores legitimados para propor a ação. Contudo, em 2007, o dispositivo foi questionado por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.943, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), com o argumento de que a Defensoria Pública não poderia realizar a defesa de interesses difusos e coletivos, dado que a sua atribuição era o atendimento e a orientação jurídica de pessoas necessitadas.

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela improcedência da ADI, reconhecendo a legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ação civil pública. Com esse instrumento à mão, a Defensoria Pública passou a atuar na esfera coletiva perante os Poderes Executivos municipais, estaduais e federal, contestando diferentes aspectos de suas políticas públicas. Esse foi o caso, por exemplo, da ação civil pública proposta pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em conjunto com a Defensoria Pública da União, questionando a implantação do reconhecimento facial pela Companhia do Metropolitano de São Paulo<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Ação Civil Pública nº 1010667-97.2022.8.26.0053.

Outro caso importante foi a participação da Defensoria Pública na suspensão do processo de revisão do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo<sup>9</sup>. No limite, o uso da ação civil pública tem o potencial de visibilizar e operacionalizar demandas estruturais da sociedade. Valendo-se de princípios constitucionais e dependendo da resposta dada pelo Poder Judiciário, o uso de tal instrumento de atuação pela Defensoria Pública busca responder a falhas estruturais na implementação de políticas públicas, considerando-se as necessidades de grupos sociais em situação de vulnerabilidade (GARAVITO, 2009).

De acordo com Arantes e Moreira (2019), a conquista da legitimidade ativa pela Defensoria Pública para propor ação civil pública é resultado de um processo no qual a instituição, valendo-se de discursos em torno do “acesso à justiça aos necessitados”, da “defesa dos direitos humanos” e da “proteção de grupos em situação de vulnerabilidade”, alcançou maior afirmação institucional, disputando espaços de atuação com o Ministério Público, no controle das políticas públicas.

Tal argumento pôde ser testado durante o mandato do atual Procurador-Geral da República, Augusto Aras, e seu embate com as Defensorias Públicas, no Supremo Tribunal Federal. Mesmo durante a pandemia de Covid-19, quando era de se esperar que a Procuradoria-Geral da República (PGR) atuasse no sentido de garantir a implementação de políticas públicas de combate à pandemia e de garantia da segurança e da saúde da população, nos deparamos com o diagnóstico de intenso confronto entre a PGR e as Defensorias Públicas.

Nesse sentido, destacam-se as questões relativas às Defensorias Públicas que têm sido levadas para discussão e decisão do Supremo Tribunal Federal, sobretudo por meio das ações de controle concentrado de constitucionalidade, como a ADI nº 3.943. É importante destacar tanto aquelas que têm sido propostas pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep) ao longo dos últimos anos, sobre assuntos relativos à instituição ou não, quanto as que foram propostas por outros atores, especialmente a Procuradoria-Geral da República, e que tratam especificamente de temas relacionados às Defensorias Públicas, especialmente seus poderes e prerrogativas.

---

<sup>9</sup> Esse caso será abordado com mais detalhes mais à frente do texto.

A partir dos dados coletados por meio do grupo de pesquisa Supremo em Pauta, da FGV Direito SP, desde 2015<sup>10</sup>, 28 ações de controle concentrado de constitucionalidade foram propostas pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep) e 1 ação pela Defensoria Pública da União. Esta última ação é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 886, em que a Defensoria Pública da União questionava lei que trata dos requisitos para o exercício da profissão de vigilante, que, segundo a instituição, estariam em descompasso com a Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração). O relator da ação, ministro Nunes Marques, negou seguimento à ação por ausência de legitimidade da proponente, uma vez que não está presente no rol do art. 103 da Constituição Federal de 1988. Interessante observar que o relator faz menção à ampliação da legitimidade das Defensorias Públicas, como para a própria propositura de ações civis públicas, mas que ainda não alcança os processos objetivos de controle de constitucionalidade.

Das 28 ações propostas pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep), 25 questionavam sobretudo leis estaduais que tratavam de questões relativas à remuneração de servidores, ao orçamento do órgão ou à sua autonomia<sup>11</sup>. Outras três tratavam de assuntos específicos como os benefícios às mães e crianças vítimas de sequelas neurológicas causadas pelo vírus da dengue, chikungunya e zika, a Reforma da Previdência e o Pacote Anticrime<sup>12</sup>.

Além das ações propostas pela Anadep, destacam-se aquelas propostas sobretudo pela Procuradoria-Geral da República sobre questões relativas às Defensorias Públicas. Desde 2015, a PGR foi responsável pela propositura de 47 ações de controle concentrado de constitucionalidade. O maior número de ações (43) foi proposto pelo atual Procurador-Geral da República, Augusto Aras, tendo se concentrado em dois pontos principais. O primeiro deles foi o questionamento de Constituições estaduais que conferiram foro por prerrogativa de função aos defensores públicos – 15 ações<sup>13</sup>. Todas as ações foram julgadas procedentes

<sup>10</sup> O recorte do ano de 2015 se dá pelo início do acompanhamento sistemático das ações de controle concentrado de constitucionalidade pelo grupo de pesquisa Supremo em Pauta da FGV Direito SP. Esse levantamento conta com ações que ingressaram no Tribunal até 27 de junho de 2022.

<sup>11</sup> Trata-se das seguintes ações: ADIs nºs 5.217, 5.218, 5.286, 5.287, 5.381, 5.382, 5.410, 5.644, 5.682, 5.754, 5.944, 5.988, 5.998, 6.061, 6.335 e ADPFs nº 330, 339, 377, 380, 384, 428, 435, 504, 628 e 938.

<sup>12</sup> Trata-se, respectivamente, das seguintes ações: ADIs nºs 5.581, 6.254 e 6.345.

<sup>13</sup> Trata-se das seguintes ações: ADIs nºs 6.501, 6.502, 6.504, 6.505, 6.506, 6.507, 6.508, 6.509, 6.512, 6.513, 6.514, 6.515, 6.516, 6.517 e 6.518.

pelo Supremo Tribunal Federal, que considerou inconstitucional a extensão de foro por prerrogativa às autoridades “não contempladas pela Constituição Federal de forma expressa ou por simetria”. Destaca-se que, em todas, houve a participação da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep) como *amicus curiae*.

O segundo grupo contempla 22 ações propostas em face da Lei Complementar nº 80/1994, responsável pela organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescrição de normas gerais para sua organização nos Estados, e de leis complementares estaduais que tratam da organização de suas respectivas Defensorias Públicas<sup>14</sup>. O Procurador-Geral da República sugeriu a inconstitucionalidade da prerrogativa de requisição de informações e documentos a órgãos públicos pelas Defensorias Públicas, que, segundo sustenta, feriria a isonomia e a paridade de armas, uma vez que tal poder não é atribuído nem aos advogados públicos nem aos privados. Destaca-se que tal prerrogativa capacita os defensores públicos para atuarem dentro e fora dos processos judiciais, de acordo com os interesses das populações vulneráveis, influenciando na definição de políticas públicas que atingem primordialmente os direitos individuais e coletivos de sua clientela.

Das 22 ações propostas, 19 já foram julgadas improcedentes pelo Tribunal. No julgamento da ADI nº 6.852, que questionava a Lei Complementar nº 80/1994, o Tribunal entendeu que

[...] O poder atribuído às Defensorias Públicas de requisitar de qualquer autoridade pública e de seus agentes certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências necessárias ao exercício de suas atribuições propicia condições materiais para o exercício de seu mister, não havendo falar em violação ao texto constitucional”

e que “a concessão de tal prerrogativa à Defensoria Pública constitui verdadeira expressão do princípio da isonomia e instrumento de acesso à justiça, a viabilizar a prestação de assistência jurídica integral e efetiva”.

<sup>14</sup> Trata-se das ADIs nº 6.852, 6.860, 6.861, 6.862, 6.863, 6.864, 6.865, 6.866, 6.867, 6.868, 6.869, 6.871, 6.872, 6.873, 6.874, 6.875, 6.876, 6.877, 6.878, 6.879, 6.880 e 6.881.

Como ilustração desse instrumento que habilita as Defensorias Públicas a solicitarem informações, no estado de Minas Gerais, quando um incêndio criminoso atingiu uma creche municipal resultando na morte de 14 pessoas, a Defensoria Pública, com o uso da prerrogativa de requisição de informações e por meio de ação judicial, conseguiu que fosse reconhecido o direito de indenização das famílias atingidas, perante o Poder Público. No estado do Ceará, foi a atuação da Defensoria Pública que, também por meio da requisição de documentos à Prefeitura de Fortaleza, garantiu o recebimento do Benefício de Prestação Continuada para as famílias com crianças e jovens em instituições de acolhimento. No estado de São Paulo, por mais de uma vez, a Defensoria Pública, requisitando documentos sobre o fornecimento de medicamentos e insumos ao Poder Público, conseguiu participar da parceria Acessa SUS<sup>15</sup>, otimizando o atendimento das pessoas carentes e evitando a judicialização desses casos.

A disputa com a Procuradoria-Geral da República, cuja liderança também preside o Conselho Nacional do Ministério Público, mostra como a presença e a possibilidade de interferência da Defensoria Pública em políticas públicas provocam reações institucionais e corporativas entre os demais integrantes do sistema de justiça, redesenhando e redefinindo o modelo de assistência jurídica gratuita escolhido pelos constituintes de 1988. Além desses dois grupos de ações, o Procurador-Geral da República, Augusto Aras, ainda propôs ações em face de normas sobre remuneração dos defensores públicos (ADIs nº 6.413, 6.467 e 6.746), sobre programas de residência jurídica no âmbito das Defensorias Públicas estaduais (ADIs nº 6.478, 6.521 e 6.523) e outras questões organizacionais das Defensorias Públicas estaduais (ADI nº 7.000).

Muitas dessas ações já transitaram em julgado. Considerando as ações ainda em tramitação no Supremo Tribunal Federal, outras quatro ações de controle concentrado de constitucionalidade tratam de assuntos relativos às Defensorias Públicas: as ADIs nº 4.982 e 5.662, propostas também pela Procuradoria-Geral da República, que tratam do cargo de Defensor Público-Geral e da autonomia institucional das Defensorias Públicas, respectivamente; a ADI nº 4.346, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), questionando lei complementar estadual que atribui à Defensoria Pública a requisição de instauração de inquérito policial e diligências necessárias; e a ADI nº 5.603, proposta

<sup>15</sup> O Programa Acessa SUS é uma parceria entre o Tribunal de Justiça de São Paulo, Secretaria de Saúde do Governo do Estado de São Paulo, Ministério Público e Defensoria Pública para melhor uso de medicamentos. Nesse sentido, ver: <https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/NatJus/NatJus/Default/GuiaTecnico.pdf>, Acesso em: 29 abr. 2022.



pela Associação Nacional dos Advogados da União (Anauni), que questiona a Lei Complementar nº 80/1994, na atribuição de que o Defensor Público-Geral da União represente judicial e extrajudicialmente a Defensoria Pública da União.

Além das ações de controle concentrado de constitucionalidade que tratam de questões relacionadas às Defensorias Públicas, destaca-se também a participação das Defensorias Públicas no Supremo Tribunal Federal, tanto como parte ou representante das partes nos processos quanto como objeto das ações propostas perante a Corte, em outras classes processuais. Atualmente, 1.451 ações – de um total de 23.023 – ainda em andamento no STF se relacionam de alguma forma com as Defensorias Públicas<sup>16</sup>. Dentre elas, destacam-se as já mencionadas ações de controle concentrado – 28 Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) e 3 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) – em que as Defensorias Públicas figuram ou como parte das ações e/ou como tema delas.

Além delas, estão os Recursos Extraordinários (RE), com 259 ações (12 delas com “assuntos” relacionados). As classes de ação com maior aparição das Defensorias Públicas são os Agravos em Recurso Extraordinário (ARE), com 328 ações; os *Habeas Corpus* (HC), com 389 ações; e Recursos em *Habeas Corpus* (RHC), com 274 ações. Em seguida, tem-se as Reclamações (Rcl), com 98 ações; as Extradicações (Ext), com 36 ações, além de Prisão Preventiva para Extradicação (PPE) e Proposta de Súmula Vinculante (PSV), com 9 ações cada; Petição (Pet), com 6 ações; Mandado de Segurança (MS) e Recurso em Mandado de Segurança (RMS), com 3 ações cada; Ação Cível Originária (ACO), com 2 ações; e Agravo de Instrumento (AI), Inquérito (Inq), Mandado de Injunção (MI) e Suspensão de Liminar (SL), com 1 ação cada (Tabela 3).

---

<sup>16</sup> Essas informações foram obtidas pelos pesquisadores por meio da planilha do acervo processual do Supremo Tribunal Federal, disponível em seu sítio eletrônico, baixado em 20 de julho de 2022. A planilha contava com 23.023 ações. Para a identificação dessas informações, foi aplicado o filtro nas colunas referentes a “Partes – Polos Ativos”, “Advogados – Polo Ativo”, “Partes – Polos Passivos”, “Advogados – Polo Passivo”, “Legislação” e/ou “Assuntos”, a partir do termo “defensor”.

**Tabela 3 – Participação das Defensorias Públicas nas ações perante o Supremo Tribunal Federal**

Classe	Total	“Partes – Polos Ativos”	“Adv. – Polo Ativo”	“Partes – Polos Passivos”	“Adv. – Polo Passivo”	“Legislação”	“Assuntos”
ACO	2	1	1	0	1	0	0
ADI	28	10	0	0	1	12	12
ADPF	3	0	1	1	1	1	0
AI	1	0	0	0	1	0	0
ARE	328	12	203	17	119	0	9
Ext	36	0	4	0	32	0	0
HC	389	378	378	0	9	0	0
Inq	1	0	0	0	1	0	0
MI	1	1	1	0	0	0	0
MS	3	1	3	0	0	0	0
Pet	6	1	4	1	2	0	0
PPE	9	0	1	0	8	0	0
PSV	9	9	3	0	0	0	1
Rcl	98	38	87	0	8	0	1
RE	259	14	71	13	184	0	12
RHC	274	0	273	0	1	0	0
RMS	3	0	2	0	0	0	1
SL	1	1	1	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>1.451</b>	<b>466</b>	<b>1.033</b>	<b>32</b>	<b>368</b>	<b>13</b>	<b>36</b>

Fonte: elaboração própria, com base no Acervo do STF.

Em termos de tipo de participação das Defensorias Públicas, a partir das informações disponíveis na planilha do acervo do Supremo Tribunal Federal, são 466 ações em que aparece no polo ativo, 1.033 em advogado do polo ativo, 32 ações no polo passivo e 368 como advogado do polo passivo, 13 ações que se referem à

legislação correspondente, e 36 ações em que as Defensorias Públicas aparecem na classificação temática elaborada pelo próprio Tribunal<sup>17</sup>.

Para além da atuação mais geral da Defensoria Pública, considerando-se o perfil de sua clientela, nos estados, no Distrito Federal, assim como na Defensoria Pública da União, cada uma das instituições tem encaminhado suas ações, de forma mais específica, para algumas áreas, nas quais os conflitos são mais urgentes, atingindo de forma mais dramática a população vulnerável. Assim, é possível observar que várias Defensorias privilegiam, por meio de núcleos especializados, áreas como direitos da criança e do adolescente, planejamento urbano e acesso à terra, violência contra as mulheres, atendimento à população em situação de rua, população carcerária etc.

Em levantamento realizado nos meses de março e abril de 2022, nas páginas eletrônicas das Defensorias Públicas dos Estados, do Distrito Federal e da União, identificamos que as Defensorias Públicas dos Estados do Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, São Paulo, Sergipe e Tocantins têm núcleos especializados para atendimento da população de acordo com o perfil da demanda ou mesmo o perfil das pessoas que recorrem aos serviços das Defensorias.

As Defensorias Públicas dos Estados de Minas Gerais e Pernambuco têm um único núcleo especializado. No caso de Minas Gerais, a Defensoria Pública prioriza o atendimento especializado no núcleo que integra o atendimento de direitos humanos, dos casos envolvendo os direitos das crianças e adolescentes, do direito à saúde, da justiça militar e aqueles em defesa da mulher, além do atendimento da pessoa idosa e pessoa com deficiência<sup>18</sup>. No Estado de Pernambuco, constatamos a existência de um núcleo que privilegia as causas coletivas<sup>19</sup>. É importante destacar que, do total de Defensorias Públicas que têm núcleos especializados – doze Defensorias Públicas –, onze Defensorias Públicas têm núcleos especializados de defesa dos direitos das mulheres, com foco importante no atendimento de mulheres vítimas de violência; e três Defensorias Públicas – Rio de Janeiro<sup>20</sup>, São Paulo<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Destacamos que o termo “defensor” pode ter aparecido em mais de uma coluna em uma mesma ação.

<sup>18</sup> Fonte: <https://defensoria.mg.def.br/> Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>19</sup> Fonte: <http://defensoria.pe.def.br/defensoria/> Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>20</sup> Fonte: <https://www.defensoria.rj.def.br/> Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>21</sup> Fonte: <https://www.defensoria.sp.def.br/> Acesso em: 20 jun. 2022.

e Tocantins<sup>22</sup> – têm núcleos especializados no atendimento de casos envolvendo questões de diversidade e equidade racial.

A existência desses núcleos especializados, além de dar maior visibilidade ao atendimento privilegiado desses casos, evidencia a responsabilidade da instituição na construção de políticas de acesso à justiça especiais focalizadas nesses grupos e nesses direitos. Em alguns casos, como argumentamos por meio da apresentação das experiências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, os núcleos permitem que os defensores integrantes desses órgãos participem ativamente da construção de políticas públicas em áreas específicas.

Outro aspecto relevante, relacionado tanto ao processo de institucionalização das Defensorias Públicas no interior do sistema de justiça quanto à defesa de direitos das populações vulneráveis e à construção de políticas públicas direcionadas para esses grupos, é a sua participação na qualidade de *amicus curiae* em ações perante o Supremo Tribunal Federal. O *amicus curiae*, que já estava previsto nas normas que regulam os processos de controle de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (Leis Federais nº 9.868/1999 e nº 9.882/1999), ganhou maior instrumentalidade por meio da promulgação do Código de Processo Civil em 2015 (Lei nº 13.105), que incorporou o *amicus curiae* para todas as ações judiciais, em qualquer momento do seu processamento.

Dado que muitas das ações em tramitação no STF, seja no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, seja no âmbito do controle difuso, envolvem direitos constitucionalizados da população vulnerável, sob a defesa das Defensorias Públicas, temos percebido uma crescente participação da instituição como *amicus curiae* em diversas temáticas. Com base em pesquisas temáticas das agendas de julgamento do Supremo Tribunal Federal, elaboradas pelo grupo de pesquisa Supremo em Pauta da FGV Direito SP, é possível indicar que há pelo menos um pedido de ingresso de participação das Defensorias Públicas em dez ações (de um total de 214, 5%, portanto) relativas aos direitos das crianças e dos adolescentes no Supremo Tribunal Federal (ALMEIDA *et al.*, 2019)<sup>23</sup>; em treze ações (de um total de 365, 4%, portanto) relativas aos direitos socioambientais (ALMEIDA;

<sup>22</sup> Fonte: <https://www.defensoria.to.def.br/> Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>23</sup> Essa pesquisa levantou todas as ações relativas aos direitos das crianças e dos adolescentes que ingressaram na Corte até 31 de outubro de 2017 e tiveram os andamentos atualizados até 1º de março de 2018 (ALMEIDA *et al.*, 2019).

GUIMARÃES; FERRARO, 2020)<sup>24</sup>; em quatro ações (de um total de 158, 3%, portanto) relativas à sustentabilidade das organizações da sociedade civil (ALMEIDA; FERRARO, 2020)<sup>25</sup>; e em 21 ações (de um total de 159, 13%, portanto) relativas à agenda antidiscriminação no Supremo Tribunal Federal (ALMEIDA; BARBOSA; FERRARO, 2020)<sup>26</sup>. A partir dessas quatro agendas temáticas de julgamento, é possível indicar a maior participação das Defensorias Públicas na agenda antidiscriminação, que contempla ações relativas a gênero, raça, liberdade de expressão, pessoas com deficiência, populações indígenas e tradicionais e LGBTQIA+.

Nessas agendas, parte dos pedidos foram feitos pelo Grupo de Atuação Estratégica da Defensoria Pública nos Tribunais Superiores (GAETS), que, a depender da ação, agrega Defensorias Públicas de diferentes Estados e do Distrito Federal, o que reforça o caráter integrado e conjunto que tem permitido uma ampliação da atuação institucional da Defensoria dentro do sistema de justiça<sup>27</sup>.

Esses dados mostram como o papel das Defensorias Públicas nos diversos Estados e no Distrito Federal, assim como da Defensoria Pública da União, dentro e fora do sistema de justiça, vem sendo construído a partir da atuação dos defensores públicos e das respostas que o Supremo Tribunal Federal vem produzindo. Nesse sentido, chamamos a atenção para os efeitos que a Defensoria Pública provoca dentro do sistema de justiça, como já indicado anteriormente, para a reação das demais instituições e seus atores, e para a relevância do STF na definição e consolidação dos seus instrumentos de atuação, o que tem garantido o fortalecimento da sua ação na defesa de direitos individuais e coletivos da população vulnerável. Para além do texto constitucional, esses movimentos vêm impondo um novo desenho do sistema de justiça. Dentro dos objetivos deste artigo, elencamos alguns exemplos relativos à Defensoria Pública do Estado de São Paulo no enfrentamento da

<sup>24</sup> Essa pesquisa levantou todas as ações relativas aos direitos socioambientais que ingressaram na Corte até 8 de junho de 2020 e tiveram os andamentos atualizados entre 22 de maio de 2020 e 8 de junho de 2020 (ALMEIDA; GUIMARÃES; FERRARO, 2020).

<sup>25</sup> Essa pesquisa levantou todas as ações relativas à sustentabilidade das organizações da sociedade civil que ingressaram na Corte até 13 de outubro de 2019 e tiveram os andamentos atualizados entre 28 de novembro de 2019 e 2 de dezembro de 2019 (ALMEIDA; FERRARO, 2020).

<sup>26</sup> Essa pesquisa levantou todas as ações relativas à agenda que ingressaram na Corte até 31 de dezembro de 2019 e tiveram os andamentos atualizados até a mesma data (ALMEIDA; BARBOSA; FERRARO, 2020).

<sup>27</sup> Nas agendas temáticas de julgamento mencionadas, especificamente, o GAETS foi responsável pelo pedido de ingresso como *amicus curiae* em uma das dez ações relativas aos direitos das crianças e dos adolescentes, duas das treze ações relativas aos direitos socioambientais e cinco das 21 ações pertinentes à agenda antidiscriminação no Supremo Tribunal Federal.

pandemia de Covid-19 capazes de ilustrar o funcionamento desta Defensoria nos marcos do desenho institucional que vem sendo construído.

### 3. O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação das Defensorias Públicas

A pandemia de Covid-19 representa uma das maiores crises<sup>28</sup> sanitárias da história recente do Brasil e do mundo, com impactos diretos e indiretos nas políticas públicas e nas relações sociais. Contudo, seus efeitos são sentidos de modo mais intenso pelas populações em situação de vulnerabilidade, o que tem agravado as profundas desigualdades sociais e as graves violações de direitos humanos. Como tais crises, a exemplo da causada pela pandemia, trazem diversas consequências para a Administração Pública, o enfrentamento de suas implicações exigiu a implementação de políticas públicas cujas prioridades são diminuir o número de mortes, reduzir o contágio e mitigar as diversas repercussões econômicas e sociais (LOTTA *et al.*, 2020a, 2020b, 2021).

Diante da pandemia, o acesso à justiça ganhou contornos específicos, em que as barreiras e os desafios envolvidos na prática cotidiana dos/as defensores/as públicos/as se multiplicaram. A partir desse contexto e das medidas de distanciamento social, o olhar para os/as profissionais que atuam em contato direto com a população vulnerável é crucial para a implementação de políticas e a garantia de direitos sociais (LOTTA *et al.*, 2020a, 2020b).

As Defensorias Públicas estaduais e a Defensoria Pública da União vêm desempenhando um papel central na garantia de direitos de populações historicamente marginalizadas, por meio do acompanhamento de ações e de processos no Judiciário e da atuação extrajudicial. Durante a crise, ações voltadas à garantia de acesso ao auxílio emergencial, a alimentos (pensão alimentícia), a medidas protetivas para mulheres em situação de violência, ou pedidos de *habeas corpus* de pessoas

<sup>28</sup> É possível compreender crises como longos períodos de ameaças e incertezas extremas que perturbam sistemas e processos sociais, políticos e organizacionais. Em primeiro lugar, as condições ficam mais extremas porque as crises reforçam problemas de falta de recursos, excesso de demandas, imprevisibilidade e necessidade de rapidez nas decisões. Em segundo, as crises potencializam as ambiguidades e explicitam os limites da regulamentação existente e de experiências prévias para lidar com novos cenários, o que aumenta as incertezas. Por fim, a vivência das crises intensifica o sofrimento – pela imposição de lidar com a morte – e a sensação de risco ao qual estão expostos os/as profissionais da burocracia pública, em decorrência da própria doença e das condições de trabalho (LOTTA *et al.*, 2021).

presas consideradas grupo de risco são alguns exemplos de demandas fortemente vinculadas à sobrevivência do público-alvo atendido pela Defensoria. Por outro lado, a pandemia de Covid-19 impactou diretamente a dinâmica de trabalho dos/as servidores/as das Defensorias, haja vista a necessidade imposta de se relacionarem com as pessoas assistidas a distância (LOTTA *et al.*, 2020a, 2020b).

O Núcleo de Estudos da Burocracia da Fundação Getúlio Vargas (NEB-FGV) realizou duas rodadas de *surveys online*<sup>29</sup> com profissionais das Defensorias Públicas estaduais e da Defensoria Pública da União de todas as regiões do Brasil. O objetivo da pesquisa foi compreender as percepções de tais profissionais em relação aos impactos da crise em seu trabalho, bem-estar, modo de agir cotidianamente e na maneira como interagem com os/as cidadãos/ãs, verificando como a pandemia tem afetado o acesso a direitos dos/as cidadãos/ãs em condições de maior vulnerabilidade. Do ponto de vista metodológico, as amostras foram coletadas por conveniência (não probabilística), a partir de respostas voluntárias aos questionários, o que delimita a pesquisa como exploratória, capaz de produzir resultados panorâmicos, preenchendo uma lacuna de falta de informações sintéticas e descritivas sobre a realidade desses/as profissionais.

O estudo procurou identificar os perfis populacionais atendidos pelos/as profissionais na pandemia: pessoas pobres e extremamente pobres, população em situação de rua, idosos/as, mulheres em geral e em situação de violência doméstica, crianças e adolescentes, população negra, população trans e população carcerária. O panorama identificado explicita a importância da atuação de todos/as os/as profissionais das Defensorias Públicas no contexto de pandemia, em que as vulnerabilidades vêm sendo aprofundadas, uma vez que prestam serviço às camadas da população mais atingidas pela crise do coronavírus (LOTTA *et al.*, 2020a, 2020b).

Segundo a pesquisa, as Defensorias Públicas têm institucionalmente passado por dificuldades em dar suporte aos/às profissionais para a adaptação à nova realidade de trabalho imposta pela pandemia. Desafios importantes surgiram, como: a) investimento na ampliação e qualificação dos canais de atendimento, comunicação e contato com as pessoas assistidas, sobretudo aquelas com acesso limitado à internet e aos recursos digitais e tecnológicos; b) expansão da articulação com demais

<sup>29</sup> A primeira rodada foi realizada com 530 profissionais respondentes, entre os dias 23 de junho de 2020 e 11 de julho de 2020. Já a segunda rodada foi realizada com 290 profissionais respondentes, entre os dias 15 de setembro de 2020 e 15 de outubro de 2020. O estudo contemplou diferentes categorias profissionais: defensores/as públicos/as, assessores/setor administrativo, estagiários/as, e demais carreiras, como motoristas, recepcionistas, psicólogos, assistentes sociais etc. (LOTTA *et al.*, 2020a, 2020b)

organizações públicas e entidades da sociedade civil, visando estender a rede de atenção ao/à cidadão/ã vulnerável e fortalecer as formas de atuação extrajudicial da Defensoria Pública em benefício da pessoa assistida; c) promoção de medidas de apoio tecnológico para o desempenho do teletrabalho; d) intensificação do diálogo entre Defensorias Gerais e coordenações setoriais com defensores/as públicos/as e outros profissionais, para definição de prioridades e alívio da sobrecarga de trabalho; e) implementação de políticas de combate ao sofrimento no trabalho, com destaque para o suporte institucional para saúde mental e bem-estar dos/as trabalhadores/as; f) definição de estratégias para atendimento de questões prioritárias no momento de pandemia, como, por exemplo, o acesso ao auxílio emergencial, a violência doméstica contra as mulheres, e as desocupações forçadas pelo cumprimento de ordens de reintegração de posse; g) estabelecimento de estratégias de busca ativa de cidadãos/ãs em condição de vulnerabilidade e que não possuem meios para acessar os serviços da Defensoria Pública, como por exemplo, a população em situação de rua (LOTTA *et al.*, 2020a, 2020b).

Para além das questões específicas relacionadas à adaptação dos serviços prestados à população vulnerável durante a pandemia, tais recomendações refletem desafios próprios do processo de institucionalização das Defensorias Públicas, como a definição de planejamento estratégico, o fortalecimento dos mecanismos de atuação extrajudicial e a articulação com entidades e organizações da sociedade civil, a fim de alcançar grupos vulneráveis que, muitas vezes, não têm condições de buscar e acessar a instituição.

Como exemplos concretos de grupos que usualmente acessam os serviços prestados pelas Defensorias e que foram fortemente impactados pelo contexto da pandemia, é possível mencionar familiares de pessoas em privação de liberdade que não tiveram notícias de seus parentes presos desde o início da crise sanitária, pela dificuldade de acessar informações da realidade de cada unidade prisional e também por barreiras de acesso às próprias Defensorias. Por sua vez, mulheres em situação de violência, muitas vezes isoladas com seus próprios agressores dentro do ambiente doméstico, não conseguiram obter conexão com o serviço oferecido virtualmente. Assim, a digitalização tende a impactar de forma negativa o acesso à justiça pela população mais vulnerável, intensificando desigualdades sociais no acesso às políticas públicas, haja vista as distintas condições de acesso dos/as cidadãos/ãs às tecnologias de informação (LOTTA *et al.*, 2021).

Assim, é possível caracterizar os/as profissionais das Defensorias Públicas como uma categoria que, no decorrer da crise causada pela Covid-19, passou a



atuar de forma remota, mas lidando diretamente com as demandas da população vulnerável e mediando a provisão de políticas e de serviços públicos. Tais profissionais têm buscado minimizar as consequências e os efeitos da pandemia, com o desafio de um elemento central de sua dinâmica de trabalho: readequar o contato com o/a cidadão/ã. Diante da impossibilidade do contato presencial, essa burocracia tem desenvolvido estratégias para garantir ao seu público-alvo o acesso a direitos e a políticas públicas (LOTTA *et al.*, 2021).

#### **4. A Defensoria Pública do Estado de São Paulo: núcleos especializados e a atuação em políticas públicas no momento da pandemia de Covid-19**

A Lei Complementar Estadual nº 988/2006, que organiza a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), traz, como uma de suas atribuições institucionais, “contribuir no planejamento, elaboração e proposição de políticas públicas que visem a erradicar a pobreza e a marginalização e a reduzir as desigualdades sociais” (art. 5º, inciso XII).

Na estrutura institucional da DPESP, aos núcleos especializados, de caráter permanente e dedicados às violações de direitos, compete “propor medidas judiciais e extrajudiciais, para a tutela de interesses individuais, coletivos e difusos, e acompanhá-las, agindo isolada ou conjuntamente com os Defensores Públicos, sem prejuízo da atuação do Defensor Natural” (art. 53, inciso II) (SÃO PAULO, 2018).

A DPESP conta atualmente com nove núcleos especializados: Cidadania e Direitos Humanos; Infância e Juventude; Habitação e Urbanismo; Situação Carcerária; Direitos das Mulheres; Diversidade e Igualdade Racial; Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência; Defesa do Consumidor; e Segunda Instância e Tribunais Superiores. A existência de tais núcleos procura atender à necessidade de definição de uma linha de atuação estratégica da instituição diante dos conflitos sociais estruturais (LAURIS, 2013).

A atuação dos núcleos especializados não se limita aos órgãos judiciais, envolvendo também os formuladores de políticas públicas, os processos legislativos, os formadores de opinião e a sociedade em geral, devendo utilizar-se de diferentes técnicas jurídicas, políticas e sociais. Os núcleos são espaços privilegiados para que se busque uma atuação que leve em conta a interseccionalidade

(articulação entre as categorias de gênero, raça/etnia, classe, geração, entre outras), realizando ações conjuntas entre si; a intersetorialidade, por meio de ações integradas com diferentes setores responsáveis por políticas públicas; e a interdisciplinaridade, contando com uma equipe técnica formada por assistentes sociais, psicólogos e defensores/as. Assim, cumprem um papel de facilitar a interlocução entre os grupos sociais organizados e a DPESP (VIEIRA; RADOMYSLER, 2015).

Estudos de casos exploratórios já realizados em outros momentos de pesquisa permitem exemplificar a atuação dos núcleos especializados da DPESP em políticas públicas associadas ao contexto de pandemia de Covid-19 em duas situações concretas: o Núcleo Especializado de Situação Carcerária, na política de vacinação contra a Covid-19 da população prisional; e o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, no processo de revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

A DPESP, por meio do seu Núcleo Especializado de Situação Carcerária, tem a atribuição de realizar inspeções periódicas nas unidades prisionais do Estado de São Paulo, a fim de monitorar as condições de aprisionamento. Mesmo durante a pandemia de Covid-19, os/as defensores/as continuaram realizando as inspeções, com a adoção de protocolos de segurança sanitária.

As atividades de inspeção têm metodologia desenhada pela Defensoria e contemplam: a) a entrada dos/as defensores/as em todos os locais de aprisionamento (celas, enfermaria, cozinha, setor disciplinar, setor de segurança pessoal, setor de inclusão etc.); b) o registro, com imagens, das condições da estrutura da unidade e de violações de direitos; c) conversas em grupos e entrevistas com as pessoas presas; e d) entrega de ofícios e formulários para a unidade prisional, com questionamentos sobre o dinâmica do estabelecimento, gerenciamento populacional, quantidade de profissionais de saúde, se há laudos de órgãos externos que autorizem o funcionamento do local (corpo de bombeiros, vigilância sanitária), entre outras questões.

A política institucional de realização de inspeções nas unidades prisionais paulistas tem permitido aos/as defensores/as monitorar as condições de aprisionamento mesmo durante o período crítico da pandemia, produzindo relatórios com informações relevantes sobre as estruturas das unidades prisionais, bem como as graves violações de direitos humanos que ocorrem em seu interior. Esse material empírico, depois de ser organizado, permite o exercício de outras atribuições da Defensoria, como a requisição de informações e a cobrança de ações dos órgãos

públicos competentes ou o ingresso de ações judiciais, como a ação civil pública, em temas relacionados à implementação de políticas públicas voltadas à população prisional, como o direito à saúde e a vacinação contra a Covid-19, haja vista as condições que devem tornar tal grupo prioritário.

Já o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da DPESP atuou diante da decisão da Prefeitura de São Paulo em lançar a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico (PDE), mesmo em um cenário de medidas de distanciamento social impostas pela pandemia de Covid-19. Os PDEs são um importante instrumento da política urbana, e sua revisão deve contar com a realização de audiências públicas e debates com a população, com a publicização e amplo acesso aos documentos e informações. Assim, a participação em uma política urbana pode oferecer a oportunidade de se debater questões centrais nas dinâmicas das cidades, considerando as vivências e experiências de seus moradores.

A gestão municipal enfrentou uma série de questionamentos relativos à realização de um processo participativo qualificado e adequado de revisão em um cenário restritivo de crise sanitária. A DPESP, por meio de seu núcleo especializado, foi um ator importante nessa disputa, encaminhando algumas recomendações à Prefeitura de São Paulo sobre a revisão do PDE.

Os temas abordados nas recomendações envolveram questões como: a) o fortalecimento de mecanismos de transparência, informação e publicidade durante o processo, por meio da realização e disponibilização de estudos diagnósticos técnicos capazes de viabilizar uma participação mais qualificada, com dados de monitoramento sobre o que aconteceu na cidade nos últimos anos; b) a consideração do Conselho Municipal de Política Urbana como instância máxima de participação durante todo o procedimento de revisão do PDE; c) a suspensão da revisão do PDE até que fosse cessado o estado de emergência e calamidade pública para enfrentamento à pandemia de Covid-19, uma vez que um procedimento híbrido de consulta popular (virtual e presencial) enfraquece a participação da sociedade civil; e d) a acessibilidade de pessoas idosas e com deficiência às plataformas digitais disponibilizadas para o processo de participação social na revisão do PDE.

De modo mais recente, a DPESP ainda propôs uma ação civil pública questionando especialmente a falta de acessibilidade para pessoas com deficiência e pessoas idosas no processo de revisão do PDE.

Independentemente dos resultados alcançados pela DPESP nesses casos específicos, ilustrativos da atuação das Defensorias Públicas como um todo, tais exemplos evidenciam as estratégias jurídicas mobilizadas pela instituição dentro e fora do sistema de justiça, bem como o papel que a Defensoria Pública vem conquistando, seja como ator central na defesa judicial de direitos da população vulnerável, seja como ator político na definição e implementação de políticas públicas.

## 5. Conclusão

O objetivo do artigo foi traçar um panorama do desenho, do funcionamento e da atuação das Defensorias Públicas nos últimos anos, a partir da compreensão de três aspectos inter-relacionados: a) as disputas institucionais envolvidas no seu processo de inserção e de consolidação no sistema de justiça brasileiro; b) a conquista e o uso de instrumentos jurídicos judiciais e extrajudiciais para atuação em políticas públicas; e c) os desafios decorrentes da pandemia de Covid-19 para o modelo de assistência jurídica operacionalizado pelas Defensorias.

À luz da literatura especializada e dos dados apresentados, foi possível propor novos contornos das disputas institucionais envolvidas no processo de consolidação do papel e dos instrumentos jurídicos de atuação judicial e extrajudicial das Defensorias Públicas, principalmente em relação às políticas públicas.

Diante da pandemia de Covid-19, tais instrumentos de atuação demonstram ainda mais a sua relevância, haja vista o agravamento das violações aos direitos legalmente assegurados às populações vulneráveis atendidas. Por outro lado, as medidas de prevenção ao contágio pelo vírus impuseram desafios significativos ao modelo de assistência jurídica operacionalizado pelas Defensorias, ligados principalmente à comunicação com o público-alvo e ao alcance do atendimento a grupos que podem não conseguir acessar a instituição.

A Defensoria Pública, ao ocupar cada vez mais espaço, seja como ator central na defesa individual e coletiva de direitos da população vulnerável, seja como ator político na definição e implementação de políticas públicas, tem contribuído para novas acomodações institucionais dentro do sistema de justiça e na sua interação com o sistema político.

## Referências

ALMEIDA, E. M.; BARBOSA, A. L. P.; FERRARO, L. P. **Agenda antidiscriminação no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: FGV Direito, 2020. *E-book* (110 p.). Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29871/AGENDA%20ANTIDISCRIMINAC%cc%a7A%cc%83O%20NO%20SUPREMO%20TRIBUNAL%20FEDERAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29 nov. 2022.

ALMEIDA, E. M.; FERRARO, L. P. **Agenda da sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil no Supremo Tribunal Federal**. 1. ed. São Paulo: GIFE: FGV Direito, 2020. *E-book* (101 p.). Coordenação de Aline Gonçalves de Souza, Aline Viotto, Eloísa Almeida. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29531/Agenda%20da%20sustentabilidade%20econ%3b4mica%20das%20organiza%3%a7%3%b5es%20da%20sociedade%20civil%20STF.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29 nov. 2022.

ALMEIDA, E. M.; GUIMARÃES, L.G.; FERRARO, L. P. **Agenda dos direitos socioambientais no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: FGV Direito, 2020. *E-book* (102 p.). Coordenação de Eloísa Machado de Almeida. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29798>. Acesso em: 29 nov. 2022.

ALMEIDA, E. M. de *et al.* **Agenda dos direitos da criança e do adolescente no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: FGV Direito; Instituto Alana, 2019. *E-book* (176 p.). Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2016/05/agenda-dos-direitos-da-criancca7a-e-do-adolescente-no-stf.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2022.

ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. de M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97-135, jan./abr. 2019. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762019000100097](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762019000100097). Acesso em: 28 jun. 2022.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. **Participação social: inovações democráticas no caso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas da FGV, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5233>. Acesso em: 2 ago. 2022.

CUNHA, L. G.; FEFERBAUM, M. Repensando o papel da defensoria pública: uma nova estratégia para o aprimoramento da cidadania. In: RÉ, A. I. M. R.; REIS, G. A. S. dos. (org.). **Temas aprofundados da defensoria pública**. Salvador: Juspodivm, 2014, v. 2, p. 17-21.

ESTEVES, D. *et al.* **Pesquisa nacional da defensoria pública 2021**. Brasília: DPU, 2021. *E-book* (147 p.). Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2021-eBook.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2022.

GARAVITO, C. R. **Más allá del desplazamiento**: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2009. Disponível em: <https://www.bivipas.unal.edu.co/handle/10720/495>. Acesso em: 2 ago. 2022.

IGREJA, R. L.; RAMPIN, T. T. D. Acesso à justiça: um debate inacabado. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 1, n. 2, p. 191-220, jul./dez.2021. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/68>. Acesso em: 2 ago. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. **II Mapa das defensorias públicas estaduais e distrital no Brasil (2019/2020)**. Brasília: IPEA, 2021. *E-book* (73 p.). Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/39420/2o-Mapa-das-Defensorias-Publicas-Estaduais-e-Distrital-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2022.

LAURIS, E. L. dos. **Acesso para quem precisa, justiça para quem luta, direito para quem conhece: dinâmicas de colonialidade e narra(alterna-)tivas do acesso à justiça no Brasil e em Portugal**. Tese (Doutorado em Pós-Colonialismos e Cidadania Global) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2013. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/24297>. Acesso em: 2 ago. 2022.

LAURIS, E. Entre o social e o político: a luta pela definição do modelo de acesso à justiça em São Paulo. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 87, p. 121-142, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/rccs.1464>. Acesso em: 2 ago. 2022.

LEMES, M. B. **Participação popular na promoção do acesso à justiça: uma análise da interação entre demandas dos movimentos de defesa do direito à moradia e Defensoria Pública do Estado de São Paulo nos Ciclos de Conferências (2007 – 2017)**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-10092021-130610/pt-br.php>. Acesso em: 2 ago. 2022.

LEMES, M. B.; SEVERI, F. C. Políticas institucionais da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: uma análise com base nos Ciclos de Conferências. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 58, n. 229, p. 197-216, jan./mar. 2021. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril\\_v58\\_n229\\_p197](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p197). Acesso em: 28 jun. 2022.

LOTTA, G. S. *et al.* O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. **Revista brasileira de Ciência Política**, Seção Especial: a Ciência Política frente à Crise de COVID-19, n. 35, p. 1-38, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KrdfpSLymvsqWZkjhC6MPXp/?lang=pt>. Acesso em: 6 mar. 2022.

LOTTA, G. S. *et al.* **A pandemia de COVID-19 e os(as) profissionais das Defensorias Públicas**: nota técnica 1ª fase. São Paulo: NEB/FGV, 2020a. *E-book* (18 p.). Disponível em: <https://neburocracia.files.wordpress.com/2020/08/rel06-defensoria-covid-19-v4-1.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2022.

LOTTA, G. S. *et al.* **A pandemia de COVID-19 e os(as) profissionais das Defensorias Públicas**: nota técnica 2ª fase. São Paulo: NEB/FGV, 2020b. *E-book* (12 p.). Disponível em: <https://neburocracia.files.wordpress.com/2020/11/relatorio-profissionais-da-defensoria-2-rodada-7.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2022.

MOREIRA, T. de M. Q. A constitucionalização da defensoria pública: disputas por espaço no sistema de justiça. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 3, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/rMvxvccB5ZNV6ZTNhJddDWz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 jun. 2022.

MOREIRA, T. de M. Q. Defensoria pública e judicialização: expectativas e desenvolvimento histórico. In: OLIVEIRA, V. E. de (org.). **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019a. p. 123-149.



MOREIRA, T. de M. Q. Disputas institucionais e interesses corporativos no sistema de justiça: impasses na criação da defensoria pública nos estados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 4, p. 1-43, 2019b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/b7Jdtbr79jX9VxYQKCZG7Vm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jun. 2022.

VIEIRA, V. A.; RADOMYSLER, C. N. A defensoria pública e o reconhecimento das diferenças: potencialidades e desafios de suas práticas institucionais em São Paulo. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 455-478, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/KymPM5hJMKT6TpvRKwWSKkM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jun. 2022.

## Jurisprudência citada

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3943/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 7 de maio de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9058261>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4346/MG**. Relator: Min. Roberto Barroso. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3800372>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (Aguardando julgamento) 4982/RN**. Relator: Min. Celso de Mello. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=4982>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5217/PR**. Relator: Min. Celso de Mello. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5217>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5218/PR**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5218>. Acesso em: 29 nov. 2022.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5286/AP**. Relator: Min. Luiz Fux, 18 de maio de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11329269>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5287/PB**. Relator: Min. Luiz Fux, 18 de maio de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11638659>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5381/PR**. Relator: Min. Roberto Barroso. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5381>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5382/ES**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5382>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5410/CE**. Relator: Min. Marco Aurélio. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5410>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5581/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 4 de maio de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754289197>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (Aguardando julgamento) 5603/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5603>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (Aguardando julgamento) 5644/SP**. Relator: Min. Edson Fachin. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5644>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (Aguardando julgamento) 5662/AC**. Relator: Min. Celso de Mello. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5662>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5682/PB**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5682>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5754/ES**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5754>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5944/CE (Aguardando julgamento)**. Relator: Min. Marco Aurélio. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5944>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5988/DF (Aguardando julgamento)**. Relatora: Min. Rosa Weber. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5988>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5998/SC (Aguardando julgamento)**. Relator: Min. Marco Aurélio. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5998>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6061/CE (Aguardando julgamento)**. Relator: Min. Celso de Mello. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=6061>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6335/SC (Aguardando julgamento)**. Relator: Min. Roberto Barroso. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=6335>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6254/DF (Aguardando julgamento)**. Relator: Min. Roberto Barroso. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=6254>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6345/DF (Aguardando julgamento)**. Relator: Min. Celso de Mello. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=6345>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6413/MG (Aguardando julgamento)**. Relator: Min. Marco Aurélio. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=6413>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6467/MA (Aguardando julgamento)**. Relator: Min. Marco Aurélio. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=6467>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6478/AM (Aguardando julgamento)**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=6478>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6501/PA**. Relator: Min. Roberto Barroso, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757280110>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6502/PE**. Relator: Min. Roberto Barroso, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757280262>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6504/PI**. Relatora: Min. Rosa Weber, 25 de outubro de 2021. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758046458>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6505/RJ**. Relator: Min. Nunes Marques, 16 de maio de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761096638>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6506/MG**. Relator: Min. Nunes Marques, 11 de novembro de 2021. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758982217>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6507/MS**. Relator: Min. Nunes Marques, 16 de maio de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761096639>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6508/RO**. Relator: Min. Roberto Barroso, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757280265>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6509/MA**. Relator: Min. Nunes Marques, 16 de maio de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761096720>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6512/GO**. Relator: Min. Edson Fachin, 21 de dezembro de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755032223>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6513/BA**. Relator: Min. Edson Fachin, 21 de dezembro de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755032224>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6514/CE**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 29 de março de 2021. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755741179>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6515/AM**. Relator: Min. Roberto Barroso, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757280572>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6516/AL**. Relator: Min. Roberto Barroso, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757280575>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6517/SP**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 19 de abril de 2021. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755741260>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6518/AC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 22 de março de 2021. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755586019>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6521/PE (Aguardando julgamento)**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=6521>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6523/RJ (Aguardando julgamento)**. Relator: Min. Edson Fachin. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=6523>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6746/RO**. Relatora: Min. Rosa Weber, 31 de maio de 2021. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756068119>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6852/DF**. Relator: Min. Edson Fachin, 21 de fevereiro de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759942307>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6860/MG (Aguardando julgamento)**. Relator: Min. Nunes Marques. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=6860>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6861/PI (Aguardando julgamento)**. Relator: Min. Nunes Marques. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=6861>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6862/PR**. Relator: Min. Edson Fachin, 21 de fevereiro de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759957239>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6863/PE (Aguardando julgamento)**. Relator: Min. Nunes Marques. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=6863>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6864/PA**. Relatora: Min. Rosa Weber, 28 de março de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760597743>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6865/PB**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 21 de fevereiro de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759916777>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6866/MG**. Relator: Min. Roberto Barroso, 9 de maio de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=763130488>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6867/ES**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 21 de fevereiro de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759916810>. Acesso em: 29 nov. 2022.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6868/MS**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 4 de julho de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762066610>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6869/BA**. Relator: Min. Roberto Barroso, 9 de maio de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=763131612>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6871/CE**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 21 de fevereiro de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759916880>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6872/AP**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 21 de fevereiro de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759916935>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6873/AM**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 21 de fevereiro de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759916948>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6874/AL**. Relator: Min. Roberto Barroso, 9 de maio de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=763131674>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6875/RN**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 21 de fevereiro de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759690738>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6876/RO**. Relatora: Min. Rosa Weber, 21 de março de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760597744>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6877/RR**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 28 de março de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760597745>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6878/SC**. Relator: Min. Roberto Barroso, 9 de maio de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=763131713>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6879/SP**. Relatora: Min. Rosa Weber, 21 de março de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760597748>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6880/TO**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 28 de março de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760597750>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6881/AC**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 4 de julho de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762066657>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7000/PA (Aguardando julgamento)**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=7000>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 330/PB**. Relator: Min. Celso de Mello. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&numProcesso=330>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 339/PI**. Relator: Min. Luiz Fux, 18 de maio de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11402259>. Acesso em: 29 nov. 2022.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 377/GO (Aguardando julgamento)**. Relator: Min. Luiz Fux. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&numProcesso=377>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 380/ES (Aguardando julgamento)**. Relator: Min. Marco Aurélio. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&numProcesso=380>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 384/MG**. Relator: Min. Edson Fachin, 6 de agosto de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754055436>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 428/RN**. Relatora: Min. Rosa Weber. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&numProcesso=428>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 435/GO**. Relator: Min. Dias Toffoli. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&numProcesso=435>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 504/MG**. Relatora: Min. Rosa Weber, 20 de outubro de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754482390>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 628/PI**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&numProcesso=628>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 886/DF**. Relator: Min. Nunes Marques, 14 de fevereiro de 2022. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6266860>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 938/MG**. Relator: Min. Nunes Marques, 15 de março de 2022. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6266860>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Ação Civil Pública 1010667-97.2022.8.26.0053**. Relatora: Juíza Cynthia Thomé. Andamento processual disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H000LRDS0000&processo.foro=53&processo.numero=1010667-97.2022.8.26.0053>. Acesso em: 29 nov. 2022.

## Legislação citada

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 313, de 19 de março de 2020**. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, regime de Plantão Extraordinário, para uniformizar o funcionamento dos serviços judiciários, com o objetivo de prevenir o contágio pelo novo Coronavírus – Covid-19, e garantir o acesso à justiça neste período emergencial. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, [2020]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/Resolucao-n-313-5.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm#adctart98](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm#adctart98). Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2005]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em: 28 nov. 2022.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 74, de 6 de agosto de 2013.** Altera o art. 134 da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, [2013]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc74.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc74.htm). Acesso em: 28 nov. 2022.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014.** Altera o Capítulo IV – Das funções essenciais à justiça, do Título IV – Da organização dos poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, [2014]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm). Acesso em: 28 nov. 2022.

**BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília: Presidência da República, [2009]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm). Acesso em: 28 nov. 2022.

**BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm). Acesso em: 28 nov. 2022.

**BRASIL. Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007.** Altera o art. 5º da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. Brasília: Presidência da República, [2007]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11448.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11448.htm). Acesso em: 28 nov. 2022.

**BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, [2022]. Lei de Migração. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 28 nov. 2022.

**BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Brasília: Presidência da República, [2007]. Lei de Migração. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm). Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994.** Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2009]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp80.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm). Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009.** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2009]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp132.htm). Acesso em: 28 nov. 2022.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 988, de 9 de janeiro de 2006.** Organiza a defensoria pública do estado, institui o regime jurídico da carreira de defensor público do estado. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, v. 116, n. 6, p. 1, 10 jan. 2006. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2006/lei.complementar-988-09.01.2006.html>. Acesso em: 28 nov. 2022.



# POLÍTICA EDITORIAL

## Objetivo da Revista

A *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais* é um periódico científico, de periodicidade semestral, promovido pelo Supremo Tribunal Federal, destinado à publicação de artigos, traduções, resenhas e entrevistas inéditos da área jurídica. Seu principal objetivo consiste em difundir textos das mais diversas áreas do direito público e privado, possibilitando a circulação do conhecimento gerado em pesquisas baseadas em abordagens teóricas e empíricas, a fim de propiciar um espaço qualificado para o debate acadêmico.

## Linha editorial

A *Suprema* adota uma linha editorial ampla, admitindo a submissão de trabalhos tanto dos ramos do direito tradicionalmente reconhecidos quanto de linhas menos convencionais, sendo especialmente valorizados os textos com abordagem interdisciplinar, de forma a promover maior diversidade nos temas discutidos. O fluxo de recebimento dos textos acadêmicos será contínuo. Serão aceitos trabalhos em português, inglês, espanhol, francês e italiano.

## Processo de avaliação por pares

O artigo é inicialmente analisado pela Equipe Editorial da *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, para verificação de sua adequação quanto à linha editorial da revista, aos requisitos formais de submissão, à política de publicação da revista e ao potencial para publicação. Após essa análise prévia, o arquivo sem a identificação de autoria é encaminhado a pareceristas do quadro definitivo de pareceristas ou *ad hoc* da revista. Nessa etapa, os artigos são avaliados em um sistema de avaliação às cegas por pares (*double-blind peer review*), mantendo-se em sigilo o nome de autores e pareceristas.

## Instruções Editoriais para Autores

### 1. Ineditismo

**1.1.** Os artigos, resenhas e traduções submetidos deverão ser originais, inéditos e não podem estar em processo de avaliação em outros periódicos.

**1.2.** Uma vez publicados na *Suprema*, os artigos somente poderão ser republicados, após consulta prévia à Equipe Editorial da revista.

### 2. Titulação dos autores

**2.1.** Os artigos poderão ter até três coautores, exigindo-se, primordialmente, a titulação de doutor. Excepcionalmente poderão ser aceitos textos de autores com título de mestre ou que estejam cursando o doutorado ou o mestrado, desde que haja ao menos um coautor com o título de doutorado.

**2.2.** No caso de grupos de pesquisa, os nomes dos participantes devem constar de nota de rodapé, com a indicação da tarefa executada por cada integrante.

### 3. Idiomas

**3.1.** Serão aceitos trabalhos em português, inglês, espanhol, francês e italiano.

**3.2.** Para os textos em português, o título, o resumo, as palavras-chave e o sumário devem ser traduzidos também para o inglês e para o espanhol. Para textos em outras línguas, o título, o resumo, as palavras-chave e o sumário devem ser traduzidos para o português, para o inglês e para o espanhol, caso estes dois últimos não sejam o idioma original.

### 4. Metadados

**4.1.** No momento da submissão do artigo, os metadados devem ser preenchidos de acordo com as diretrizes a seguir, sob pena de rejeição liminar da submissão.

#### **4.1.1. Autoria:**

**4.1.1.1. Prenome e sobrenome:** Indicação do nome completo dos autores, apenas com as iniciais de cada nome em caixa alta. Em caso de coautoria, os nomes dos autores devem ser inseridos na ordem em que deverão aparecer na publicação.

**4.1.1.2. E-mail:** Indicação do *e-mail* de cada um dos autores, que será obrigatoriamente divulgado na versão publicada do artigo.

**4.1.1.3. ORCID iD:** Indicação do número de identificação ORCID de cada um dos autores. O identificador ORCID pode ser obtido gratuitamente no endereço <https://orcid.org/register>. O autor deverá aceitar os padrões para a apresentação de iD ORCID e incluir, no seu cadastro, a URL completa, acompanhada da expressão “http://” (por exemplo: <http://orcid.org/0000-0002-1825-0097>).

**4.1.1.4. URL:** Indicação de *link* para o currículo completo de cada um dos autores. No caso de autores brasileiros, deve ser indicado *link* para o Currículo Lattes.

**4.1.1.5. Instituição/Afiliação:** Indicação da principal afiliação institucional ou das duas principais, caso o vínculo com ambas tenha a mesma importância. A afiliação diz respeito à instituição à qual o autor se encontra vinculado como docente ou discente. Caso não seja docente nem discente, deve ser informada a instituição onde obteve o maior título acadêmico, como doutorado, mestrado, especialização, etc. O nome da instituição deverá constar por extenso e em sua língua original, seguido da indicação de seu país de origem entre parênteses. Caso o autor seja docente e esteja cursando mestrado ou doutorado em outra instituição, a afiliação principal será a da instituição na qual o autor figura como mestrando ou doutorando.

**4.1.1.6. País:** Indicação do país da principal afiliação institucional de cada um dos autores.

**4.1.1.7. Biografia:** Minicurrículo de cada um dos autores, iniciando com a indicação da instituição onde figura como docente, com referência à respectiva cidade, sigla do Estado e país entre parênteses, seguida da indicação de suas titulações acadêmicas (começando pela mais elevada), de seus outros vínculos com associações científicas, de sua profissão, etc.



#### 4.1.2. Título e Resumo:

**4.1.2.1. Título:** Indicação no idioma original do artigo, com apenas a primeira letra da sentença em maiúscula, com até dez palavras (cf. informações completas a seguir em “Apresentação do texto”).

**4.1.2.2. Resumo:** Indicação no idioma original do artigo, com até 150 palavras, sem formatação em parágrafos e sem apresentação de citações ou referências.

#### 4.1.3. Indexação:

**4.1.3.1. Palavras-chave:** Indicação de até cinco termos no idioma original do artigo, em letras minúsculas e separados por ponto e vírgula.

**4.1.3.2. Idioma:** Indicação da sigla correspondente ao idioma do artigo (Português=pt; English=en; Français=fr; Español=es).

**4.1.4. Fomento:** Indicação das fontes de financiamento da pesquisa, se for o caso.

**4.1.5. Referências:** Indicação da lista completa de referências citadas no artigo, com um espaço entre cada uma delas.

## 5. Apresentação do texto

**5.1.** As submissões devem ser enviadas em arquivo “.doc” ou “.docx”, utilizando-se o programa Microsoft Word para a sua digitação. Deve-se utilizar a fonte Times New Roman, tamanho 12, com espaçamento entre linhas de 1,5 e parágrafos justificados (à exceção das citações, notas de rodapé, referências e legendas de figuras, as quais devem estar de acordo com os padrões da ABNT). O espaço da primeira linha dos parágrafos deverá ser de 1,25 cm ou 1 TAB. A configuração da página deve ser feita no padrão A4 (210 mm x 297 mm), com margens superior e esquerda de 3 cm e inferior e direita de 2 cm.

**5.2.** O tamanho dos textos, no caso de artigos e traduções, é de, no mínimo, 7.000 (sete mil) e de, no máximo, 10.000 (dez mil) palavras. Para resenhas, o mínimo é de 4.000 (quatro mil) e o máximo de 7.000 (sete mil) palavras. Poderão ser publicados textos mais extensos, a critério da editoria, caso seu tamanho seja justificável.

**5.3.** As seções iniciais e finais do artigo devem ser denominadas “Introdução” e “Conclusão”, respectivamente.

**5.4.** As submissões deverão conter os seguintes itens:

**5.4.1. Título:** O título deve ter no máximo dez palavras, incluído o subtítulo (quando houver). O título no idioma original do artigo deverá ser redigido em fonte Times New Roman, tamanho 14, realçado em negrito e com alinhamento centralizado. Os títulos nos demais idiomas deverão ser redigidos em fonte Times New Roman, tamanho 14, itálico, também com alinhamento centralizado. Título e subtítulo do artigo devem ter apenas a primeira letra de cada frase em maiúscula, salvo nos casos em que o uso desta seja obrigatório.

**5.4.2. Resumo:** O resumo deve ser conciso (até 150 palavras), redigido em parágrafo único, e ressaltar o objetivo, o assunto principal do artigo, a metodologia utilizada e as principais conclusões. A enumeração de tópicos não deve ser usada nesse item.

**5.4.3. Palavras-chave:** Indicar até cinco termos que classifiquem o trabalho com precisão adequada para sua indexação, separados por ponto e vírgula (;).

**5.4.4. Sumário:** Deve reproduzir somente número e nome das seções principais que compõem o artigo.

**5.5.** As notas de rodapé não devem ser numerosas e devem conter apenas informações que sejam complementares ao corpo do texto. Não devem ser muito extensas nem conter citações diretas. Devem ser formatadas na mesma fonte do artigo (*Times New Roman*), tamanho 10, espaçamento entre linhas simples e alinhamento justificado.

**5.6.** Caso seja necessário indicar informações a respeito do artigo (financiamento por agências de fomento, agradecimentos, tradutores do texto, etc.), deverá ser inserida uma nota de rodapé com um asterisco (e não com número) situada à direita do título no idioma original do artigo.

**5.7.** As tabelas, os quadros, as figuras, as imagens e os gráficos, quando existirem, devem compor o corpo do texto, e não constar ao final do documento na forma de anexos. Devem ser inseridos com os devidos cuidados quanto à boa resolução. Para tanto, devem apresentar largura máxima de 10 cm; formato vetorial aberto e editável; legendas curtas e autoexplicativas. As imagens (bitmap) devem apresentar largura mínima de 12 cm e resolução mínima de 300 ppi.

## 6. Referências

**6.1.** A indicação das referências deve obedecer ao disposto na NBR 6023/2018 – Informação e Documentação – Referências – Elaboração/Nov. 2018, da ABNT. As referências devem conter todos os dados necessários à identificação das obras e ser dispostas em ordem alfabética. A distinção de trabalhos diferentes de mesma autoria será feita levando-se em consideração a ordem cronológica, conforme o ano de publicação. Os trabalhos de igual autoria e publicados no mesmo ano serão diferenciados acrescentando uma letra ao final do ano (Ex. 2019a, 2019b). Todas as referências bibliográficas utilizadas no texto devem vir indicadas ao final do documento, com informação das URLs quando possível. Artigos escritos em inglês, espanhol, francês ou italiano podem, na submissão, seguir outros modelos de referência.

## 7. Citações

**7.1.** As citações realizadas ao longo do texto devem obedecer ao disposto na NBR 10520 – Informação e Documentação – Citações em documentos – Apresentação/ Ago. 2002, da ABNT, e adotar o sistema autor-data, segundo o qual se emprega o sobrenome dos autores ou o nome da entidade, a data e as páginas da publicação da qual se retirou o trecho transcrito. Artigos escritos em inglês, espanhol, francês ou italiano podem, na submissão, seguir outros modelos de citações.

**7.2.** A citação indireta ou direta sem o nome do autor expresso no texto deve apresentar, entre parênteses, a referência autor-data completa. Exemplos: Um modelo diferenciado para entender a natureza de regras e de princípios é necessário, mesmo que, neste modelo diferenciado, se mantenha a distinção do caráter *prima facie* das regras e dos princípios (ALEXY, 2008, p. 104). A comparação entre as mulheres trabalhadoras e aquelas que vinham da classe média também se fazia presente, de forma que “as primeiras certamente tinham motivos mais legítimos para se comparar às escravas” (DAVIS, 2016, p. 46).

**7.3.** A citação indireta ou direta com o nome do autor expresso no texto deve apresentar, entre parênteses, o ano e as páginas da publicação. Exemplos: Herbert L.A Hart (2011, p. 185) pontua que em qualquer comunidade há uma sobreposição parcial dos conteúdos de obrigações jurídicas e morais, mesmo que as exigências das regras jurídicas sejam mais específicas e detalhadas que as regras morais. Segundo Ronald Dworkin (2010, p. 127), a sua argumentação “não pressupõe a existência de nenhum procedimento mecânico para demonstrar quais são os direitos das partes nos casos difíceis”.

**7.4.** Citações com até 3 (três) linhas devem permanecer no corpo do texto, sem recuo ou realce, destacadas por aspas. As citações com mais de 3 (três) linhas devem ser separadas do texto com recuo de parágrafo de 4 cm, 11 pontos, espaçamento entre linhas simples e texto justificado, sem o uso de aspas.

**7.5.** Os destaques existentes na obra original devem ser reproduzidos de forma idêntica na citação. Caso não haja destaques no original, mas o autor do artigo deseje ressaltar alguma informação, deve-se observar as normas a seguir.

**7.5.1.** Destaques do autor do artigo: após a transcrição da citação, empregar a expressão “grifo(s) nosso(s)” entre parênteses.

**7.5.2.** Outros destaques em trechos do texto devem ocorrer apenas no estilo de fonte itálico e tão somente nos seguintes casos: **a)** expressões em língua estrangeira; e **b)** realce de expressões, se estritamente necessário para a compreensão do texto.

**7.6.** As citações em língua estrangeira devem ser sempre traduzidas para o idioma predominante do artigo nas notas de rodapé, acompanhadas do termo “tradução nossa” entre parênteses.

## 8. Fomento

**8.1.** Os autores devem informar à Equipe Editorial qualquer tipo de financiamento, bolsa de pesquisa ou benefícios recebidos para o desenvolvimento do trabalho e declarar não haver conflito de interesses que comprometa o manuscrito apresentado.

**8.2.** Caso haja possibilidade de identificação da autoria, a informação não deve ser incluída no arquivo submetido, a fim de não prejudicar a avaliação às cegas por pares. A inclusão deverá ser feita na fase final prévia à publicação do artigo, após o contato da Equipe Editorial com o autor.

## 9. Garantia de avaliação duplo-cego por pares (*double-blind review*)

**9.1.** É imprescindível que autores tomem todos os cuidados para que sejam eliminados do documento a ser submetido qualquer tipo de identificação da autoria.

**9.2.** Não devem ser incluídos, no corpo do texto, elementos como minicurrículo sob o título do artigo, nota de rodapé com dados de autoria, referência, no corpo do texto, a obra anteriormente publicada que faça referência aos autores de qualquer outra forma que não na terceira pessoa.

**9.3.** A identificação de autoria do trabalho deve ser removida do arquivo Word, conforme orientação disponível na página da Microsoft (<https://support.microsoft.com/pt-br/topic/remover-dados-ocultos-e-informações-pessoais-inspecionando-documentos-apresentações-ou-workbooks-356b7b5d-77af-44fe-a07f-9aa4d085966f>).

## 10. Termo de Compromisso e de Direito Autoral

**10.1.** Para publicação do artigo, os autores devem assinar o Termo de Compromisso e de Direito Autoral, a ser encaminhado pela Equipe Editorial, no qual declaram o ineditismo do texto, a inexistência de qualquer infração à ética acadêmica e a concordância com a publicação do manuscrito sem ônus, sob a Licença Creative Commons – Atribuição 4.0 Internacional – CC BY 4.0.

# EDITORIAL POLICY

## Objectives of the Journal

*Suprema – Revista de Estudos Constitucionais* is a scientific journal, of semiannual periodicity, promoted by the Supreme Federal Court of Brazil (Supremo Tribunal Federal – STF), aimed at publishing original articles, translations, reviews, and interviews from the legal field. Its main objective is to disclose texts from the most diverse fields of public and private law, enabling the circulation of knowledge in research based on theoretical and empirical approaches to provide a qualified space for academic debate.

## Editorial line

*Suprema* adopts a broad editorial line, accepting the submission of papers from both the traditionally recognized branches of law and the less conventional lines, such as texts with an interdisciplinary approach, to promote greater diversity in the discussed topics, which is especially valued by *Suprema*. The inbound flow of academic texts will be continuous. Papers will be accepted in Brazilian Portuguese, English, Spanish, French, and Italian.

## Peer review process

The article is initially analyzed by the Editorial Team of *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais* to verify its compliance with the guidelines established in the editorial line of the journal, the formal requirements for submission, the journal's publication policy, and the potential for publication. After this preliminary analysis, the file without the identification of authorship is sent to the journal's definitive or *ad hoc* referees. At this stage, the articles are evaluated in a double-blind review system, keeping the names of authors and referees confidential.

## Guidelines for Authors

### 1. Originality

**1.1.** Submitted articles, reviews, and translations should be original, unpublished, and cannot be under evaluation by other journals.

**1.2.** Once published in *Suprema*, articles may only be republished after prior consultation with the journal's Editorial Team.

### 2. Author's degrees

**2.1.** The articles may have up to three co-authors, requiring, primarily, the title of doctor. Exceptionally, papers may be accepted from authors holding a Master's degree, or who are studying for a Doctoral or Master's degree, provided that there is at least one co-author with a complete Doctoral degree.

**2.2.** In the case of research groups, the names of the participants must be listed in a footnote, indicating the task performed by each member.

### 3. Languages

**3.1.** Papers will be accepted in Brazilian Portuguese, English, Spanish, French, and Italian.

**3.2.** For Brazilian Portuguese written texts, the title, the abstract, the keywords, and the summary must also be translated into English and Spanish. For texts in other languages, the title, the abstract, the keywords, and the summary should be translated into Brazilian Portuguese, English, and Spanish, in case these last two are not the original languages.

### 4. Metadata

**4.1.** At the time of article submission, the metadata must be filled in accordance with the following guidelines, under penalty of outright rejection of the submission.

#### 4.1.1. Authorship

**4.1.1.1. First and last name:** Indicate each author's full name, with only the initials of each surname in capital letters. In the case of co-authorship, the authors' names must be listed in the order that they shall appear at the time of publication.

**4.1.1.2. E-mail:** Indication of each author's e-mail, which will be mandatorily disclosed in the published version of the article.

**4.1.1.3. ORCID iD:** Indication of the ORCID identification number of each author. The ORCID identifier can be obtained free of charge at <https://orcid.org/register>. The author must accept the standards for the presentation of ORCID iD and include, in the registration, the complete URL accompanied by the expression "http:///" (for example <http://orcid.org/0000-0002-1825-0097>).

**4.1.1.4. URL:** Indication of the link for each author's complete resume. In the case of Brazilian authors, a link to the Lattes Curriculum must be indicated.

**4.1.1.5. Affiliation:** Indication of the main institutional affiliation or the two main ones, in case the status with both is equally important. The affiliation refers to the institution to which the author is associated as a professor or a student. If the author is neither a professor nor a student, the institution where he/she obtained the highest academic degree, such as a doctorate, master's degree, specialization, etc., should be informed. The institution's name must be written out in full in its original language, followed by its country of origin in parentheses. If the author is a professor pursuing a master's or doctoral degree in another institution, the main affiliation will be the institution in which the author is a master's or doctoral student.

**4.1.1.6. Country:** The country of the main institutional affiliation of each author.

**4.1.1.7. Biography:** A brief biography of each author, beginning with an indication of the institution that he/she is a professor, with reference to the respective city, state abbreviation, and country in parentheses, followed by an indication of his/her academic degrees (beginning with the highest), then other links to scientific associations, profession, etc.

#### 4.1.2. Title and Abstract

**4.1.2.1. Title:** In the original language of the article, with only the first letter of the sentence capitalized, containing up to 10 words (check the complete information below in "Presentation of the text").

**4.1.2.2. Abstract:** In the original language of the article, up to 150 words, without paragraph formatting, citations, or references.



### 4.1.3. Indexing

**4.1.3.1. Keywords:** Up to 5 terms in the article's original language, in lowercase letters and separated by semicolons.

**4.1.3.2. Language:** Must be indicated by using an abbreviation corresponding to the language of the article (Português=pt; English=en; Français=fr; Español=es).

**4.1.4. Funding:** Indication of the research funding sources, if applicable.

**4.1.5. References:** Complete list of references mentioned in the article with a space between each one.

## 5. Presentation of the text

**5.1.** Submissions must be sent in a “.doc” or “.docx” file, using Microsoft Word for typing. The font is Times New Roman, size 12, with 1.5 line spacing, and justified paragraphs should be used (except for citations, footnotes, references, and figure descriptions, which should be per ABNT standards). The space in the first line of paragraphs should be 1.25 cm or 1 TAB. The page setup should be A4 (210 mm x 297 mm), with top and left margins of 3 cm and bottom and right margins of 2 cm.

**5.2.** The texts' length, in the case of articles and translations, is a minimum of 7,000 and a maximum of 10,000 words. For reviews, the minimum is 4,000 and the maximum is 7,000 words. Longer texts may be published, at the discretion of the editors, if their length is justifiable.

**5.3.** The initial and final sections of the article should be titled Introduction and Conclusion, respectively.

**5.4.** Submissions must contain the following items:

**5.4.1. Title:** Should have no more than 10 words, including the subheading (if any). The title in the original language of the article should be written in Times New Roman font, size 14, highlighted in bold, and in centralized alignment. Titles in other languages should be written in Times New Roman font, size 14, italicized, also centered. The title and the subheading of the article should only have the first letter of each phrase capitalized, except in cases where the use of capitalization is mandatory.

**5.4.2. Abstract:** Should be concise (up to 150 words each), written in a single paragraph, highlighting the objective, the main subject of the article, the used methodology, and the main conclusions. The enumeration of topics should not be used in this item.

**5.4.3. Keywords:** Up to five terms that classify the work with adequate precision for its indexation, separated by semicolons.

**5.4.4. Summary:** Must display only the number and name of the main sections that compose the article.

**5.5.** Footnotes should not be numerous and should only contain information that is complementary to the body of the text. They should not be very long nor contain direct citations. They must be formatted in the same font as the article (Times New Roman), size 10, single line spacing, and justified alignment.

**5.6.** If it is necessary to indicate information about the article (funding by financing agencies, acknowledgments, translations, etc.), a footnote with an asterisk (not a number) should be inserted to the right of the title in the original language of the article.

**5.7.** Tables, charts, figures, images, and graphs, when present, should be part of the body of the text, and not be at the end of the document as attachments. They should be inserted with due care as to good resolution. To do so, they must present a maximum width of 10 cm; open and editable vector format; short and self-explanatory captions. Images (bitmap) must be at least 12 cm wide and have a resolution of at least 300 ppi.

## 6. References

**6.1.** References must comply with the Brazilian standard NBR 6023 – Informação e Documentação – Referências – Elaboração/Nov. 2018, of ABNT. References must contain all data necessary for the identification of the papers and be arranged in alphabetical order. The distinction of different papers from the same authorship will be made considering the chronological order, per the year of publication. Works of the same authorship that were published in the same year will be differentiated by adding a letter at the end of the year (i.e., 2019a, 2019b). All references used in the text should be indicated at the end of the document, with information on the URLs when possible. Articles written in english, spanish, french and italian may, in the submission, follow another models.

## 7. Citation

**7.1.** Citation throughout the text must follow the Brazilian standard ABNT's NBR 10520 – Informação e Documentação – Citações em documentos – Apresentação/Ago. 2002, and adopt the author-date system, according to which authors' last name or entity's name must be cited, accompanied by the date, and the pages of the publication from which the transcribed text was taken. Articles written in english, spanish, french and italian may, in the submission, follow another models.

**7.2.** Indirect or direct citation without the name of the author expressed in the text must present, in parentheses, with the complete author-date reference. Examples: A differentiated model for understanding the nature of rules and principles is necessary, even if, in this differentiated model, the distinction of the prima facie character of rules and principles is maintained (ALEXY, 2008, p. 104). The comparison between working women and those who came from the middle class was also present, so that “the former certainly had more legitimate reasons to compare themselves to slaves” (DAVIS, 2016, p. 46).

**7.3.** The indirect or direct citation with the author's name expressed in the text must present, in parentheses, the year and pages of the publication. Examples: Herbert L.A. Hart (2011, p. 185) points out that in any community there is a partial overlap of the contents of legal and moral obligations, even if the requirements of legal rules are more specific and detailed than moral rules. According to Ronald Dworkin (2010, p. 127), his argumentation “presupposes no mechanical procedure for demonstrating what the rights of the parties are in hard cases.”

**7.4.** Citations up to 3 lines must remain in the body of the text, without indent or emphasis, highlighted by quotation marks. Citations longer than 3 lines should be separated from the text with a 4 cm paragraph indentation, 11 points, single line spacing, and justified text, without the use of quotation marks.

**7.5.** Highlights from the original work should be reproduced identically in the citation. If there are no highlights in the original work but the author of the article wishes to highlight some information, the following rules should be observed:

**7.5.1.** Highlights from the author of the article: after transcribing the citation, use the expression “emphasis added” in parentheses.

**7.5.2.** Other highlights in passages of the text should only occur in italic font style and only in the following cases: **a)** expressions in foreign

languages; and **b)** highlights of expressions, if strictly necessary for the understanding of the text.

**7.6.** Foreign language citations should always be translated into the predominant language of the article in the footnotes, accompanied by the term “translation added” in parentheses.

## 8. Funding

**8.1.** Authors must inform the editorial team of any funding, research grants or benefits received for the development of the work and declare that there is no conflict of interest that would compromise the submitted manuscript.

**8.2.** If it is possible to identify the author, the information should not be included in the submitted file, so as not to prejudice the blind peer review. The inclusion should be done in the final stage before the publication of the article after the editorial team has contacted the author.

## 9. Guarantee of double-blind review

**9.1.** Authors must take every precaution to eliminate any kind of authorship identification from the document to be submitted.

**9.2.** Elements such as a biography under the title of the article, footnotes with authorship data, references to previously published works in the body of the text that refer to the authors in any way other than in the third person should not be included in the body of the text.

**9.3.** The paper’s authorship identification must be removed from the Properties option in Word, in accordance with the guidance available on Microsoft’s webpage (insert link: <https://support.microsoft.com/pt-br/topic/remover-dados-ocultos-e-informações-pessoais-inspecionando-documentos-apresentações-or-workbooks-356b7b5d-77af-44fe-a07f-9aa4d085966f>).

## 10. Term of Commitment and Copyright

**10.1.** To publish the article, the authors must sign the Term of Commitment and Copyright, to be sent by the editorial team, in which they declare that the text is unpublished and original, that there is no infraction of academic ethics, and that they agree to publish the manuscript free of charge, under the Creative Commons – Attribution 4.0 International License – CC BY 4.0.



NOMINATA DE PARECERISTAS QUE ATUARAM NO ANO DE 2022 – **Adriano Pilatti** – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ; **Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho** – Universidade Católica do Salvador – Salvador/BA; **Amanda Flávio de Oliveira** – Universidade de Brasília – Brasília/DF; **Anderson Vichinkeski Teixeira** – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Porto Alegre/RS; **Andreas Joachim Krell** – Universidade Federal de Alagoas – Maceió/AL; **Aparecida Luzia Alzira Zuin** – Universidade Federal de Rondônia – Porto Velho/RO; **Arthur Mendes Lobo** – Universidade Federal do Paraná – Curitiba/PR; **Clara Maria Roman Borges** – Universidade Federal do Paraná – Curitiba/PR; **Cláudio Alberto Gabriel Guimarães** – Universidade Federal do Maranhão – São Luís/MA; **Clayton de Albuquerque Maranhão** – Universidade Federal do Paraná – Curitiba/PR; **Daize Fernanda Wagner Silva** – Universidade Federal do Amapá – Macapá/AP; **Dameres Medina Coelho** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – Brasília/DF; **Deilton Ribeiro Brasil** – Universidade de Itaúna – Itaúna/MG; **Diogo Rais Rodrigues Moreira** – Instituto Presbiteriano Mackenzie – São Paulo/SP; **Eliane Cristina Pinto Moreira** – Universidade Federal do Pará – Belém/PA; **Érica Babini Lapa do Amaral Machado** – Universidade Católica de Pernambuco – Recife/PE; **Eveline Gonçalves Denardi** – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – São Paulo/SP; **Fábio Caldas de Araújo** – Universidade Paranaense – Umuarama/PR; **Fabiola Albuquerque Lobo** – Universidade Federal de Pernambuco – Recife/PE; **Felipe Braga Albuquerque** – Universidade Federal do Ceará – Fortaleza/CE; **Felipe de Melo Fonte** – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro/RJ; **Fernanda Frizzo Bragato** – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Porto Alegre/RS; **Fernando Angelo Ribeiro Leal** – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro/RJ; **Fernando César Costa Xavier** – Universidade Federal de Roraima – Boa Vista/RR; **Flávio Cheim Jorge** – Universidade Federal do Espírito Santo – Vitória/ES; **Flávio Roberto Batista** – Universidade de São Paulo – São Paulo/SP; **Gabriel Rezende de Souza Pinto** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – Brasília/DF; **Gerson Neves Pinto** – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Porto Alegre/RS; **Gilberto Andreassa Junior** – FAE Centro Universitário – Curitiba/PR; **Gisele Santos Fernandes Góes** – Universidade Federal do Pará – Belém/PA; **Guilherme Forma Klafke** – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – São Paulo/SP; **Heloísa Fernandes Câmara** – Universidade Federal do Paraná – Curitiba/PR; **Inês Virgínia Prado Soares** – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – São Paulo/SP; **Jairo Néia Lima** – Universidade Estadual do Norte do Paraná – Jacarezinho/PR; **Janaína Lima Penalva da Silva** – Universidade de Brasília – Brasília/DF; **José Arthur Castillo de Macedo** – Instituto Federal

do Paraná – Curitiba/PR; **José dos Santos Carvalho Filho** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – Brasília/DF; **José Mário Wanderley Gomes Neto** – Universidade Católica de Pernambuco – Recife/PE; **José Miguel Garcia Medina** – Universidade Estadual de Maringá – Maringá/PR; **José Renato Gaziero Cella** – Faculdade Meridional – IMED – Passo Fundo/RS; **José Ribas Vieira** – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ; **José Rodrigo Rodriguez** – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Porto Alegre/RS; **Leandro Molhano Ribeiro** – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro/RJ; **Ligia Mori Madeira** – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre/RS; **Luanna Tomaz de Souza** – Universidade Federal do Pará – Belém/PA; **Marcelo Abelha Rodrigues** – Universidade Federal do Espírito Santo – Vitória/ES; **Márcio Aleandro Correia Teixeira** – Centro Universitário do Maranhão – CEUMA – São Luís/MA; **Marcus Vinicius de Abreu Sampaio** – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – São Paulo/SP; **Marco Félix Jobim** – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – Porto Alegre/RS; **Mariana de Siqueira** – Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Natal/RN; **Melina Girardi Fachin** – Universidade Federal do Paraná – Curitiba/PR; **Michael Freitas Mohallem** – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro/RJ; **Michele Beniamino Zezza** – Universidade de Pisa – Pisa/Itália; **Michelle Barbosa de Brito** – Universidade Federal do Pará – Belém/PA; **Miguel Gualano de Godoy** – Universidade Federal do Paraná – Curitiba/PR; **Milena Donato Oliva** – Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ; **Paula Pessoa Pereira** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – Brasília/DF; **Paulo Ricardo Schier** – Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil – Curitiba/PR; **Rafael Vinheiro Monteiro Barbosa** – Universidade Federal do Amazonas – Manaus/AM; **Ranieri Lima Resende** – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ; **Roberta Camineiro Baggio** – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre/RS; **Roberta Simões Nascimento** – Universidade de Brasília – Brasília/DF; **Roger Raupp Rios** – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – São Leopoldo/RS; **Susana Henriques da Costa** – Universidade de São Paulo – São Paulo/SP; **Talden Queiroz Farias** – Universidade Federal de Pernambuco – Recife/PE; **Têmis Limberger** – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Porto Alegre/RS; **Vanessa Chiari Gonçalves** – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre/RS; **William Soares Pugliese** – Centro Universitário Autônomo do Brasil – Curitiba/PR; **Wilson Alves de Souza** – Universidade Federal da Bahia – Salvador/BA

Esta Revista foi finalizada em dezembro de 2022 pela Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação do Supremo Tribunal Federal.

Foi projetada e composta na fonte Crimson Pro.





*Download  
gratuito*

