

## **Organizadoras**

Eliane Vasconcellos

Laura do Carmo

Tânia Dias

Fundação  Casa de Rui Barbosa

CADERNOS DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA:  
**TRABALHOS PREMIADOS NAS 13<sup>a</sup> E 14<sup>a</sup> JORNADAS**

**Organizadoras**

Eliane Vasconcellos

Laura do Carmo

Tânia Dias

CADERNOS DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA:  
**TRABALHOS PREMIADOS NAS 13ª E 14ª JORNADAS**

**Organizadoras**

Eliane Vasconcellos

Laura do Carmo

Tânia Dias

Rio de Janeiro  
2020

Fundação  Casa de Rui Barbosa

*Presidente da República*  
Jair Messias Bolsonaro

*Ministro do Turismo*  
Marcelo Álvaro Antônio

Fundação Casa de Rui Barbosa

*Presidente*  
Letícia da Silva Dornelles

*Diretor Executivo*  
Ronaldo Leite Pacheco Amaral

*Diretora do Centro de Pesquisa*  
Marta Maria Alonso de Siqueira

*Diretora do Centro de Memória e Informação*  
Ana Lígia Silva Medeiros

*Chefe do Serviço de Editoração*  
Benjamin Albagli Neto

*Preparação e Revisão:* Laura do Carmo.

*Diagramação e Programação Visual:* Gabriela Puchineli (estagiária Produção Editorial FCRB)

C122      Cadernos de iniciação científica [recurso eletrônico] : trabalhos premiados nas 13ª e 14ª Jornadas / organizadoras Eliane Vasconcellos, Laura do Carmo, Tânia Dias. -- Rio de Janeiro : Fundação Casa de Rui Barbosa, 2020.  
E-book ; pdf (98 p.) -- (Cadernos de iniciação científica)

Conteúdo: Vidas entrelaçadas: o direito de reunião familiar da pessoa refugiada à luz do princípio da dignidade da pessoa humana / Gabriella Cristina Vieira Monteiro – Agência escrava e abolicionistas: considerações sobre a construção do abolicionismo no Brasil / Jheniffer Ribeiro – Rui Barbosa: entre leituras e memórias / Ana Carolina da Silva Duarte – O Conselho Nacional do Ministério Público como uma agência de Accountability: o caso do ex-presidente Lula / Dâmaris Burity – O Teatro Legislativo e o direito de refúgio no Brasil: notas de Uma Odisseia / Daniel Cavalcanti Pimentel.  
ISBN 978-65-88295-02-1

1. Iniciação científica. I. Vasconcellos, Eliane, *org.* II. Carmo, Laura do, *org.* III. Dias, Tânia, *org.* IV. Jornada de Iniciação Científica (13. : 2018 : Rio de Janeiro, RJ). V. Jornada de Iniciação Científica (14. : 2019 : Rio de Janeiro, RJ). VI. Fundação Casa de Rui Barbosa. VII. Série.

CDD 001.2

Bibliotecária: Letícia Krauss Provenzano  
CRB-7/6334

Fundação Casa de Rui Barbosa  
Rua São Clemente 134, Botafogo 22260-000, Rio de Janeiro, RJ  
Telefone (21) 3289-4600  
[fcrb@rb.gov.br](mailto:fcrb@rb.gov.br) | [www.casaruibarbosa.gov.br](http://www.casaruibarbosa.gov.br)

## SUMÁRIO

### Apresentação

Eliane Vasconcellos e Tânia Dias ..... 6

### **Trabalhos premiados em 2018, na 13ª Jornada de Iniciação Científica**

#### Vidas entrelaçadas: o direito de reunião familiar da pessoa refugiada à luz do princípio da dignidade da pessoa humana

Gabriella Cristina Vieira Monteiro ..... 9

#### Agência escrava e abolicionistas: considerações sobre a construção do abolicionismo no Brasil

Jheniffer Ribeiro ..... 29

### **Trabalhos premiados em 2019, na 14ª Jornada de Iniciação Científica**

#### Rui Barbosa: entre leituras e memórias

Ana Carolina da Silva Duarte ..... 43

#### O Conselho Nacional do Ministério Público como uma agência de *Accountability*: o caso do ex-presidente Lula

Dâmaris Burity ..... 60

#### O Teatro Legislativo e o direito de refúgio no Brasil: notas de *Uma Odisseia*

Daniel Cavalcanti Pimentel ..... 79

## Apresentação

Eliane Vasconcellos e Tânia Dias<sup>1</sup>

Tornamos público mais um *Cadernos de Iniciação Científica* (anos 2018 e 2019). Nele estão reunidos os melhores trabalhos que foram apresentados durante a 13ª e a 14ª Jornadas de Iniciação Científica. A Fundação Casa Rui Barbosa (FCRB) promove anualmente a Jornada, cujo objetivo principal é divulgar para a comunidade acadêmica os resultados das pesquisas que foram concluídas até então sob a supervisão de seus respectivos orientadores, além de atender a um dos requisitos do CNPq para a concessão de bolsas Pibic. A apresentação dos bolsistas é acompanhada de uma avaliação acadêmica por meio de arguição oral, feita pelos assessores externos, que foram previamente selecionados, levando em consideração a área de conhecimento das linhas de pesquisas a que estão ligados os trabalhos dos bolsistas. Ao comitê interno e avaliadores externos cabem, por meio de diferentes quesitos de avaliação, dar notas a cada uma das comunicações mediante as quais, ao final dos dois dias de jornada, são escolhidos os melhores trabalhos, aqueles que serão premiados e, portanto, contemplado com esta publicação.

Os relatos feitos nas apresentações mostram a importância dessa modalidade de bolsa no processo de formação do pesquisador, na medida em que por ali se pode perceber claramente as diversas etapas envolvidas na reunião e sistematização do material, necessárias à elaboração de uma fala que expõe a complexidade exigida por uma comunicação acadêmica apesar de sua duração ser de apenas dez minutos. Esse material acumulado ao longo de sua atividade como bolsista serve, em muitos casos, à realização de projeto de ingresso ao mestrado. E, não raramente, alguns deles, já com o título de doutores, voltam à Instituição como coorientadores ou avaliadores externo do nosso projeto.

---

<sup>1</sup> Pesquisadoras do Arquivo-Museu de Literatura Brasileira e do Setor de Filologia, respectivamente, e integrantes do Comitê do Programa de Iniciação Científica da FCRB.

Embora o caminho percorrido até aqui tenha sido árduo, foi de todo extremamente satisfatório e compensador. Hoje temos um Programa Institucional de Iniciação Científica bastante consistente. Em 2019, dada da 14ª Jornada, contávamos com vinte bolsas: quinze concedidas pelo CNPq, e cinco pela FCRB. O resultado satisfatório do Programa de Bolsas da FCRB pode ser avaliado pela seriedade com que orientadores e orientandos encaram não só a Jornada, preparando-se para ela como para importante evento acadêmico, que de fato é, pelo trabalho administrativo que envolve a implementação das bolsas e orientação e, sobretudo, pelo aumento crescente do número de candidatos que se submetem à seleção pelos diversos projetos de pesquisas da FCRB, o que por si só sublinha o importante papel da FCRB como formador de pesquisadores.

Desde a implementação do programa, pelo menos oito estudantes se debruçaram sobre textos de Rui Barbosa, colaborando com a publicação das suas obras e, conseqüentemente, aprendendo e divulgando as ideias do nosso patrono.

É importante ressaltar a diversidade de temas tratados por nossos jovens pesquisadores, marcada sempre por uma abordagem interdisciplinar que contempla a história, a língua portuguesa e a literatura, a cultura e o direito, as áreas da ciência da informação, a preservação e restauração, as políticas culturais e a ciência política, tudo feito de forma criativa e produtiva. Os trabalhos premiados na Jornada de 2018 e 2019, que agora publicamos, são uma boa mostra dessa sadia diversidade, que contribui para potencializar as possibilidades de crescimento intelectual de nossos orientandos. Por exemplo: Gabriella Cristina Vieira Monteiro narra a complexidade da vida de uma pessoa refugiada, destacando o afastamento da família, Jheniffer Ribeiro nos faz refletir sobre a construção do discurso abolicionista de Rui Barbosa e Joaquim Nabuco, Ana Carolina da Silva Duarte nos apresenta o pensamento político do patrono da Casa a partir de um documento inédito “Revisão ou revolução” de 1916, Dâmaris Burity faz uma breve análise da atuação do Ministério Público e do Conselho Nacional deste Ministério e Daniel Cavalcanti Pimentel volta ao tema inicial do refúgio, mostrando a experiência no Teatro Legislativo a partir da encenação de *Uma Odisseia*.

Agradecemos a todos os orientadores, aos diretores dos Centros da FCRB e aos avaliadores externos – Maria Celina Soares de Mello e Silva (MAST), Vívian Fonseca (FGV/RJ), Leonardo Pereira (PUC-Rio), Ana Lúcia Vieira dos Santos (UFF), Gustavo Saldanha (Ibict/MCTIC e UNIRIO), Maria Luisa Soares (UFRJ), Marcus Granato (MAST), Marcelo dos Santos (UNIRIO) – que aceitaram nosso convite para participar da Jornada. E o nosso especial agradecimento a Marília Lutfi, coordenadora administrativa

que esteve à frente do programa, desde a sua implantação, em 2005, e que mesmo depois de sua aposentadoria, em maio de 2020, continua nos auxiliando.



# Vidas entrelaçadas: o direito de reunião familiar da pessoa refugiada à luz do princípio da dignidade da pessoa humana

Gabriella Cristina Vieira Monteiro<sup>2</sup>

## RESUMO

A vivência de uma pessoa refugiada em um país desconhecido pode ser muito complexa. O deslocamento forçado que o indivíduo se vê obrigado a enfrentar, traz muitas vezes consigo forte carga de traumas e rupturas. Dentre elas, pode-se dizer que uma das mais dolorosas, sem dúvida, é interrupção de relacionamentos afetivos e familiares. Assim, compreendendo que família é o principal meio de proteção dos indivíduos na sociedade bem como espaço de realização pessoal, é que será analisado o direito de reunião familiar como inerente à dignidade da pessoa humana, tal como os desafios, na prática, encontrados para a aplicação desse direito no Brasil.

**Palavras-chave:** Pessoa Refugiada; Reunião Familiar; Dignidade da pessoa humana

## INTRODUÇÃO

Sabe-se que no processo de deslocamento forçado e perseguição, o refugiado corre inúmeros riscos e traumas. Dentre eles, é possível afirmar que um dos mais dolorosos e difíceis de lidar é o da separação familiar. Para estes indivíduos em vulnerabilidade, que não têm proteção de seu país de origem, a perda de contato com seus familiares pode afetar seu principal meio de proteção e cuidados. Colocar fora do alcance aqueles pelos quais um refugiado mais se sente profundamente responsável pode ser extremamente angustiante e cruel.

No ano de 2017, foram reconhecidos pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), 587 refugiados no Brasil. Dentre eles, por extensão dos efeitos da condição de refugiados, isto é, por meio de reunião familiar, foram 156 refugiados,

---

<sup>2</sup>Autora. Graduanda em Direito pela Universidade Candido Mendes – UCAM e bolsista de iniciação científica pela Fundação Casa de Rui Barbosa vinculada ao Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes – CEPRI. O trabalho teve como orientador Charles Pontes Gomes e, como coorientador, Vinicius Purity Cabral.

aproximadamente 26,57% do total.<sup>3</sup> Esse número é expressivo e nos revela a necessidade de discutir a reunião familiar no Brasil, compreendendo que família é dimensão essencial para entender os processos e fluxos migratórios.<sup>4</sup>

Portanto, com base no princípio da igualdade e entendendo, como direito inerente a qualquer ser humano, independentemente de nacionalidade, é que almejo trabalhar o direito de reunião familiar da pessoa refugiada, como cerne do princípio da dignidade da pessoa humana bem como objeto essencial para integração do refugiado no local em que está inserido.

Para elaboração desta análise, primeiramente foi realizada uma revisão bibliográfica acerca da temática do direito de família, incluindo os princípios de proteção da família e unidade familiar que embasam o direito de reunião familiar. Além disso, recorri a instrumentos internacionais e nacionais como Declaração Universal dos Direitos Humanos, Ata Final da Conferência que adotou a Convenção de 1951, a Lei do Refúgio, entre outros.

Por último, empregamos um caso concreto e dados do Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes (CEPRI).<sup>5</sup> Cabe ressaltar, que mantive o devido sigilo para com as informações pessoais do refugiado do caso concreto, em respeito ao princípio da confidencialidade, que rege o direito (inter)nacional dos refugiados.<sup>6</sup> O objetivo principal é compreender a importância da reunião familiar no campo do refúgio, expondo os principais desafios no Brasil para a melhor efetivação desse direito, com o intuito de que os problemas sejam discutidos e trabalhados.

Na primeira parte deste artigo, será apresentado o novo balizamento de família, considerada hoje como pós-moderna, e a sua interligação com a repersonalização. Também será exposta a importância do núcleo familiar para o ser humano e seus impactos

---

<sup>3</sup> Portanto, com base no princípio da igualdade CONARE. *Refugio em números – 3ª edição*.

<sup>4</sup> CALEGARI, Marília. Migração de crise: refúgio e família no Brasil.

<sup>5</sup> O CEPRI – Casa Rui, inaugurado em 2017, é uma clínica jurídica criada no âmbito da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVSM), com sede na Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB). O CEPRI realiza atendimento jurídico gratuito, presencial e remoto, aos solicitantes de refúgio, refugiados e imigrantes, além de fornecer orientação para garantir o acesso desse público às políticas públicas existentes no Brasil. Ver em: [www.cepricasarui.org](http://www.cepricasarui.org).

<sup>6</sup> Art. 20 da Lei 9.474/1997: “O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações” (BRASIL, *Lei nº 9.474*). É imprescindível o sigilo das informações, já que muitos estrangeiros têm difícil situação política e social. O simples fato de ser divulgado um pedido de refúgio pode expor o solicitante a retaliações no país de origem. Há casos onde até mesmo familiares que permaneceram no país de origem sofreram perseguição pela notícia de que um dos membros de sua família solicitou refúgio no exterior.

sociais, a fim de compreender que o Estado deve, dentro dos limites de liberdade em constituir família, tutelar por ela.

Em um segundo momento, mais específico ao tema deste estudo, será analisado o que é reunião familiar, as consequências que a ruptura familiar pode trazer aos refugiados e ao Estado. Também será exposto o que é o direito de reunião familiar, seus fundamentos legais em instrumentos internacionais e nacionais, e como esse direito está integralmente interligado com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Por fim, como já citado, serão analisados os possíveis avanços e os desafios da aplicação do instituto de reunião familiar no Brasil. Para tal finalidade, será feito o estudo comparado entre a antiga Resolução Normativa nº16/2013 e a nova Resolução Normativa de nº 27/2018. O enfoque será na nova Resolução, publicada recentemente em outubro de 2018, englobando seus avanços e suas problemáticas. Para tais fundamentações, se utilizará de um caso concreto do Centro de Proteção de Refugiados e Imigrantes. Cabe ressaltar que a pesquisa para este trabalho encontra-se em andamento, por meio da qual pretendo apresentar novos resultados e possibilidades de estudos futuramente.

## OS IMPACTOS SOCIAIS DA FAMÍLIA

Definir família parece um ato, além de equivocado, impossível. As incontáveis culturas que preenchem o mundo, cada qual a sua maneira, fazem com que isso seja uma tarefa impraticável. Assim, tentar limitar ou enquadrar o que é família é uma ideia ilusória, pois cada pessoa tem uma maneira única de se relacionar e cada cultura tem suas peculiaridades.

No entanto, apesar de não haver uma definição única, podemos falar do que a família representa, em comum, às diversas sociedades. Não se pode negar que os vínculos familiares são uma estrutura básica social, tendo precedido, ao longo da história dos agrupamentos humanos, a todos os outros, quer como fenômeno biológico, quer como fenômeno social.<sup>7</sup>

No decorrer da trajetória da humanidade, principalmente sob uma ótica das famílias ocidentais, vamos perceber uma linha transformativa das relações familiares.

---

<sup>7</sup> GÁLIA, Rodrigo Wasem. A repersonalização das relações familiares, p. 1.

Sem a pretensão de ser taxativa ou de comparar qualitativamente os mais diversos modelos de família existentes ou que já existiram,<sup>8</sup> podemos afirmar que as dinâmicas sociais acabam por fazer que tais conceituações e arranjos familiares sejam redesenhados.

Se antes a afeição não era necessariamente fundamental para determinados modelos, hoje, na família pós-moderna, eudemonista, as configurações familiares passam pelo crivo do afeto, no qual a família é o espaço de realização e bem-estar social. Valoriza-se o indivíduo como parte mais importante da relação e por isso deve estar no centro da tutela jurídica.

Outrossim, deixando a família de ser compreendida estritamente como núcleo econômico e reprodutivo (entidade de produção), avançando para uma compreensão socioafetiva (como expressão de uma unidade de afeto e entre-ajuda), surgem, naturalmente, novas representações sociais, novos arranjos familiares, isto é, as entidades familiares tornam-se plurais, já que existem ou não em razão do sentimento (afeto) dos membros que as compõem. Relativiza-se o casamento como ponto referencial único e necessário, para buscar a proteção e o desenvolvimento da personalidade do homem. É a busca da dignidade humana, sobrepujando valores meramente patrimoniais, no embate entre o ter e o ser.<sup>9</sup>

Paulo Lobo vai chamar esse fenômeno no Brasil de repersonalização das famílias, que nada mais é que os interesses do ser humano sejam mais valorizados do que o patrimônio que detenha. É, portanto, na pessoa, enquanto tal, que reside a dignidade humana.<sup>10</sup> Passa-se a compreender que o centro do ordenamento jurídico é a pessoa humana, e que, de maneira acessória, sejam tuteladas as questões patrimoniais.

O núcleo familiar é entendido como ambiente propício para a dignidade e realização e personalidade de seus membros, fundamental para alcance da felicidade. Os laços familiares não são mais ligados as questões biológicas e sim a partir de um laço social, afetivo.

Desta maneira, compreende-se que a família é fundamental para o desenvolvimento saudável do indivíduo na sociedade, bem como seu principal meio de proteção e cuidado. Por tais razões, encontram-se tuteladas em vários documentos internacionais, dentre eles o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, em seu

---

<sup>8</sup> A comparação de modelos de familiares ao longo da história é um desacerto, uma vez que a história não passa por progressão. Existem modelos múltiplos dispersos na sociedade e não é cabível uma comparação qualitativa.

<sup>9</sup> GÁLIA, Rodrigo Wasem. A repersonalização das relações familiares, p.1.

<sup>10</sup> LÔBO, Paulo Luiz Neto. Princípio jurídico da afetividade na filiação.

art. 17, em que há a proibição de uma interferência arbitrária na família. Também em seu art. 23, reconhece que a família é a unidade natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado.<sup>11</sup>

Assim, devemos reconhecer que o direito de proteção à família é universal, inerente a pessoa humana, independentemente de questões culturais e nacionalidades. O Estado deve se tornar agente protetor e tomar medidas para assegurar a unidade familiar dos membros. Portanto, assegurar a unidade familiar é um direito humano, fundamental para que se tenha uma sociedade mais saudável e estável.

## DO DIREITO DE REUNIÃO FAMILIAR NO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E SEUS FUNDAMENTOS LEGAIS

Após a compreensão da importância da unidade familiar num contexto indivíduo-social, podemos caminhar para a questão do significado do direito de reunião familiar no âmbito do direito internacional do refugiado e seus dispositivos legais.

### *A) Do conceito e efeitos da reunião familiar*

Reunião familiar é um procedimento de garantia para que os membros da família de um refugiado, fora do território nacional, possam se encontrar com eles no país de refúgio, baseado no princípio universal da unidade familiar. Em uma análise mais subjetiva, é um objetivo humanitário, visto como uma alternativa de proteção para a pessoa refugiada.

Estudar a dinâmica da população de refugiados é inadmissível sem uma análise da reunião familiar, uma vez que a migração internacional é intensificada e muitas vezes mesmo conduzida por laços familiares ou rede sociais.<sup>12</sup> Segundo Marília Calegari, a família tem um papel importante dentro do fenômeno migratório, que possui caráter coletivo e não individual, pois há impacto tanto para quem fica no país de origem como para os membros que migram:

---

<sup>11</sup> Apesar de no texto só haver discorrido sobre o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, há outros documentos que tutelam a família como Declaração Universal de Direitos Humanos arts. 12 e 17; e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos arts. 11, 17 e 18.

<sup>12</sup> CALEGARI, Marília. Migração de crise: refúgio e família no Brasil.

[...] As motivações e implicações do movimento estão relacionadas a toda a família durante o processo migratório. O próprio caráter individual ou familiar da migração é reflexo desse coletivo, afinal mesmo quando apenas um indivíduo migra há impacto sobre a família que ficou na origem, e quando diversos membros da família migram há estratégias e riscos para todos dentro do projeto migratório. A família torna-se dimensão essencial para o entendimento de processos migratórios, fluxos migratórios, modalidades migratórias, e deslocamentos de população.<sup>13</sup>

Devido ao deslocamento forçado, a separação de uma família refugiada raramente tem como ideia ser permanente. Normalmente, os refugiados acham que vão poder se reunir novamente com os membros da família que tiveram que deixar para trás. Encontram, no entanto, obstáculos durante o procedimento. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) posiciona-se afirmando que todos têm direito de se encontrar dentro de seu grupo familiar, mas que, no caso dos refugiados, isso é ainda mais importante diante da possibilidade de proteção a cada membro da família que também pode estar em risco no país de origem.

A reunião familiar é uma via complementar, uma alternativa, que pode ajudar os refugiados a ter acesso a soluções duradouras e a proteção. É uma alternativa de impacto triangular: para os membros da família que ficaram, para o refugiado no país acolhedor e para o Estado que o acolheu.

Por ser um meio legal e seguro, evita que os membros da família busquem meios irregulares para reencontrar o refugiado em outro país e que sofram condições indignas e perigosas durante o trajeto. Já para o refugiado acolhido, é o meio que ele tem de restaurar sua estrutura familiar e ter uma adaptação mais sadia e rápida no novo país e de se ter mais chances de levar uma vida comum em um ambiente desconhecido.

Os refugiados que se encontram sozinhos correm maior risco de ataques e exploração, podendo se ver forçados a trabalhos análogos à escravidão ou à prostituição para sobreviver.<sup>14</sup> Assim, na medida em que o tempo passa, essa separação também pode ser danosa para o Estado, já que poderá ocasionar problemas sociais bem como custos de assistencialismo e serviços de bem-estar.

Por tais razões, é que um núcleo familiar unido traz benefícios individuo-sociais,

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> JASTRAM, Kate; NEWLAND, Kathleen. *Family unity e refugee protection*, p. 563. Tradução livre do original: “*Refugees who are alone are more at risk of exploitation and attack, and may find themselves forced into servitude or prostitution in order to survive.*”

como medida complementar duradoura e essencial para integração local saudável da pessoa refugiada; e que o Estado deve tomar as medidas necessárias para tutelar essas famílias.

### *B) Dos dispositivos legais da Reunião Familiar no Direito Internacional*

O princípio da unidade familiar é considerado universal e inerente ao ser humano, reconhecido e cristalizado em vários documentos nacionais e internacionais importantes.

No campo internacional, a Convenção de 1951 não menciona especificamente unidade ou reunião familiar. Entretanto, na Ata Final da Conferência que adotou a Convenção de 1951, inspirados na Declaração Universal dos Direitos Humanos,<sup>15</sup> recomenda-se aos governos as medidas necessárias para a proteção da família do refugiado:

182. A Ata Final da Conferência que adotou a Convenção de 1951: “Recomenda aos Governos que tomem as medidas necessárias para a proteção da família do refugiado, em especial quanto a:

Assegurar que a unidade familiar do refugiado seja mantida especialmente nos casos em que o chefe de família tenha preenchido as condições necessárias para a sua admissão num determinado país.

Assegurar a proteção dos refugiados menores, em particular crianças não acompanhadas e meninas, com especial referência para a tutela e adoção”.

183. A Convenção de 1951 não introduz o princípio da unidade familiar na definição do termo de refugiado. Contudo, a Recomendação da Ata Final da Conferência é observada pela maioria dos Estados, sejam ou não partes da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967.

Não obstante, nessa recomendação há um reforço no princípio da unidade familiar, que também trata a questão de extensão da condição de refugiados (que veremos melhor mais à frente), mesmo quando os demais membros da família não preencham esse campo por outros motivos que sejam incompatíveis a essa condição.

A Declaração de Cartagena, de 1894, também atesta que o reagrupamento das

---

<sup>15</sup> Que afirma em seu artigo 17 que “família é a unidade de grupo natural e fundamental da sociedade e tem direito a ser protegida pela sociedade e pelo Estado”.

famílias constitui um princípio fundamental em matéria de refugiados, que deve inspirar o regime de tratamento humanitário no país de acolhida.<sup>16</sup>

Já o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), em sua Conclusão de nº 9 sobre Proteção Internacional de Refugiados, de 1977, e a Conclusão de 1981, nº 24, reiteram a importância da Reunião Familiar e medidas devem ser tomadas para reunir novamente as famílias separadas.

Destaca-se a publicação do ACNUR nas Recomendações para Reunificação de Famílias Refugiadas, em que a ruptura familiar do refugiado pode ser muito danosa e prejudicar a integração local do mesmo, bem como reafirma que o refugiado tem por direito conviver em família. E que, para isso, o Estado acolhedor deve tomar todas as medidas necessárias para tutelar essa unidade familiar do refugiado.

Já no Brasil, o princípio da unidade familiar está garantido constitucionalmente, no artigo 226 da Constituição Federal de 1988. Também encontra-se previsto no art. 2º da Lei 9.474/1977, conhecida como Lei do Refúgio:

Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.<sup>17</sup>

Para regulamentar este artigo, foi criada a nova Resolução Normativa do Comitê Nacional para os Refugiados, de nº 27 , de 30 de outubro de 2018, ainda bem recente. Devido a sua relevância, foi separado neste texto um tópico em especial para analisarmos essa resolução de maneira detalhada, colocando em pauta seus possíveis avanços e problemáticas.

---

<sup>16</sup> DECLARAÇÃO de Cartagena, conclusão décima terceira.

<sup>17</sup> BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997, art. 2º.



## DA REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO À REUNIÃO FAMILIAR NO DIREITO INTERNO BRASILEIRO

### *A) Da Resolução Normativa nº 16, de 20 de Setembro de 2013*

Até outubro do ano de 2018, o artigo segundo da Lei nº 9.474/1997 era disciplinado pela Resolução Normativa nº 16, desde 2013. Para entender melhor os impactos da nova resolução e as principais mudanças que ocorreram, será feita uma breve ponderação acerca da Resolução nº 16.

Essa resolução era o principal dispositivo legal nacional que tratava do direito de reunião familiar no campo do refúgio. Considerada progressista e humanitária, já trazia pontos importantes para a concretização desse direito no Brasil. No entanto, havia omissões acerca de pontos importantes e problemáticas no procedimento que, na prática, traziam obstáculos que dificultavam a reunião familiar para o refugiado.

Já em um primeiro momento, pode-se perceber um conceito mais amplo de família adotado pela resolução, do que a de alguns outros países como Canadá e Estados Unidos, uma vez que esse é um grande debate internacional a respeito de quem deve ser considerado família, para extensão dos efeitos de condição de refugiado. Tal definição engloba cônjuges ou companheiros de união estável, avós, bisavós, filhos (adotivos ou naturais) ou outros membros da família que dependam economicamente do refugiado.

Outro aspecto importante é o facilitamento de vistos para reunião familiar, que era previsto no §1º do artigo 2º da antiga resolução,<sup>18</sup> em que o Ministério da Justiça se comunicará com o Ministério das Relações Exteriores para emissão de vistos a fim de possibilitar a reunião familiar. Segundo Patrícia Nabuco Martuscelli, tal política é de grande relevância para garantia de proteção do refugiado e suas famílias. Patrícia Nabuco também vai relatar obstáculos importantes como a exigência de documentos para a comprovação de vínculo familiar e a comprovação de dependência econômica dos demais membros.

---

<sup>18</sup> Na nova resolução, não há mais a menção do termo “facilitamento de vistos”.

O rito processual acontecia da seguinte forma:

Solicitação do facilitamento do visto para reunião familiar→ Se aceito, após os familiares chegarem ao Brasil deveria assinar uma Solicitação de Reunião Familiar, para obter a extensão de sua condição de refugiado para os membros de sua família→

Análise do CONARE do pedido de reunião familiar numa reunião de plenária.

Inicialmente, para pleitear o visto de reunião familiar, era necessário que o chamante já fosse reconhecido pelo CONARE e enviasse também para este Comitê o formulário preenchido e com os documentos exigidos em lei (documentos que comprovem o vínculo familiar e a dependência econômica quando necessário, entre outros). Toda essa documentação era avaliada pelo CONARE, que, ainda segundo a resolução, entra em contato com o Ministério das Relações Exteriores para conduzir os pedidos para a Embaixada na qual o membro familiar irá pedir visto. Conseguido o visto, ao ingressarem no Brasil, o refugiado chamante deveria completar o Termo de Solicitação para Reunião Familiar,<sup>19</sup> solicitando, enfim, a extensão da sua condição de refugiado para o membro familiar e entregar à Polícia Federal. Por fim, haveria a apreciação do Comitê no que diz respeito ao pedido de reunião familiar em uma de suas plenárias.

Na questão do vínculo familiar, muitas vezes havia a rigidez na cobrança dos documentos que os refugiados não possuem e nem têm meios para obtê-los, dependendo de como foi a perseguição ou de quem é o agente perseguidor. Isto é uma violação direta do artigo 43 da Lei 9.474, que discorre no dispositivo que a condição atípica dos refugiados deverá ser levada em consideração quando houver necessidade de apresentação de documentos emitidos por seu país de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares:

A questão da documentação é delicada na situação do refúgio porque a perseguição e o conflito podem ter ocasionado a destruição de documentos dos refugiados e de seus familiares ou então porque o refugiado não pode entrar em contato com seu governo porque muitas vezes esse é o agente perseguidor, além disso o governo pode negar emissão de documentos como uma forma de perseguição (CCR, 2004).<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Anexo 1 da Resolução Normativa nº 16 de 20/09/2013.

<sup>20</sup> MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Reunião familiar como alternativa de proteção, p. 13.

Há também a problemática da ausência de um prazo para análise do processo e deferimento da extensão da condição de refugiado, pois não se seguem os prazos dos processos administrativos. O processo para se tornar legalmente um refugiado já é por si só moroso. A ausência desses prazos contribui ainda mais para os riscos que os membros da família do refugiado que ficaram no país de origem, principalmente se elas se encontram numa zona de grave e generalizada violação de direitos humanos, por exemplo.

Por fim, Patrícia Nabuco também expõe a dificuldade dos custos processuais. Quem arca com todos os custos é o refugiado, dentre eles, preço de visto, passagens, hospedagens, o que é muito oneroso considerando o perfil dos refugiados urbanos:

Outra questão que deve ser analisada sobre reunião familiar no Brasil é os custos do processo. O refugiado que já está no país arca com todo o financiamento da reunião familiar de cada um de seus familiares o que inclui o preço do visto, das passagens, do local para eles ficarem. Considerando que o perfil dos refugiados no Brasil é urbano e o alto custo de vida nas capitais brasileiras juntamente com o fato de os refugiados normalmente ocuparem trabalhos de baixa qualificação e remuneração, torna-se muito oneroso para o refugiado se sustentar no Brasil, enviar dinheiro para a família que ficou no país de origem e ainda economizar para garantir a reunião familiar. Para o Estado brasileiro não é custoso garantir a reunião familiar, porque o país oferece apenas o visto (que é pago pelo refugiado) e a documentação e os direitos sociais quando a família chega ao país e, considerando o pequeno número de pedidos de visto de reunião familiar, não há uma sobrecarga dos serviços sociais tais como de saúde e educação quando esses familiares chegam ao Brasil, até porque eles já contam com o apoio da rede de refugiado que já se encontra no país.<sup>21</sup>

#### *B) Aspectos comparativos: principais mudanças com nova Resolução Normativa n. 27*

Após fazer a breve ponderação sobre a antiga resolução, é possível entender melhor as mudanças advindas com a Resolução 27/2018. Por ainda ser muito recente, sua aplicação ainda não está consolidada e uniformizada, entretanto, é fundamental para o atual balizamento da reunião familiar no Brasil. Suas mudanças trarão impactos que provavelmente irão mudar aspectos importantes do arranjo anterior.

---

<sup>21</sup> Ibid., p. 19.

De forma sutil, podemos perceber, em um primeiro aspecto, a inserção de forma expressa do Código Civil, como embasamento para as decisões da extensão dos efeitos da condição de refugiado. Os artigos citados são o 1.591, 1.592, 1.595, todos referentes ao direito de família. Apesar de dessa mudança parecer insignificante, na verdade, demonstra que aos poucos o direito de refúgio está sendo igualado aos demais campos jurídicos. Não raramente, o direito de refúgio é considerado subsidiário e inferior aos outros, não recebendo a devida importância jurídico-social que merece. Sua citação mostra uma maior valoração desse campo, e que, nas omissões de determinadas questões, pelo princípio da não discriminação, deve se procurar nas leis formas de suprir tais lacunas.

Art. 2º Os efeitos da condição de refugiado serão estendidos aos seguintes familiares, desde que se encontrem em território nacional:

I – cônjuge ou companheiro(a);

II – ascendentes e descendentes, de acordo com o *Art. 1.591 do Código Civil*;

III – demais integrantes do grupo familiar na linha colateral até o quarto grau, de acordo com o *Art. 1.592 do Código Civil*, que dependam economicamente do refugiado;e

IV – parentes por afinidade, conforme o *Art. 1.595 do Código Civil*, que dependam economicamente do refugiado.<sup>22</sup> (grifos meus)

Ainda nessa linha, houve a inserção expressa dos parentes até 4º grau e dos parentes por afinidade. Antes dessa resolução, era somente usado o termo “demais integrantes familiares que dependam economicamente do refugiado”, como já visto anteriormente, deixando em aberto até que ponto poderiam ser considerado parente do refugiado.

Já o parentesco por afinidade é o liame jurídico existente entre a pessoa casada ou que vive em união estável, com os ascendentes, os descendentes ou irmãos de seu cônjuge ou companheiro, ou seja, são os parentes originários do vínculo matrimonial ou da união estável, o (a) sogro (a), a nora, o enteado, o padrasto, a madrasta e o (a) cunhado (a).

O Código Civil Brasileiro define as regras do parentesco por afinidade, no art.1595 e parágrafos, nos seguintes termos:

Art. 1.595. Cada cônjuge ou companheiro é aliado aos parentes do outro pelo vínculo da afinidade.

---

<sup>22</sup> BRASIL. Lei n º 9.474, de 22 de julho de 1997.

1º O parentesco por afinidade limita-se aos ascendentes, aos descendentes e aos irmãos do cônjuge ou companheiro.  
2º Na linha reta, a afinidade não se extingue com a dissolução do casamento ou da união estável (BRASIL, 2002).  
Assim como o parentesco comum (natural ou civil), a afinidade também ocorrerá em linha reta ou em linha colateral.<sup>23</sup>

A inclusão do parentesco por afinidade no rol de extensão dos efeitos da condição de refugiado, é uma consequência bem interessante de uma concepção mais ampla do núcleo familiar. Isto é, pode-se obter visto por reunião familiar bem como estender a condição dos efeitos de refugiado qualquer destes parentes por afinidade, mesmo que o vínculo com cônjuge já tenha sido cortado.

Em uma mesma linha de pensamento, vale refletir que, ainda que essa inclusão já seja um grande passo, tal resolução ainda se omite no que diz respeito ao vínculo familiar afetivo. A lei ainda não o considera como membro familiar a ser considerado ao ponto de poder solicitar a reunião familiar. No entanto, é importante ponderar que a dependência afetiva em si é tão significativa quanto as demais e sua ruptura também pode trazer sérios danos emocionais a ambas as partes.

Outra mudança considerável da Nova Resolução em relação a anterior, é a questão da dependência econômica. Além da inserção dos parentes por afinidade, há também a consideração no art. 4º de que a comprovação da manutenção da dependência econômica poderá ser parcial ou integral. Ademais, há de se destacar o §1º do artigo 4º, que também coloca a possibilidade do reconhecimento dessa dependência em um aspecto contrário: poderá também ser reconhecida como dependência econômica quando o refugiado for dependente do membro familiar. Acrescentou-se ainda que não precisará comprovar o irmão ou enteado menor de 18 anos, ou até 24 anos de idade, se forem estudantes de educação básica ou superior.

Há de se falar também que um dos maiores obstáculos da Resolução nº16, era a exigência de documentos para a comprovação de vínculo familiar ou dependência econômica, na Resolução 27, em seu art. 9º, trata da condição atípica dos refugiados que não podem apresentar tais documentos. Assim, em harmonia com o art. 43 da Lei 9474/1977, há um entendimento de que o instituto da reunião familiar, deve ser uma

---

<sup>23</sup> BRASIL. *Código Civil, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.*

política de inclusão, humanitário, e não se tornar mais uma política migratória restritiva-cabe saber, se assim ela será aplicada.

Em uma nota à imprensa,<sup>24</sup> o Ministério da Justiça faz uma análise positiva sobre a Resolução nº 27/2018. Segundo a nota, o coordenador-geral do CONARE, afirma que

[...] a nova resolução desburocratiza procedimentos ao portador de visto para reunião familiar que já comprovou vínculo familiar e/ou dependência econômica e depois solicita extensão dos efeitos da condição de refugiado no Brasil. O processo deverá tornar-se mais célere e fluido para o refugiado que quiser garantir à sua família a mesma proteção que a ele é assegurada por meio do instituto do refúgio. A nova norma harmoniza estes procedimentos à nova Lei de Migração e à Portaria Interministerial nº 12, de 13 de junho de 2018.

Além disso, de uma forma positiva manteve o procedimento específico de que o membro familiar de refugiado que chegar ao Brasil portando o visto próprio para reunião familiar, basta o registro do visto junto à Polícia Federal para transformá-la em residência, sem necessidade de procedimento adicional ou processo burocrático.

Outra questão bem relevante, é o novo rito procedimental que se diferencia muito do da Resolução nº 16/2013. Para tal destrinchamento, cabe diferenciar alguns termos muitas vezes se tornam confusos e dificultam o total entendimento do processo: a reunião familiar, visto temporário de reunião familiar e extensão dos efeitos da condição de refugiado.

Como já explicado anteriormente, a Reunião Familiar é um procedimento legal de garantia, com o objetivo de que os membros da família que se separaram e se encontrem fora do território nacional, possam se reencontrar no país acolhedor. Para tal procedimento acontecer, é necessário um trâmite legal para a emissão do visto para a Reunião Familiar, ou seja, o visto é uma parte do processo para que a família consiga ingressar no país acolhedor e ocorra a Reunião Familiar. Já a extensão dos efeitos da condição de refugiado é um outro procedimento no qual os efeitos da condição de refugiado são estendidos a esses membros da família que solicitaram reunião familiar, e que estejam dentro do território nacional e possam residir legalmente no país.

Assim como na Resolução anterior, para iniciar o procedimento de reunião

---

<sup>24</sup> Ministério da Justiça e Segurança Pública. Nota à imprensa, em 1 nov. 2018. Ver em: <http://justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1541102043.34>. Acesso em: mar. 2019.

familiar, o refugiado já deve ser reconhecido pelo CONARE. O refugiado chamante deve enviar, primeiramente, por meio de Protocolo Eletrônico do Ministério da Justiça, a Manifestação de Vontade para Reunião Familiar para o CONARE, que a encaminha para o Ministério das Relações Exteriores. A Manifestação de Vontade na Resolução nº 27/2018 aparece como requisito essencial para a emissão do visto temporário para reunião familiar.<sup>25</sup> Depois de enviada, o familiar chamado deve comparecer ao posto consular no seu país de origem, para obtenção do visto de reunião familiar. Para tal, a Embaixada ou Consulado entra em contato com a Divisão de Imigração do Itamaraty para saber se há declaração de vontade do chamante. Após confirmação de que a manifestação de vontade foi disponibilizada, deverá ocorrer o andamento do processo.<sup>26</sup>

Nota-se que, se antes quem analisava quem deveria receber o visto temporário para reunião familiar era o CONARE, com a Resolução vigente, quem tem a competência de deferimento ou não agora é o Ministério das Relações Exteriores. O posto consular é quem irá determinar o deferimento ou não, independentemente da aprovação do CONARE, que passa a ter um caráter opinativo. Assim, a comunicação entre Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores e Posto Consular se faz tão somente para conferir se há manifestação de vontade do chamante, mas a decisão cabe exclusivamente ao posto.

Sendo o Ministério das Relações Exteriores um órgão do Poder Executivo, no qual assessora diretamente o Presidente da República, é possível fazer a ponderação de que, a entrada de um governo conservador pode refletir diretamente na análise dos casos. Há também de se refletir que o CONARE, como o próprio nome já diz, é um organismo público direcionado à proteção aos refugiados, em tese, cabe a ele a promoção e coordenação de políticas e ações necessárias para uma eficiente proteção e assistência aos refugiados. Por consequência, é necessário que as representações diplomáticas estejam imersas em uma lógica humanitária e compreendam a reunião familiar como um direito humano, de proteção, e não como mais uma política de controle migratório restritiva.

Outro ponto importante referente a esse assunto, é que, segundo dados Centro de Proteção aos Imigrantes e Refugiados, a comunicação e as respostas sobre os casos ficou muito mais difícil depois da nova resolução. Para exemplificar tal informação, faremos a

---

<sup>25</sup> Art. 7º, § 2º da Resolução Normativa nº 27, de 30 de outubro de 2018.

<sup>26</sup> No entanto, é importante ressaltar que a manifestação de vontade não gera a obrigação da emissão de visto para a reunião familiar pelo posto consular. Ver em: <https://help.unhcr.org/brazil/asylum-claim/reunificacion-familiar/>.

análise de um caso concreto a seguir.

### C) *Da análise de um caso concreto*

De forma a melhor mostrar essa questão e exemplificar o presente estudo, será exposto um caso concreto, que representamos no Centro de Proteção de Refugiados e Imigrantes (CEPRI). O caso ainda está sendo trabalhado, no entanto, a busca da reunião familiar aconteceu na transição da antiga Resolução para a Resolução de nº 27.

Tal pessoa foi recentemente reconhecida refugiada pelo Comitê Nacional para Refugiados e atualmente busca reunião familiar com seu esposo, que se encontra no Afeganistão. Seu interesse na reunião familiar foi demonstrado através de formulário enviado ao CONARE, cujo pedido de visto para reunião familiar foi deferido pelo Comitê ainda com base na Resolução nº 16 de 2013, na reunião plenária ocorrida, pouco tempo antes de ser publicada a resolução nº 27, tendo o pedido de emissão de visto sido imediatamente encaminhado para o Ministério das Relações Exteriores.

No entanto, com a publicação da recente portaria interministerial, que exige a ida do familiar chamado ao posto consular mais próximo para apresentar as devidas documentações, houve a primeira tentativa de se comunicar com a tal Embaixada brasileira na cidade em que o familiar se encontra, por *email*, para solicitar agendamento a fim de realizar os trâmites necessários, mas recebemos retorno algum.

Depois do ocorrido, não obtivemos nenhuma resposta a mais a respeito do caso. O familiar do chamante foi presencialmente na Embaixada em questão, com o objetivo de solicitar o visto temporário. Apesar disso, foi informado que não havia qualquer autorização para a concessão de visto, a despeito de ter ido lá para pleitear tal visto.

Desde a tentativa de solicitação de visto temporário para reunião familiar, já se passaram meses, sem ao menos saber alguma notícia do andamento do caso, apesar de várias tentativas de comunicação com a Embaixada e com o Ministério das Relações Exteriores.

Ressalta-se que a celeridade nesses casos são de suma importância, visto que o esposo do refugiado chamante, encontra-se num país onde há uma grave e generalizada violação dos direitos humanos, e a morosidade *in casu* aumenta consideravelmente o risco de vida que ele corre no país de origem.

É possível perceber que a grande problemática em torno deste caso é a dificuldade no que se refere à comunicação interinstitucional dos órgãos relacionados à emissão de



visto e à concessão de reunião familiar. Depois da Resolução nº 27/2018, quem analisa a questão de deferimento de vistos é o Ministério das Relações Exteriores e não mais o CONARE. No entanto, a comunicação entre esses órgãos demonstra-se falha, visto que apesar de o pedido já ter sido deferido pelo CONARE, e termos seguidos os novos procedimentos, ainda assim quando o posto consular se comunicava com o Itamaraty, não havia qualquer registro de autorização para concessão do visto. A maior preocupação é que com a resolução vigente, o processo se torne, ao invés de mais célere, mais complexo e inacessível, de forma que atinja prejudicialmente o refugiado e seu familiar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ângela Facundo, em seu livro *Êxodos, refúgios e exílios: colombianos no Sul e Sudeste no Brasil*, diz que

[...] a separação entre sofrimentos sagrados e sofrimentos profanos não é significativa somente para o Estado-nação que oferece receber os refugiados. A distinção é transcendental também para as pessoas que veem seu sofrimento convertido em algo valioso, com a importância que daí deriva para as suas vidas que, pouco tempo atrás, eram produzidas como extermináveis.

Assim, compreendendo as diversas trajetórias e dificuldades na vida dos refugiados, bem como valorizando suas lutas e resistências, é que a reunião familiar torna-se direito tão fundamental e essencial para integração local desses indivíduos no país acolhedor.

O Brasil tem uma quantidade significativa de solicitações por reunião familiar. Uma quantidade expressiva que nos leva a refletir a necessidade de medidas do Estado para recebermos, com a maior respeito à dignidade, esses indivíduos.

Considerado espaço de realização pessoal e afetiva, e da vida em comunhão com outras pessoas, o núcleo familiar é fundamental para o desenvolvimento saudável de seus integrantes, principalmente quando se trata de indivíduos em situação vulnerável, como é o caso dos refugiados. Valorizar a unidade familiar dessas pessoas é um dever do Estado, de tal modo que o princípio da unidade familiar é visto em vários documentos basilares dos direitos humanos.

Se antes tinha a resolução nº 16 com problemáticas sobre rigidez com exigência de documentações e comprovação de dependência econômica, hoje, com a Resolução nº 27, as incertezas são outras. A dificuldade de comunicação com os órgãos responsáveis, bem como com as inseguranças de brechas que podem surgir com novos governos, são as novas problemáticas que devem ser discutidas para que não prejudiquem o refugiado e seu familiar.

A reunião familiar é o meio mais eficaz e seguro para que um refugiado que teve seus laços familiares interrompidos possa rever e se juntar novamente a sua primária natural de proteção e afeto. É o caminho mais duradouro para uma trajetória de integração local, bem-estar, de uma vida sadia e independente de alguém que está fora de seu país de origem. O Brasil é considerado internacionalmente um país acolhedor e com leis progressistas no âmbito de refúgio. No entanto, a prática dessas leis sempre trazem obstáculos que devem ser discutidas a fim de que esses indivíduos tenham total atenção de Estado. Não se deve aplicá-las como mais uma política migratória restritiva e securitária, mas sim de modo que se compreenda que se tratam de vidas e seus entrelaçamentos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o Estatuto do Refugiados*: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao ACNUR. O princípio da unidade familiar. Genebra, 2011.

BRASIL. *Código Civil, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm) . Acesso em : 4 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. A *Lei do Refúgio*. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm). Acesso em: 04 jan. 2019.

BRASIL (REPÚBLICA FEDERATIVA DO). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso em: 15 dez. 2018.

CALEGARI, Marília. Migração de crise: refúgio e família no Brasil. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 19., 2014, São Pedro, SP. *Anais...* Belo Horizonte: ABEP, 2014.

CONARE. *Refugio em números – 3ª edição*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados- apenas-5-1-mil-continuum-no-brasil/refugio-em-numeros\\_1104.pdf/view](http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados- apenas-5-1-mil-continuum-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf/view). Acesso em: 11 jan. 2019.

CONARE. *Resolução normativa n. 16 de 20/09/2013*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.normasbrasil.com.br/norma/?id=261097>> Acesso em: 3 nov. 2018.

DECLARAÇÃO de Cartagena. Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984. Disponível em: [//www.pucsp.br/IIIseminariocatedrasvm/documentos/declaracao\\_de\\_cartagena.pdf](http://www.pucsp.br/IIIseminariocatedrasvm/documentos/declaracao_de_cartagena.pdf). Acesso em: 13 dez. 2018.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: [www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.html](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html). Acesso em: 13 dez. 2016.

FACUNDO, Angela. *Êxodos, refúgios e exílios: colombianos no Sul e Sudeste do Brasil*. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2017.

GÁLIA, Rodrigo Wasem. A repersonalização das relações familiares. *BDJur*, Brasília, DF, 2007. p. 1 Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/10345>. Acesso em: 19 nov. 2018.

JASTRAM, Kate; NEWLAND, Kathleen. *Family unity and refugee protection*. Cambridge University Press, 2003. p. 555-603. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1559469>. Acesso em: 19 dez. 2018.

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

LÔBO, Paulo Luiz Netto. A repersonalização das relações de família. *Revista Brasileira de Direito de Família*, Porto Alegre, n. 24, p. 136-156, jun./jul. 2004.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. Entidades familiares constitucionalizadas: para além do *numerus clausus*. *Revista Brasileira de Direito de Família*, Porto Alegre: Síntese, n. 12, p. 40-55, jan./mar. 2002.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. Princípio jurídico da afetividade na filiação. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 5, n. 41, 1 maio 2000. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/527>. Acesso em: 19 nov. 2018.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Reunião familiar como alternativa de proteção: desafios e avanços na realidade brasileira. BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta (Orgs.). *Anais do Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas Públicas*. São Paulo, 2016. Disponível em:

[https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/migracoes Internacionais.php](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/migracoes_Internacionais.php). Acesso em: 4 jan. 2019.

ONU. ACNUR. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf) . Acesso em: 13 dez. 2018.

PACTO Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos. Adotado pela Resolução n. 2.200 A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas. Brasília, DF, 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm). Acesso em: 13 dez. 2018.

SOARES, Carina de Oliveira. Análise do princípio da unidade familiar no direito internacional dos refugiados. *Universitas Relações Internacionais*, Brasília, DF, v. 10, n. 1, p. 123-137, jan./jun. 2012.

# Agência escrava e abolicionistas: considerações sobre a construção do abolicionismo no Brasil

Jheniffer Ribeiro<sup>1</sup>

email: jheniffercoiot@gmail.com.

## RESUMO

Esse artigo é continuidade da apresentação na 13<sup>a</sup>. Jornada de Iniciação Científica da Fundação Casa de Rui Barbosa, em que refleti sobre a construção do discurso abolicionista por Joaquim Nabuco e Rui Barbosa. Pretendo fazer um panorama da escravidão como instituição estruturante da sociedade e da política brasileira e procuro construir um argumento no qual o discurso abolicionista no Parlamento feito por Nabuco e Rui seja compreendido como um reflexo da conjuntura social e política do Brasil, principalmente das demandas escravas.

**Palavras-chave:** escravidão; movimento abolicionista; Joaquim Nabuco; Rui Barbosa; abolicionismo institucional.

A vida pública de Joaquim Nabuco e Rui Barbosa nos coloca o desafio de observar suas atuações políticas como episódios conjunturais, já que grande parte de seus exercícios políticos envolvem um debate central para compreensão da construção social do Brasil e parte de sua história, no caso, a abolição da escravidão. O debate parlamentar sobre o assunto foi um processo muito complexo e envolveu muitas dissidências. Nesse sentido, proponho pensar a abolição como um movimento que envolveu as camadas populares, a atuação de um agente social importante, os escravos, em uma conjuntura na qual o debate político sobre o assunto seria cada vez mais inevitável. Os dilemas da nação não foram discutidos somente pelo viés institucional. Na verdade, procuro construir nesse artigo um argumento no qual as ações institucionais aparecem como um reflexo social, no caso, das demandas que apareciam nesse processo de reconfiguração. A historiografia sobre abolição no Brasil nos leva a observar que esse fenômeno não teve uma causa única,

---

<sup>1</sup> Estudante de História da Universidade Federal do Rio de Janeiro, bolsista da Fundação Casa de Rui Barbosa, no projeto “Três Gerações de 1970: Rio Branco, Rui e Nabuco. Uma Biografia” orientado por José Almino de Alencar. Editora da *Revista Outrora*.

mas sim uma confluência de fatores conjunturais que promoveu continuidades, rupturas, e transformações no campo social e político.

## A QUESTÃO DA ESCRAVIDÃO

As complexidades envolvidas no tráfico atlântico de escravos, ancorado em aparatos primordialmente raciais, marcaram a história do Brasil de maneira profunda, fizeram com que esse território servisse como uma espécie de laboratório racial<sup>2</sup> e, de certa forma, desempenhou um papel estrutural na sociedade brasileira. O sistema escravista condicionou a maneira pela qual, inicialmente, o Império e depois a República se ordenassem como instrumentos de controle e organização social. Essas condições ficam evidentes quando observamos as ações de políticas públicas adotadas na construção de uma nação e de uma identidade nacional que não estivessem atreladas à escravidão, e quando verificamos a negação de uma composição social demarcada pela presença africana.

Esses dilemas da nação, fundamentalmente perpassados pela questão do escravismo e, conseqüentemente, pelos debates sobre raça, nos ajudam a compreender o processo de uma nação que se tornara independente e não estava mais sob a tutela colonial. O Brasil independente e republicano deveria assegurar a unidade nacional, acabar com o tráfico de escravos, mobilizar comportamentos cosmopolitas na vida social, seguir os passos dos países europeus rumo à modernização e obliterar as pechas do seu passado colonial. Diante dessa tarefa, as ações políticas estiveram primordialmente baseadas em aparatos atrelados a raça que, enquanto categoria analítica, é constituída de inúmeros debates, mas que no Brasil foi e ainda é uma representação da diferença, estabelecendo hierarquias sociais e enunciando identidades.<sup>3</sup>

Lília Schwarcz, em *Nem preto nem branco, muito pelo contrário* (2012), utiliza raça como paradigma importante para compreender a constituição das instituições e do corpo social do Brasil. Ela faz uma reconstituição histórica do termo, discutindo-o desde quando era conhecido como categoria biológica, fomentado por teorias raciais

---

<sup>2</sup> SCHWARCZ, Lília Moritz. *Nem preto nem branco, muito pelo contrário*, p. 17.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 26-27.

*deterministas*, até o momento em que as interpretações sobre raça passam a ser estabelecidas por elementos culturais localizadas em um contexto.<sup>4</sup> O esforço da autora em elucidar como a questão racial no Brasil é um aspecto determinante na consolidação de uma estrutura organizadora e de controle social nos ajuda a pensar como o Brasil lidou com a questão da escravidão, com o seu processo de declínio e com a tentativa de resolver os seus resquícios no mundo social, para que assim fosse apresentado um novo modelo de “civilização”.

Observar as medidas adotadas pela corte imperial ou pela República utilizando a raça como pano de fundo leva-nos a concluir que o Brasil não resolveu os problemas causados pela dependência de 300 anos da instituição escravista. Um dos exemplos para considerarmos essa afirmativa pode ser observado nas políticas de incentivo à imigração adotadas pelo Império. Segundo Alencastro, em “Proletários e escravos: imigrantes portugueses e cativos africanos no Rio de Janeiro, 1850-1872”, havia um projeto de construção nacional para o país proposto, articulado e conduzido pelas elites – as burocracias e os grandes fazendeiros – que se assentava na preocupação com o futuro sociocultural e econômico do Brasil. Os estímulos para imigração estavam em consonância com a necessidade da consolidação de regiões militarmente vulneráveis, como as regiões fronteiriças; a necessidade de mão de obra no setor terciário no Rio de Janeiro; e a própria redução do tráfico negreiro, que significava, para certo setor da sociedade, a oportunidade de desmanchar o cenário de um território composto de inúmeras cidades escravistas, no qual os escravos dominavam o setor de serviços. Para o autor, duas motivações eram centrais para as políticas de imigração: a primeira estava no campo econômico, era articulada pelos fazendeiros e pelos grandes comerciantes e dizia respeito à necessidade de mão de obra, de modo que qualquer trabalhador serviria para manter a grande propriedade e a economia agrícola. Já a segunda, trazia o sentido político-ideológico de europeizar uma sociedade africanizada pelo escravismo, um projeto de “civilização” encabeçado pela burocracia e pela inteligência do Império que tinham em si preocupações relacionadas às características étnico-culturais dos imigrantes.

Outro exemplo que evidencia o *script* da história do Brasil em silenciar seu passado está na difusão e consolidação da ideia de democracia racial que se arrasta até os dias atuais. A necessidade de valorização nacional fez da miscigenação uma representação da nossa identidade nacional, pautada no sentido de que somente esse

---

<sup>4</sup> Ibid., p. 26.

território tropical experimentou a mistura entre as raças de forma harmoniosa. Em o *Genocídio do negro brasileiro*,<sup>5</sup> Abdias do Nascimento se dedica a construir uma linha de argumentação em que procura discutir a ideia de que harmonia entre as raças não significava igualdade, mas sim um mecanismo do Estado brasileiro de silenciar as tensões raciais existentes e fomentar um imaginário coletivo, no qual a escravidão não estivesse relacionada com o cotidiano social e político. Obviamente, apesar dessas tentativas de obliteração, era nítido que havia distinções raciais e que, no plano social, branco sempre foi uma categoria para enunciar a experiência de indivíduos livres, ao contrário de negro.<sup>6</sup> Esses dois exemplos, um de cunho prático e outro de viés ideológico, são apenas episódios que ilustram uma complexa e elaborada construção da história do Brasil, que tentara maquiagem os problemas não solucionados pela abolição da escravidão. As iniciativas tomadas antes e depois da abolição são expressão de uma política de subalternização e exclusão dos negros no processo de consolidação da cidadania brasileira.

## O MOVIMENTO ABOLICIONISTA

Em um primeiro momento, as discussões direcionadas em findar a questão escrava estavam voltadas para o tráfico. Falava-se apenas em encerrar o comércio atlântico de sujeitos vindos da África, mas não necessariamente em uma emancipação ou abolição das práticas escravistas existentes no território brasileiro. Tinha-se a ideia de que a escravidão era um mal necessário e que seu fim seria promulgado gradativamente perante as transformações ocorridas no cerne social. Essa proposta foi encabeçada por José Bonifácio e estava atrelada à tentativa de pasteurização da nacionalidade, pois, segundo ele, os escravos impediam que o Brasil fosse uma nação de nacionalidade homogênea e o trabalho livre não gerava inimigos. Além disso, o fim do tráfico com a manutenção das práticas escravistas mantinha os lucros dos cofres imperiais, garantia a mão de obra barata e legitimava a soberania nacional. Esse ideário de abolição gradual pode ser compreendido como uma tentativa de assegurar que não houvesse revoluções profundas

---

<sup>5</sup> NASCIMENTO, Abdias. *Genocídio do negro brasileiro*.

<sup>6</sup> Para saber mais ver: LIMA, Ivana Stolze. *Inventário das identidades: os censos e a cor*.



na Nação. Isso demonstra como a constituição de toda a ordem moral, política e social estava vinculada profundamente com a manutenção da escravidão.

As especificidades dos acontecimentos que ordenaram a causa fim da escravidão pertencem a um contexto político muito difuso, de inúmeras transformações de ordem moral e social da civilização brasileira. O maior envolvimento das camadas populares nas questões políticas, por meio das revoltas que ocorreram durante o Império, e o aparecimento de uma camada intelectual engajada na questão escrava, ilustram os anseios de uma nação que buscava novas formas de vida social. Esse laboratório racial, agora, era palco de um contexto em que as forças sociais em conflito tornaram inviável a manutenção da mão de obra escravista.

Ângela Alonso, em seu trabalho “O abolicionismo como movimento social”, centra seus esforços em discutir por um viés sociológico a política do abolicionista. Segundo ela, os estudos sobre a abolição fatiaram o fenômeno considerando os fatores de forma autônoma, como se fossem episódios distintos que desencadearam distintas abolições. Essa análise faz com que se perca a natureza relacional da política, pois um movimento social só existe em relação ao Estado. O que a socióloga se propõe a fazer é observar a abolição não como um fato em si, mas como um fenômeno que esteve localizado em uma arena confrontativa, na qual havia instituições políticas, espaços públicos e clandestinidade.<sup>7</sup> Um movimento social é um jogo de confrontos, não se constitui somente de seus princípios e disposições, mas também das relações desenvolvidas com os que ocupam as trincheiras opostas. A mobilização de um grupo é sempre contra interesses e valores de outros grupos. Nesse sentido, faz-se necessário observar esse conflito por uma esfera macro, pois a causalidade dos fatos isolados não dá conta de conceber as mudanças de um modo de vida.

O abolicionismo no Brasil é parte da tríade que se completa com a presença do Estado e de seus opositores, que procuram legitimação na opinião pública e no reconhecimento do Estado. Assim, seus espaços de atuação são via instituições e vias de espaço público, e suas estratégias estão pautadas na agência escrava, que promoveu revoltas e levantes. Do mesmo modo, a retórica de legitimação dá-se por meio de uma elite intelectual engajada que desencadeia iniciativas do governo.

Nesse sentido, é importante ressaltar como uma agenda que se preocupou com os estudos culturais no Brasil desenvolveu um argumento no qual a ação dos escravos possa

---

<sup>7</sup> ALONSO, Angela. O abolicionismo como movimento social.

ser considerada um fator preponderante para o fim da escravidão. Esses estudos pontuaram como a historiografia atrelava os movimentos políticos apenas aos homens livres, não levando em conta que os escravos faziam política com os recursos que lhes eram viáveis e que esses indivíduos subalternos tinham leituras políticas, independente de terem projeto político.<sup>8</sup> Angela de Castro Gomes, em ensaio “História, historiografia e cultura política no Brasil: algumas reflexões” se propõe a desenhar a trajetória do conceito de cultura política no campo da história e de áreas correlatas. Ao longo do seu ensaio, ela perpassa os significados que foram atribuídos a “cultura política” e como a reformulação da historiografia social, atrelada a transformações teóricas metodológicas no campo da história, foi importante para incorporar um sentido que reconhecesse novos agentes políticos e repensasse as relações sociais.

A ampliação do termo possibilitou revisitar as relações de dominantes e dominados, visto que, esses novos estudos abandonam as generalizações e a ideia de que nesse tipo de relação os dominados são agentes passivos dos desejos, mandos e desmandos dos dominantes. Além disso, abole a premissa de que apesar da existência de um desequilíbrio de forças, o dominante anula os indivíduos subalternos somente pelo seu poder de classe, econômico e racial. O que está em jogo é a busca pela compreensão da experiência desses indivíduos no processo histórico em que viveram. Isso torna a análise historiográfica muito mais comprometida em enxergar os indivíduos como sujeitos da sua própria história. Essa nova forma de enxergar os agentes históricos fez com que as crenças e valores desses homens fossem observados como comportamentos que também orientavam sua esfera política e, por isso, várias práticas cotidianas passaram a ser politizadas.

Dessa maneira, entende-se que cultura e política são duas dimensões sociais que se constroem e auxiliam mutuamente. É importante frisar, como consequência, que toda estrutura do período que a historiografia compreende como Brasil Império é impregnada de “cultura política”. Dito isso, é possível refletir sobre as revoltas, motins e outras manifestações populares atribuindo-lhes um sentido político. Isso nos faz pensar como a esfera política não está somente atrelada aos meios institucionais, mas imbricada na vida social.

Diante desse argumento, as questões que envolvem a abolição da escravatura não estão restringidas à vontade do poder político ou à benevolência desse poder com a

---

<sup>8</sup> Para saber mais ver: REIS, João José. O levante dos malês: uma interpretação política.

instituição. A escravidão já não era mais um mal necessário, visto que sua estrutura não condizia mais com o contexto social do Brasil. A construção de um abolicionismo institucional se revela como uma circunstância na qual o Estado teve que lidar com a escravidão, visto que a possibilidade conjuntural não indicava outro caminho: o movimento abolicionista institucional era um catalisador de difusão e aglutinação de uma vontade contra-hegemônica e estava respaldado pelos movimentos sociais populares. Nesse sentido, a implementação da lei de 1888 é resultado de um conjunto de motivos econômicos, estruturais e políticos que encerram um ciclo de 300 anos de exploração.

Com o surgimento da Sociedade Emancipadora do Elemento Servil e com a repercussão do jornal *Gazeta da Tarde*, José do Patrocínio trazia o assunto da escravidão por meio dos textos inflamados do abolicionista Joaquim Nabuco e o diálogo com os de Rui Barbosa. Assim, o Movimento Abolicionista ganhava força em um cenário político muito complexo. O grande desafio do projeto abolicionista naquele momento era convencer a aristocracia política de que as forças sociais em conflito não se resolveriam sem a abolição.

## O ABOLICIONISMO E AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

O movimento abolicionista, pela atuação Joaquim Nabuco, reitera o argumento de que a escravidão era uma instituição estruturante, o que ele chega a chamar de um “Império dentro do Império”. Sua atuação no Parlamento, que deu início à campanha abolicionista em 1879, fora no sentido de buscar aliados para o seu projeto de revolução social, que tinha como principal eixo o fim da escravidão sem o ressarcimento dos donos de engenho. O projeto de Nabuco sobre a abolição estava intimamente ligado a seu viés monarquista, pois, segundo ele, o problema do Brasil não era a monarquia, mas a escravidão, que promovia o monopólio da terra, do trabalho, do capital e do poder. Nesse sentido, o que deveria ocorrer seria uma reestruturação das instituições monárquicas, que ele descreve em o “Abolicionismo” (1883). Esse argumento de Nabuco aponta para um fato importante: o abolicionismo não se dirigia aos escravos. Por mais que ele fizesse o uso de uma retórica moral acerca da escravidão, elencando as crueldades do sistema

contra a população escrava, seu princípio estava na busca pelo combate da instituição que corrompia o Império e impedia que o Brasil se desenvolvesse social e economicamente:

Com efeito, Sr. Presidente, por mais agradável que seja para as recordações de toda a nossa vida podermos reconhecer que nós, abolicionistas, chegamos a tempo de apressar o movimento nacional por tal forma que o brasileiro, que antigamente olhava para o dia da libertação completa do território como um sonho apenas do seu patriotismo, pode hoje contar o intervalo que nos separa dele por alguns anos prestes a passar. Somos também obrigados a confessar que o abolicionismo apareceu uma geração mais tarde do que era preciso para impedir a escravidão de completar a sua obra. Essa obra está consumada nas províncias como no caráter nacional, na fortuna do Estado como em toda a nossa vida pública e privada; e é relativamente quase que um fato insignificante que os últimos escravos sejam agora convertidos em dívida perpétua do Brasil, porque as consequências piores da escravidão já foram todas produzidas, e nós por séculos ainda teremos esse vício em nossa constituição social.<sup>9</sup>

Dessa forma, ao tratar da escravidão, Nabuco ultrapassa as questões ligadas a moralidade e faz uma análise baseada na ideia de que a abolição aconteceria naturalmente devido ao contexto global. No âmbito das questões econômicas, o trabalho escravo não seria mais tão rentável para o sistema capitalista como a mão de obra livre. Dessa maneira, a estrutura existente com relação ao mundo do trabalho deveria ser extinta, nascendo assim um novo *modus operandi*, no qual esses sujeitos pudessem ser trabalhadores livres com direitos garantidos pela constituição. Para ele, a abolição da escravidão total só poderia incorporar essas transformações profundas no cerne da sociedade brasileira se houvesse a emancipação das províncias. Tal se daria com a implementação do federalismo, afinal a autonomia das províncias poderia impulsionar o projeto abolicionista:

Se nós, que somos abolicionistas porque somos patriotas, nos condenássemos a ter as nossas vistas perpetuamente voltadas para o sofrimento dos escravos e para os suplícios da escravidão, teríamos abandonado uma parte principal do nosso dever para com esta pátria, que é também o escravo, que é principalmente o escravo, enquanto ele for o mais sofredor de todos nós, mas que não é somente ele. A propaganda federal não diminui, pelo contrário, estimula o movimento

---

<sup>9</sup> NABUCO, Joaquim. 3ª parte – Discursos 1885. In: NABUCO, Joaquim. *Nabuco Joaquim 1849-1910*. p. 429.

abolicionista. É na emulação das províncias que o abolicionismo tem encontrado o seu principal fator.<sup>10</sup>

O federalismo nacional com um poder central seria, de acordo com Joaquim Nabuco, uma medida que solucionaria dois problemas em uma medida só. Um era as divergências existentes entre os diferentes territórios e o outro era o desenvolvimento dessas províncias que estava submetido à burocracia central. A relação entre o poder monárquico e a ideia de federação é bastante ambígua nos discursos de Nabuco, entretanto é possível observar certa tendência na defesa desse modelo político e social devido à existência de uma forte aristocracia que monopolizava a propriedade e a política. Dessa maneira, para Nabuco, somente a monarquia, abolindo a escravidão, teria forças para barrar os interesses da aristocracia rural. Outro ponto é o histórico de “avanços” promovidos pela monarquia, como a independência política e a criação do Estado, o que abre mais uma brecha para se consolidar a ideia de que a monarquia poderia ser um instrumento que fomentasse transformações de cunho político e social numa sociedade marcada pelo trabalho compulsório e pela estratificação social:

Mas exatamente em honra e pelo interesse desses escravos, cujos filhos, se não proximamente eles mesmos, hão de ser cidadãos brasileiros, é que nos cumpre apresentar medidas que acautelem a sorte desta pátria, que não pertence à geração de hoje, que pertence mais às gerações futuras; que não tem só presente, que tem uma duração indefinida, e que, portanto, é assim um depósito de honra ainda mais do que um patrimônio.<sup>11</sup> [...] Ora, esse efeito, Sr. Presidente, somente a federação pode determiná-lo; somente ela pode localizar o sangue onde ele for produzido; somente ela pode dar vida ao nosso território, associar o homem com o solo, em vez de ocasionar – o que a centralização tem feito – esta hipertrofia do centro, pior das doenças nacionais.<sup>12</sup>

Nos discursos de Nabuco no Parlamento, é possível observar o que se projetava para o futuro do Brasil. A posição demarcada que assumia o Partido Liberal que, por meio de Nabuco, buscava dialogar com os eleitores da Lei Saraiva, pontuando que a reforma

---

<sup>10</sup> Ibid., p. 430.

<sup>11</sup> Ibid., p. 430.

<sup>12</sup> Ibid., p. 432.

da monarquia, junto com a abolição promoveriam a liberdade não somente dos escravos, mas também de seus donos que eram reféns de uma riqueza efêmera. Junto a isso, a promulgação de uma lei agrária, que acenava para a possibilidade de democratização do solo, fomentaria uma revolução necessária, sem violência.<sup>13</sup> Essas reformas apresentadas na Câmara, que geraram intenso debate no meio político, estavam atreladas à necessidade de modernização do Brasil, no âmbito político e social. Joaquim Nabuco, personagem que encenou as duas campanhas, apresentando-as na Câmara dos Deputados, acreditava que essas mudanças seriam um caminho natural da sociedade brasileira. Para ele, essas reformas estruturais no meio político e no âmbito social eram um percurso para a consolidação de uma nação, na qual só seria possível se englobasse todos os agentes da sociedade brasileira, partindo dos escravos e das classes mais baixas.

Seguindo o mesmo ideal de Nabuco, Rui Barbosa é também um personagem público cuja trajetória política é atravessada pela abolição. Membro do Gabinete Dantas, que tinha um projeto pautado na modernização das instituições, reiterando a necessidade de se livrar da escravidão para caminhar em direção ao progresso, Rui se coloca incisivamente, como abolicionista. Numa conferência em agosto de 1874, na qual critica a Lei do Ventre Livre, fica clara a sua posição:

os abolicionistas [...] aplaudissem a essa reforma, sem advertir em que era apenas um melhoramento superficial, aparente, com que o Trono, ambicioso de colher as glórias da grande ideia, mas incapaz de assumir-lhe magnanimamente a responsabilidade, traçou protelar indefinidamente a reforma real<sup>14</sup>

A Lei do Ventre Livre, promulgada em setembro de 1871 foi uma tentativa da ala conservadora de controlar as forças sociais em conflito. Os membros da ala liberal se opuseram a essa medida que, apesar de dar a liberdade para os filhos de escravos, era ação meramente simbólica, visto que esses filhos ficavam sob custódia do senhor até os oito anos, e a aplicação da lei só acontecia nos centros urbanos.

---

<sup>13</sup> MARSON, Izabel Andrade. Domínio sobre o tempo: Nabuco, a escravidão e o abolicionismo. In: \_\_\_\_\_ *Política, história e método em Joaquim Nabuco*, p. 112-113.

<sup>14</sup> BARBOSA, Rui. *Trabalhos políticos*, p. 246.

Um momento muito simbólico na atuação parlamentar de Rui Barbosa foi sua indicação pelo conselheiro Dantas para redigir o projeto da eleição direta,<sup>15</sup> projeto que também seguia a linha dos discursos das reformas necessárias para que o Brasil se modernizasse e fosse uma nação livre efetivamente. Apesar disso, um dos pontos do projeto, o que discutia o voto dos analfabetos, aparece como uma medida não tão libertária assim, visto que a maioria da população era analfabeta. Nesse sentido, a aprovação do projeto pelo Parlamento revelava mais uma forma de exclusão da população nos processos políticos, por parte das instituições. Ainda assim, Rui e seus companheiros do Partido Liberal pontuavam que a reforma eleitoral seria mais uma forma de acelerar o fim da escravidão.

Outro projeto apresentado na Câmara, em que Rui Barbosa era um dos redatores foi o “Projeto Dantas” que resultou na promulgação da Lei dos Sexagenários. O projeto sofreu muita represália no Parlamento, visto que colocava em questão o direito à propriedade. O texto do projeto, inicialmente, pontuava que os donos de escravos não receberiam indenização, limitava a condição de escravo até os 60 anos e estabelecia uma assistência aos escravos recém-libertos que não conseguissem emprego. A lei foi aprovada em 1885, quando os senadores barão de Cotegipe e Antônio Saraiva articularam uma emenda no texto, que alterava a idade de 60 anos para 65, aumentando o tempo de serviço e incluindo a indenização dos proprietários de escravos.

Além de sua ação parlamentar, Rui se destaca escrevendo em colunas de jornais relevantes do período, sempre em defesa da abolição da escravidão e dos escravos, juntamente com os projetos encabeçados pelo Partido Liberal. Esse ponto fica claro quando observamos seu discurso, quando a abolição já havia praticamente acontecido, no Teatro São João, com título “Aos abolicionistas baianos” em um evento de associações abolicionistas:

Abolicionismo é reforma sobre reforma; abolicionismo é reconstituição fundamental da pátria; abolicionismo é organização radical do futuro; abolicionismo é renascimento nacional. Não se há de indicar por uma sepultura com uma inscrição tumular, mas por um berço com um horóscopo de luta.<sup>16</sup>  
[...]

---

<sup>15</sup> O projeto de eleição direta, intitulado Lei Saraiva – Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881. Este decreto instituiu o título de eleitor, proibiu o voto dos analfabetos e adotou eleições diretas para todos os cargos eletivos do Império Brasileiro.

<sup>16</sup> BARBOSA, Rui. *Trabalhos diversos*, p. 136-37.

A liberdade religiosa, a democratização do voto, a desenfeudação da propriedade, a desoligarquização do Senado, a federação dos estados unidos brasileiros... com a Coroa, se esta lhe for propícia, contra e sem ela, se lhe tomar o caminho<sup>17</sup>

Em outro momento, quando a escravidão já havia sido abolida também reitera que o abolicionismo, que conseguiu a liberdade dos cativos com a implementação da Lei Áurea foi um “troféu revolucionário, não da Coroa mas rebeldia incruenta dos escravos, com apoio da opinião pública e do exército brasileiro”.<sup>18</sup>

## RECAPITULANDO

Construir um diálogo entre a vida pública de Joaquim Nabuco e Rui Barbosa com o fim da escravidão no Brasil é uma reflexão que busca entender as ações políticas por meio dos espectros do meio social. Se a abolição do escravismo no Brasil ocorreu através de um ambiente social que estava passando por transformações, busquei pontuar como isso se reverberou nos discursos nas instituições públicas.

Falar de uma "história de vida" é pressupor que a vida é um conjunto de acontecimentos concebidos como história individual, que pode ser relatada, indicando, como diz o senso comum, a existência de um "caminho a ser traçado" – em que há começo, meio e fim. A vida relatada como biografia ou autobiografia transcorreria, segundo o senso comum, uma ordem linear e cronológica. Assim, busca-se dar sentido lógico às etapas de um desenvolvimento necessário. Essa propensão leva o ideólogo a selecionar, em função de uma intenção global, certos acontecimentos significativos e estabelecer entre eles conexões coerentes. A investigação de trajetórias políticas e de vida pública é um campo que exige a desmistificação da ideia de que as experiências podem ser engendradas em uma narrativa contínua e unificadora sobre esses indivíduos.<sup>19</sup> Muitos fatores influenciam as narrativas políticas e suas disputas, por isso o esforço deste trabalho intelectual é perceber como as ações políticas e as atuações de personagens

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 140.

<sup>18</sup> MAGALHÃES, Rejane M. Moreira A. *As ideias abolicionistas de Rui*, p. 16.

<sup>19</sup> Sobre a produção de textos biográficos ver: BOURDIE, Pierre. A ilusão biográfica.



públicos são conjunturais e, em muitos casos, não estão baseadas em aspectos morais desses sujeitos.<sup>20</sup>

Sendo assim, ao desenvolver uma pesquisa sobre a vida política desses personagens não me passou despercebida a ligação entre os projetos políticos que envolviam suas trajetórias enquanto sujeitos públicos com o que estava acontecendo no meio social. A importância de Joaquim Nabuco e Rui Barbosa para o debate sobre o fim da escravidão é um debate consolidado na historiografia clássica do período. Entretanto, considero importante observar como esse *status* não é reflexo apenas de um ímpeto abolicionista, mas também de demandas sociais que incluem outros sujeitos tão importantes no processo de abolição.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. Proletários e escravos: imigrantes portugueses e cativos africanos no Rio de Janeiro, 1850-1872. *Novos Estudos*, São Paulo: Cebrap, v. 2, n. 21, p. 30-55. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/232807743/ALENCASTRO-Luiz-Felipe-de-Proletarios-e-Escravos> Acesso em: jan. 2019.

ALONSO, Angela. O abolicionismo como movimento social. *Novos Estudos*, São Paulo: Cebrap, v. 33, n. 3, p. 115-137, nov. 2014. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-100/> Acesso em: jan. 2019.

BARBOSA, Rui. *Trabalhos diversos*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1965. (Obras Completas de Rui Barbosa, v. 15, 1888, t. 1).

BARBOSA, Rui. *Trabalhos políticos*. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura, Fundação Casa de Rui Barbosa, 1987. (Obras Completas de Rui Barbosa, v. 2, 1872-1874, t. 2).

BOURDIE, Pierre. A ilusão biográfica. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína (Orgs.). *Usos e abusos da história oral*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2014.

GOMES, Angela de Castro. História, historiografia e cultura política no Brasil: algumas reflexões. In: SOIHET, Rachel; BICALHO, Maria Fernanda Baptista; GOUVÊA, Maria de Fátima Silva (Orgs.). *Culturas políticas: ensaios de história cultural, história política e ensino de história*. Rio de Janeiro: Mauad, 2005. p. 21-44.

---

<sup>20</sup> Para saber mais ver: ALONSO, Angela. O abolicionismo como movimento social.

LIMA, Ivana Stolze. Inventário das identidades: os censos e a cor. In: \_\_\_\_\_. *Cores, marcas e falas: sentidos da mestiçagem no Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003. p. 89-132.

MAGALHÃES, Rejane M. Moreira A. *As ideias abolicionistas de Rui*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. Disponível em: <  
[http://www.casaruibarbosa.gov.br/interna.php?ID\\_S=104](http://www.casaruibarbosa.gov.br/interna.php?ID_S=104)> Acesso em: fev. 2019.

MARSON, Izabel Andrade. *Política, história e método em Joaquim Nabuco: tessituras da revolução e da escravidão*. Uberlândia: Edufu, 2008.

NABUCO, Joaquim. *Joaquim Nabuco 1849-1910*. Textos de Munhoz da Rocha Netto e Gilberto Freire e seleção de discursos de Gilberto Freire. 2. ed., ampl. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

NASCIMENTO, Abdias do. *Genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. São Paulo: Perspectiva, 2016.

REIS, João José. O levante dos malês: uma interpretação política. In: REIS, João José; SILVA, Eduardo. *Negociação e conflito: a resistência negra no Brasil escravista*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 99-122.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Nem preto nem branco, muito pelo contrário: cor e raça na sociedade brasileira*. São Paulo: Claro Enigma, 2012. (Agenda brasileira).

## Rui Barbosa: entre leituras e memórias

Ana Carolina da Silva Duarte<sup>1</sup>  
[duarteana@id.uff.br](mailto:duarteana@id.uff.br)

### RESUMO

O artigo tem como proposta evidenciar reflexões sobre a trajetória política de Rui Barbosa. Analisar o pensamento e a atuação de Rui é tarefa complexa, por se tratar de um personagem com uma produção intelectual vasta, além de ter atuado em períodos históricos muito relevantes para a formação do Brasil republicano. Sendo assim, serão enfocados dois períodos: os primeiros (1868 a 1888) e os últimos anos (1916 a 1919) de sua trajetória política. Da primeira fase, será destacada a atuação de Rui nas questões da abolição e da reforma eleitoral. Na segunda fase, serão abordadas análises que trazem à tona os desdobramentos do início da República.

Através dos debates fundamentais da abolição da escravatura e da reforma eleitoral, será analisada a preocupação de Rui com a estabilidade entre as instituições, inclusive nestas duas matérias, cruciais na opinião pública. Em seguida, será observado como o Rui Barbosa republicano se converte em um democrata utópico. A necessidade de preservar a ordem leva Rui à busca de uma prática constitucional cotidiana, e para tal, ele adota um tom de realismo na arena política. Para exemplificar, será usado documento breve e ainda inédito de Rui, “Revisão ou revolução”, de 1916. Neste rascunho, claro na conceituação, pode-se notar sua visão mais experiente e menos doutrinária. Sutilmente, ele realiza um trabalho de comparação histórica calcado na sua própria experiência.

**Palavras-chave:** Rui Barbosa, revisão constitucional, reforma eleitoral

Rui Barbosa consolidou-se na história do Brasil com atuação multifacetada, envolvida em redes complexas de períodos históricos agitados e decisivos para a formação do país. Costuma-se destacar Rui em relação às suas frentes de atividade: deputado, ministro da Fazenda, diplomata, senador, candidato à presidência, advogado, jornalista e usuário modelo da língua culta.

Segundo aponta José Almino, no artigo “O jovem Rui”, é um exemplo da camada média urbana que se insere na agenda política, que fica conhecida como a geração de

---

<sup>1</sup> Estudante de História, da Universidade Federal Fluminense (UFF). Bolsista do projeto “Levantamento de fontes e transcrição de textos para Obras Completas de Rui Barbosa”, sob orientação de Laura do Carmo, do Setor Ruiano.

1870. O fim do tráfico negreiro, em 1850, promove o investimento de mais capital em outros setores da economia e aumenta a população urbana, embora a economia ainda fosse de base agrícola.

Rui não vinha de família oligárquica e tradicional, como era comum na trajetória dos bacharéis. Sobre essa questão das origens sociais e, em outros casos, étnicas, pensadores como Gilberto Freyre entendiam que a geração de 1870, “com a palavra e ação”,<sup>2</sup> dominam a opinião em nome do pensamento liberal que se desenhava, a despeito das barreiras sociais e possibilidades muito limitadas de ascensão na sociedade oligárquica.

Em 1868, os liberais começam a enfrentar diretamente o poder pessoal do imperador, tecendo críticas enfáticas ao modelo político da Monarquia. Nesse mesmo ano foi criado o Clube da Reforma, que tinha como principal propósito defender a reforma eleitoral. O periódico *O Radical Paulistano*, fundado em 1869, já começa a juntar as ideias republicanas, além de pautas como a extinção do Poder Moderador, eleição direta e abolição, defendidas principalmente por Luís Gama (outro filho da geração de 1870). Rui integra esse jornal, mas não defende todas as pautas de forma integral.

No entendimento de José Almino, no mesmo texto – “O jovem Rui” –, as pautas da reforma eleitoral e da abolição podem ser pensadas como as “pontas de lança” do Partido Liberal, no momento em que Rui se junta a ele. A formação do Partido Liberal é orientada em meio a arranjos políticos, trocas de gabinetes, e motivada pelo conservadorismo que perdurava no governo desde 1868.

Quando Rui é eleito para a Assembleia Legislativa Provincial em 1878, ano em que a ala liberal consegue retornar ao poder, a eleição direta volta à tona. Há um debate sobre a natureza dessa reforma eleitoral: se ela implicaria uma mudança constitucional ou se seria somente uma lei ordinária. No final, foi convocada uma Constituinte, que se propunha a reformar somente os artigos sobre a questão eleitoral. As principais propostas foram que o voto seria restrito aos letrados, e a renda mínima para votação seria aumentada. O projeto gera muitas críticas, recebendo o nome de “constituinte constituída”, por conta de seus poderes limitados. Uma dissidência liberal, liderada por figuras como José Bonifácio e Joaquim Nabuco, faz forte campanha contra essa proposta. Nesse contexto, Rui defenderá o ponto de vista do projeto do governo, numa ávida defesa do gabinete liberal. Em apoio à reforma eleitoral, Rui defende os chamados “censo

---

<sup>2</sup> ALENCAR, José Almino de. O jovem Rui, p. 14.

literário” e “censo pecuniário”. Em relação ao primeiro ponto, ele argumenta que, ainda que o sufrágio universal seja desejado, é necessário que a educação avance. Na sua compreensão, saber ler e escrever não seria uma limitação do direito, mas uma condição ao seu exercício. Considera essas as expressões do liberalismo verdadeiro.

O projeto acaba rejeitado no Senado e só volta no Gabinete Saraiva, em 1880. Rui Barbosa então redige a Lei Saraiva, que reafirma a restrição aos analfabetos e aos que têm renda baixa. Apesar destas ressalvas, a Lei introduz pontos liberalizantes dentro das suas limitações, como o direito de voto aos não católicos, libertos e naturalizados. Essas medidas tiveram como efeito, porém, a redução drástica no número de votantes. O gabinete Saraiva acaba caindo sob o peso da reforma eleitoral.

Depois desse episódio, é indicado o gabinete de Martinho Campos, que, embora representasse a situação liberal, era escravocrata. Rui apoia esse gabinete, considerando a continuação do “liberalismo possível e realista”,<sup>3</sup> e a rede de sociabilidade para atrair apoio da bancada baiana. Em discurso como líder do governo, Rui não enfoca a questão do escravismo de Martinho Campos, em nome de realizações liberais que considerava primordiais (a Lei Saraiva, as eleições diretas). Ainda segundo José Almino, o movimento abolicionista tem duas fases: de 1879 a 1884, em que o abolicionismo era uma campanha solitária, sem recursos, e a segunda de 1884 a 1888, em que a sua causa é adotada pelos dois principais partidos do país, o liberal e o conservador. A Lei do Ventre Livre, em 1871, adiou o debate sobre a abolição do chamado “elemento servil”. Apenas o gabinete Dantas, em 1879, põe o abolicionismo na pauta constitucional.

Como a história nos mostra, a dimensão de embate e resistência à ideia da abolição perdurou até o seu limite. Rui sempre se pôs como um defensor da estabilidade política, escolha calcada pelo modelo de realismo político. Ao mesmo tempo, continuava sendo grande defensor da emancipação dos escravos. Assim, quando um gabinete político se mostrava mais liberal, ou quando a questão se tornava mesmo insustentável politicamente, Rui tomava frente neste imbróglio. Em 1879, durante o Gabinete Dantas, ele foi o principal autor da lei de emancipação dos sexagenários, que não previa qualquer indenização a proprietários. O texto causa grande crise e ajuda na derrubada do Gabinete. A lei só seria aprovada em 1885. Rui considerou que, tal como foi feita, ela impossibilitava a alforria imediata de um número grande de escravizados, pois o liberto teria que trabalhar mais três anos de forma gratuita para o seu proprietário.

---

<sup>3</sup> Ibid., p. 17.

Até o fim da Monarquia, Rui não ocupará mais cargos. Apesar disso, o período entre o final do Segundo Reinado e o processo da Primeira República é muito importante para pensar Rui Barbosa.

Podemos entender que, desde o início da carreira acadêmica, Rui afirma um compromisso com a construção de uma cultura política. Leandro de Almeida Silva, na dissertação *O discurso modernizador de Rui Barbosa*, vale-se da noção de modernidade (que é complexa e pode ter diferentes entendimentos) para dimensionar a modernidade da construção política de Rui, dentro das particularidades contraditórias do Brasil oligárquico. Nessa premissa, Leandro Silva comenta que a sociedade brasileira moderna, que se projetava no tempo de Rui, também era apegada às tradições. Baseado em Reinhard Bendix, no livro *Construção nacional e cidadania*, Leandro Silva explica que, no século XIX, a transição para a noção de um Estado liberal e capitalista na Europa leva a um conflito acerca do papel desse Estado com a responsabilidade social. Embora o discurso ainda fosse paternalista, como forma de exercer o domínio político, o Estado, inserido em nova lógica de mercado, se negava a antigas obrigações de auxílio e proteção às camadas pobres e subalternas.<sup>4</sup>

De fato, podemos perceber essa tensão também no caso brasileiro, e Rui se inseria nesse contexto como um sujeito histórico que buscava a modernidade. Leandro Silva<sup>5</sup> já identifica traços de modernidade na atuação de Rui na Faculdade de Direito em São Paulo, quando apresentou ao parlamento imperial um projeto de Reforma do Ensino Superior e Primário.

O que este autor percebe é que, ao mesmo tempo em que “as culturas políticas da época levavam em conta a coesão oligárquico-familiar e personalista”, a figura de Rui se destaca, buscando visibilidade nacional por meio de sua cultura política.

San Tiago Dantas no texto “Rui Barbosa e a renovação da sociedade” também endossa essa tensão entre Rui e a república que se moldava, com a ressalva, entretanto, na confiança que ele depositou nas forças de potencial de construção de uma nova sociedade, que acabaria com estruturas antigas, oligárquicas. Essa força estaria representada pela ascensão da classe média, moldada pelo desenvolvimento da economia e expansão das indústrias. A força política da classe média se mostra, no entanto, muito limitada frente ao poder consolidado vindo dos militares. Outro foco de atenção de Rui,

---

<sup>4</sup> SILVA, Leandro de Almeida. *O discurso modernizador de Rui Barbosa (1879-1923)*, p. 38-39.

<sup>5</sup> *Ibid*, p. 38.

para que Bolívar Lamounier<sup>6</sup> chama atenção, é a elaboração da institucionalidade do país. Para Rui essa construção institucional era fundamental, ou seja, organizar todo um arcabouço de procedimentos e entendimento entre cada uma das esferas do poder.

Também analisando a trajetória de Rui desde o início de sua vida pública, Christian Lynch, no artigo “A utopia democrática: Rui Barbosa entre o Império e a República”, entende que a ética republicana de Rui é moldada pela aspiração de uma sociedade utópica e justa. Um mau modelo político, segundo Rui, é a origem do autoritarismo, recai na subordinação das leis à soberania, assim como o judiciário ao poder político. Para se alcançar um governo justo, Rui considerava as reformas (eleitoral, judiciária e de instrução, administrativa, até mesmo a abolição da escravidão) um mecanismo para reordenar as instituições brasileiras, de forma a visar a ordem nacional, sem que houvesse o elemento de subversão.

Conhecendo o modelo político do início da República, a limitada “impregnação” das suas ideias na prática desse nascente sistema pode ser entendida através dos conflitos em conceitos fundamentais, como por exemplo o termo “conservadorismo republicano”. Para Rui, significava que se deveria buscar conservar as ideias liberais, o modelo de uma democracia liberal. Já para os chamados republicanos históricos, como Campos Sales, “conservar” tinha um viés aristocrático e oligárquico republicano.

Conceitos como “liberalismo” ou “conservadorismo” representam um desafio, pois podem ser facilmente generalizados. Quando se trata de Rui Barbosa, é ainda mais difícil estabelecer uma definição clara referente à sua atuação e produção intelectual. O autor Wendel Antunes Cintra consegue exprimir bem essa realidade nas suas palavras:

Rui mobilizava o arsenal teórico liberal, adaptando-o aos contextos políticos em que ele intervinha, enfatizando determinados pontos em detrimento de outros e, inclusive, em certas ocasiões, incorporando temas e abordagens estranhas ao próprio repertório do liberalismo clássico. Nesse sentido, compreender o liberalismo de Rui implica situá-lo no contexto político-intelectual em que ele atuava, reconhecer seus interlocutores – adversários e aliados –, bem como atentar para seus objetivos imediatos.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> LAMOUNIER, Bolívar. Rui Barbosa e a construção institucional da democracia brasileira.

<sup>7</sup> CINTRA, Wendel Antunes. Liberalismo, justiça e democracia, p. 201-202.

Por isso, ao trabalhar os documentos de diversas fases da trajetória de Rui, é interessante esboçar breve análise de como ele lia o seu entorno histórico, e munido do seu “arsenal teórico liberal”, desenvolvia seus posicionamentos. Em uma ocasião, transcrevi o que parece ser o rascunho de texto inédito das obras de Rui, de 1916, que me chamou atenção. Intitula-se “Revisão ou revolução”.<sup>8</sup> Trata-se de uma resposta de Rui a um artigo de Gil Vidal, publicado no *Correio da Manhã* de 2 de fevereiro de 1916. Nesse texto, Gil Vidal, deputado federal pela Bahia em 1906 e primeiro editor-chefe do *Correio da Manhã*, reage ao debate parlamentar sobre a necessidade de “revisão ou revolução” nos termos da reforma da Constituição, limitada, no caso, como vimos, à reforma eleitoral.

Em termos gerais, Rui dá uma breve explicação do que considera os termos “reforma e revolução”. “Essa fórmula [da revolução] não é uma ameaça, mas um aviso, um *memento*, um apoio aos sentimentos conservadores dos empenhados na existência do regímen.” Ou seja, quando o governo resiste a realizar reformas (econômicas, sociais) necessárias, então, potencialmente ocorrerá uma revolução, ruindo toda a ordem do regime (que era valor fundamental para Rui).

Reforma ou revolução é a expressão de uma lei natural. Quando a correção dos abusos não vem pela reforma, terá de operar-se pela revolução. Uma é a reparação consentida pelo governo. A outra é a reforma conquistada pelo povo.

O Rui que explica esses conceitos, em 1916, é aquele que fizera a campanha civilista em 1910, contexto de sua vida em que, segundo Lynch identifica, percebe-se a “teologia política liberal” de Rui, o anticandidato por excelência. Esta “teologia”, identificada por Lynch, se construiu a partir da disputa pela sucessão do presidente Afonso Pena (1906-1909). Em relação aos primeiros anos da República brasileira, essa campanha ficou marcada pelo intenso debate, que foi iniciado desde a indicação do nome de Rui Barbosa como candidato adversário do marechal Hermes da Fonseca.

O movimento civilista põe em cheque a cena política, pois a oposição se dá em face a um adversário militar, setor a que o Marechal estava vinculado e fundamental no balanço político do início da República. Sobre a questão militar no início da República,

---

<sup>8</sup> Ver anexos 1 e 2.



San Tiago Dantas<sup>9</sup> nos fornece uma visão calcada na análise de classes sociais. Esse autor percebe que, a partir da Guerra do Paraguai, o Exército ganha estabilidade interna e congrega novos membros da camada média. Essa nova camada da sociedade brasileira começou a se formar somente no último decênio do Império, embora tenha sido prenunciada pela atuação de visconde de Mauá nos anos 1855-1864. A partir desse ponto, há uma incipiente industrialização sob a iniciativa privada. No entanto, a camada média fica comprimida pela aristocracia produtora (os grandes produtores) e a classe da monarquia agrária.

San Tiago considera que os militares emergem como uma classe articulada, algo que a classe média industrial não conseguiu realizar. O setor militar foi capaz de captar as mudanças sociais oriundas de relativa modernização da economia e sociedade brasileiras e usá-las para se transformar em uma potência política no final do governo imperial. Por essa razão, a presença de militares foi predominante no início da República, também com relevância na formação intelectual, nas escolas militares. A geração da República no meio militar foi resultado de estabilidade e autoridade potencial compreendida naquele setor, juntando-se a um imperativo de alteração da ordem vigente. Na visão de muitos historiadores, como aponta Vera Lúcia Borges,<sup>10</sup> a atuação de Rui Barbosa na sucessão de Afonso Pena significou uma ruptura de lógica do sistema oligárquico, que era a política dos governadores.<sup>11</sup> Borges aponta que “pela primeira vez, a história republicana foi marcada por uma disputa efetiva. O confronto Hermes *versus* Rui dividiu a cena e os conchavos políticos de eleições anteriores foram revistos.”<sup>12</sup>

Desde os embates pela sucessão de Afonso Pena, Rui Barbosa começou a moldar um movimento político que se distinguia dentro da máquina institucional de então. Como exemplo, Borges mostra em seu artigo várias correspondências trocadas entre Rui e o senador Pinheiro Machado. Dentre elas, há uma carta apreensiva de Rui, escrita em razão da indicação do possível candidato do presidente, João Pinheiro. Este era de Minas

---

<sup>9</sup> DANTAS, San Tiago. Rui Barbosa e a renovação da sociedade.

<sup>10</sup> BORGES, Vera Lúcia Bogéa. A campanha presidencial de 1909-1910 na correspondência de Rui Barbosa e de Hermes da Fonseca.

<sup>11</sup> De maneira geral, a política dos governadores era um arranjo político próprio do início da República. Historiadores marcam o seu início no governo Campos Sales. Nele, o presidente da República assumia o compromisso de não interferir nos arranjos de poder locais dos estados (o que ficou conhecido como coronelismo). Assim, o Poder Executivo garantia o controle sobre o Congresso, e, assim, minava qualquer oposição. Esse acordo selava um equilíbrio entre o Poder Executivo e os poderes oligárquicos. (DIAS, Carlos Alberto Ungaretti. Coronelismo).

<sup>12</sup> BORGES, Vera Lúcia Bogéa. A campanha presidencial de 1909-1910..., p. 2.

Gerais, como Afonso Pena. Rui considerava preocupante a indicação do presidente, em termos de balanço de poder, e propôs ao senador:

Pense por um instante nesse passado, que é de ontem, formamos uma coligação, rompendo com o presidente da República, no intuito de reivindicar para a nação, ou para as opiniões políticas nela organizadas, o arbítrio da sucessão presidencial. O presidente não esposara abertamente candidatura alguma, nem antecipara a época da escolha do candidato. São fatos de há três anos; iríamos agora convir na revegação [sic] desse aresto, com o agravante de um acordamento descomunal e a outra, ainda mais séria, de se converter a deliberação acerca da candidatura presidencial, em meio decisivo de atuar sobre a eleição do congresso e a verificação de poderes.<sup>13</sup>

Após a morte de João Pinheiro, em 1908, o presidente trabalha para a indicação de David Campista, nome que Rui desaprovava enfaticamente por não considerá-lo apto e experiente para tal função. Nesse momento, no entanto, ele descarta a possibilidade de candidatura, em carta também endereçada ao senador Pinheiro Machado. Com a resistência em meio ao nome de David Campista, o presidente acaba indicando o então ministro da Guerra, Hermes da Fonseca. A indicação do militar, segundo Vera Borges, “renovava a amortecida chama do militarismo dos primeiros tempos da República como solução para impedir que a presidência continuasse nas mãos dos conselheiros do império como Rodrigues Alves, Afonso Pena, Rio Branco e Rui Barbosa”.<sup>14</sup>

A discussão sobre o desdobramento da campanha civilista é extensa na historiografia. Para nossa proposta de análise, no entanto, é importante destacar que o movimento eleitoral mobilizado por Rui rompeu com a função que o pleito exercia então: um mecanismo que reforçava a natureza da política oligárquica que vinha se construindo na República. Ao confrontar-se com um militar, representante da continuidade do regime, Rui conseguiu, de maneira democrática, mobilizar a opinião e contestar aquela realidade. Ainda que não tenha vencido, ele estabeleceu um novo sentido ao comportamento das pessoas diante das eleições.

A partir dessas considerações, compreendemos melhor a análise de Lynch, que identifica, após o civilismo, a construção “teológica” que Rui faz sobre si mesmo:

---

<sup>13</sup> Ibid., p. 3-4. Correspondência, datada de 2/12/1908, guardada no Arquivo Histórico Institucional da FCRB, Série Correspondência Geral (CR 848/3).

<sup>14</sup> Ibid., p. 6.

[...] Rui só poderia conduzir o povo no caminho da terra prometida, com a condição de não chegar até ela. Por isso, ele estragaria todas as possibilidades de ser escolhido candidato pelo *establishment*, lançando-se em campanha apenas depois de o obrigar a abandoná-lo com suas exigências impossíveis.

[...] Desde que, *nas condições políticas reais*, apoiado pelos *vendilhões e fariseus*, ele se mudasse para o Catete, Rui destruiria o seu ideal, e, com ele, todo o capital político construído desde a Monarquia. Ele era a “negação formal de todas as qualidades de homem de governo”, como o acusara Salles, porque temia que o princípio, a República liberal que pregava, não tivesse condições de se realizar, e que ele não deveria arriscar a conspurcar o ideal com o real, *encarnando sua pessoa na terra*. Ocorre que, para semear eficazmente para o futuro, Rui precisava vender o Apocalipse como próximo, e por isso [...] ele se via moralmente obrigado a concorrer à Presidência, desde que dinamitadas as pontes.<sup>15</sup>

Assim, ficava reiterada sua posição do “anticandidato”, sendo a “virtualidade da sua derrota” a própria força da campanha. Para alguns, essa reflexão o posiciona como um crítico de sua própria obra frustrada (a república), ou, ainda, um modernizador que não conseguiu achar seu caminho em uma sociedade profundamente oligárquica.

Ao olhar mais adiante, sob ponto de vista oriundo da análise de classes sociais de San Tiago Dantas,<sup>16</sup> entendemos que a objetividade da posição histórica de Rui por muito tempo foi menos lembrada do que a ideologia construída em torno da sua figura histórica. É dizer que, o pensamento da incipiente burguesia brasileira firma a imagem de Rui como exemplar, devido a sua origem não aristocrática, vida pessoal discreta, trabalho intelectual de simples identificação com valores da época, inteligência com impressionantes poderes de expressão. Não obstante, na perspectiva de San Tiago, a relevância de Rui se traduz não só no seu trabalho intelectual, mas na confiança que ele depositou nas forças de potencial de construção de uma nova sociedade, que acabaria com estruturas antigas, oligárquicas. Nessa definição, Rui navega por um modelo de estabelecimento de nova ordem social, mas de forma não revolucionária: de maneira difusa. Assim, Rui, pode ser de fato considerado um modernizador diante da sociedade; San Tiago Dantas considera que a falta de corpo político da nova classe média não permitiu que Rui concretizasse o

---

<sup>15</sup> LYNCH, Christian. A utopia democrática, p. 65. (Grifos do autor.)

<sup>16</sup> DANTAS, San Tiago. Rui Barbosa e a renovação da sociedade.

seu progressismo. Enquanto personagem histórico é possível concluir que ele compreendia essa situação e, por isso, seu posicionamento passa a ser reflexivo, ou mesmo “teológico”.

Ao voltarmos ao documento “Revisão ou revolução” (de 1916), que mostra um rascunho de Rui, em um raro momento de síntese, explicando que as reformas devem ser feitas quando convocadas pelo povo, vislumbramos um Rui que já refletira intensamente sobre as falhas enormes da República que ele ajudara a construir. Desse ponto de vista, ele se torna capaz de comparar os regimes da Monarquia e da República com uma visão experiente e não somente doutrinária. Portanto, o exercício de comparação histórica aparece nesse rascunho.

Ainda sobre a década de 1910, o autor Wendel Cintra, de forma semelhante a Christian Lynch, avalia que a ideia utópica da consolidação de uma República democrática e liberal parece ser, de fato, cada vez mais utópica, dada a realidade arbitrária e ditatorial do contexto do início da República. O regime ainda se mostrava muito instável para conciliar os mecanismos institucionais e os anseios da sociedade. A saída acabava se desdobrando em governos muito autoritários. Nesse ponto de sua atuação, Rui se baseia na literatura liberal clássica para fundamentar suas críticas ao regime, em especial a teoria dos “pesos e contrapesos”, que enfatizava as limitações do poder. Além disso, Cintra destaca as relações entre governos e o despotismo: um governo déspota é aquele que não apresenta contrapoderes em seu exercício, independente da origem desse governo (seja monárquico ou republicano).<sup>17</sup> Assim, uma das principais críticas que Rui teceu à República foi a falta de limites institucionais para o poder político.

Rui denunciava que o princípio da divisão de poderes, tal como previsto na Constituição de 1891, vigorava de modo muito precário no país e, com frequência, os governos extravasavam suas competências institucionais, cooptando o Congresso e o Judiciário, limitando as liberdades civis, perseguindo opositores ou intervindo violentamente para derrubar os governos estaduais considerados adversários. Se o Poder Executivo não encontrava contenção nos outros poderes da República, o que tínhamos na prática, dizia Rui, era uma “democracia esfarrapada”.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> CINTRA, Wendel Antunes. Liberalismo, justiça e democracia, p. 204.

<sup>18</sup> Ibid., p. 205.

A democracia esfarrapada era um problema não somente do ponto de vista institucional, mas também era o que permitia a escalada do autoritarismo. Exemplo disso é a grande produção de textos ruianos que discorrem sobre os abusos nos decretos do estado de sítio. O recurso legal e previsto na Constituição de 1891 acabou sendo deturpado e banalizado desde o início da República. Por isso, a grande atuação de Rui a partir de 1914 para impetrar *habeas corpus* que garantissem liberdade de oposição e de imprensa.

Em relação a sua experiência no governo imperial, discutido anteriormente, Rui mobiliza o seu acervo político e teórico para estabelecer que a República sofria de uma “falta de oxigenação nos pulmões representativos”.<sup>19</sup> Ou seja, os poderes constitucionais não se mostraram suficientes diante de uma ação oligárquica que não permitia o livre funcionamento político e as expressões de cidadania.

De fato, a importância da constitucionalidade e do funcionamento das instituições é tópico central na atuação política e intelectual de Rui. Em primeiro lugar, porque ele dominava um grande acervo teórico sobre modelos políticos de diversos países, e, portanto, sabia da importância e ajudou a construir um modelo institucional para a nova república. No entanto, podemos também interpretar tal preocupação como uma vertente do seu reformismo social. A sua grande preocupação era formar uma nação que seria integrada e ao mesmo tempo resguardada de possíveis abusos do governo. Se pensarmos que as camadas mais vulneráveis a esses abusos são as mais emergentes e empobrecidas, e também a preocupação recorrente de Rui em fortalecer setores urbanos da sociedade civil, percebemos claramente a busca de equilíbrio e harmonia.

A defesa dos direitos sociais e a melhoria das condições materiais de vida dos operários, desse ponto de vista, não tinha como finalidade fomentar o antagonismo e o conflito entre as classes sociais, mas antes buscava harmonizá-las. Rui acreditava que essas medidas dariam forma a uma “democracia social” no Brasil, uma democracia que não estivesse assolada pela divisão entre partidos ou classes, mas integrada em seus diversos segmentos organizados.<sup>20</sup>

Afirmar que Rui buscou o equilíbrio durante toda sua carreira não significa dizer que ele se manteve neutro. Como vimos anteriormente, o personagem histórico e ator

---

<sup>19</sup> Ibid., p. 207.

<sup>20</sup> Ibid., p. 219.

político Rui Barbosa era capaz de emergir em no contexto contemporâneo dos acontecimentos. Por isso, o liberalismo que diagnostica no final de sua carreira já não é o mesmo do fim do Império. Não só o contexto histórico mudou, mas a atuação de Rui também se pautava na constante difusão das suas ideias.

Quando ele expõe o seu pensamento no documento “Revisão ou revolução”, a explicação mostra uma face da linguagem de Rui que não aparece de maneira recorrente. Com a reflexão vista ao longo dos textos utilizados neste artigo, percebemos que aquele texto não se destaca tanto pelo seu conteúdo, mas pela sua linguagem, o que nos leva a entender que essa questão é vista, por muitos, como a chave para entender Rui.

Se a linguagem pode ser compreendida como uma forma de expressão de uma sociedade, para Rui ela assumia importância ainda mais distinta, pois a sua escrita era um instrumento político por si só. E como uso político, a linguagem construída por Rui era capaz de proteger o ideal do autor, conforme explica Laura do Carmo:

[Rui] foi acusado por José do Patrocínio de se ocultar atrás dos livros, de usar a correção do estilo e a prodigalidade das citações como “mais-valia”. A afirmação de José do Patrocínio pode ser injusta, porém não de todo falsa. Rui Barbosa não se furtava aos embates e à defesa dos ideais que julgava procedentes, porém sempre com uma armadura. Para enfrentá-lo, verbalmente pelo menos, era preciso ultrapassar essa barreira de 35 mil livros, listas de dados que revestiam os seus argumentos de certa aura, enxurradas de sinônimos e citações que atordoavam o receptor do discurso.<sup>21</sup>

Como visto no texto de Laura do Carmo, a escrita de Rui pode tanto afastar quanto buscar e agregar os seus debates. Isto é uma característica que mostra como o autor expôs seus ideais, mas sempre com uma construção intelectual muito marcante. “A sua linguagem, parece, é como um escudo que burilou durante toda a vida para construir e manter o retrato pelo qual queria ser visto: os seus textos”.<sup>22</sup> Ao longo da sua trajetória, acompanhada em parte no projeto de Levantamento e Transcrição das Fontes para Obras Completas de Rui Barbosa, é notável que os seus textos acompanham a construção da sua atuação política, mas, além disso, eles atestam um senso histórico muito interessante por parte de Rui.

---

<sup>21</sup> CARMO, Laura do. Marcas de leitura de Rui Barbosa, p. 133.

<sup>22</sup> Ibid.

“Revisão ou revolução” ajudou a sintetizar esta reflexão, pois ele se encontra com os textos que havia lido ao longo desses dois anos projeto. Como vimos nos pontos que levantei sobre sua trajetória, a cultura política de Rui é muito profunda, vai além dos significados aparentes. Através da sua atuação vemos a preocupação em construir as instituições e as ideias para a sociedade brasileira. Isso significou adotar um tom realista em nome da construção da estabilidade política, utilizando-se de um vocabulário político próprio de quem soube apreender os momentos históricos em que viveu.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, José Almino de. O jovem Rui: perseguindo a política. In: MAGALHÃES, Rejane de Almeida; SENNA, Marta de (Org.). *Rui Barbosa em perspectiva: seleção de textos fundamentais*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2007. p. 11-35.

BORGES, Vera Lúcia Bogéa. A campanha presidencial de 1909-1910 na correspondência de Rui Barbosa e de Hermes da Fonseca. Apresentado no seminário Cultura e Política na Primeira República: Campanha Civilista na Bahia. UESC. 09 a 11 de junho de 2010  
Disponível em: <http://www.uesc.br/eventos/culturaepolitica/anais/veraluciaborges.pdf>.  
Acesso em: jan. 2020.

CARMO, Laura do. Marcas de leitura de Rui Barbosa. *Escritos: Revista da Fundação Casa de Rui Barbosa*, ano 5, n. 5, p. 121-137, 2011.

CINTRA, Wendel Antunes. Liberalismo, justiça e democracia: Rui Barbosa e a crítica à Primeira República Brasileira (1910-1921). *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 99, p. 201-231, 2016.

DANTAS, San Tiago. Rui Barbosa e a renovação da sociedade. In: LACERDA, Virgínia Cortes de (Org.). *Rui Barbosa: escritos e discursos seletos*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa: Nova Aguilar, 1995. p. 55-69.

DIAS, Carlos Alberto Ungaretti. Coronelismo. FGV-CPDOC. *Dicionário da elite política republicana (1889-1930)*. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/dicionario-primeira-republica>. Acesso em: jan. 2020.

LAMOUNIER, Bolívar. Rui Barbosa e a construção institucional da democracia brasileira. RUI Barbosa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 49-127.

LYNCH, Christian. A utopia democrática: Rui Barbosa entre o Império e a República. In: MAGALHÃES, Rejane de Almeida; SENNA, Marta de (Org.). *Rui Barbosa em*

*perspectiva*: seleção de textos fundamentais. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2007. p. 37-66.

SILVA, Leandro de Almeida. *O discurso modernizador de Rui Barbosa (1879-1923)*. Juiz de Fora, 2009. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós graduação em História, Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: <http://www.ufjf.br/ppghistoria/files/2009/12/Leandro-de-Almeida-Silva.pdf>. Acesso em: jan. 2020.



## ANEXO 1: TEXTO DE GIL VIDAL

### Revisão e revolução<sup>23</sup>

Revisão ou revolução! É a flâmula de guerra que arvorou ontem um periódico de programa parlamentarista.

Revisão, sim! Mas revolução? Por quê? Estes dois programas não se associam, aberram um do outro, chocam-se, contradizem-se, não se completam. Rever é conservar, melhorando; é respeitar o que a obra da Constituinte tem de estável e aperfeiçoar o que tem de mau ou que a experiência de vinte e seis anos demonstrou ser mau. Revolucionar é subverter a ordem nacional, lançar o país na aventura, contribuir talvez para que se insinuem, com a aparência de elementos republicanos revisionistas, os inimigos do próprio regímen. A revisão pura e simples é um passo para a frente; a revolução pela revisão é um salto no vácuo. Uma é o sopro dum ideal; a outra é o ciclone, a tempestade destruidora, a sepultura do nosso crédito, do nosso nome e da nossa segurança. Em suma, rever dentro da ordem é obra de patriotismo e construção; rever com a desordem é serviço da demagogia e da ruína.

Num ponto pode-se dizer que a Constituinte foi, sobre todos os outros, duas vezes sábia: aquele em que previu a necessidade de rever-se a Constituição e estabeleceu a forma de revisão relativamente fácil.

Como, portanto, sustentar a revolução pela revisão, sem correr o risco da perda das mais caras esperanças revisionistas? Se a revisão é um programa – se assim se deve dizer – constitucional, porque pregá-lo fora da Constituição, com o apelo ao motim?

Não pode esta folha ser suspeitada de idolatria pela Carta de 24 de fevereiro.<sup>24</sup> Numa existência de quase duas décadas de lutas continuadas, mantidas muitas vezes sob o rouco dos potentados arbitrários, ela nunca esmoreceu no sem entusiasmo pelo programa revisionista. Nas colunas do *Correio*, os revisionistas mais avançados firmaram artigos de intenso combate. Mas nunca desejamos a revisão senão pelos moldes duma reforma pacífica.

---

<sup>23</sup> Texto de Gil Vidal. Transcrito a partir de: *Correio da Manhã* (Rio de Janeiro, ano 15, n. 6.187, 2 fev. 1916. p.).

<sup>24</sup> Refere-se à Constituição de 1891.

Por isso, revisionistas evolucionistas e não revolucionários, não queremos que à ideia da revisão, acalentada durante tantos anos da nossa vida de jornal de combate, impunemente se junte agora, numa aliança bastarda, a careta hedionda da sedição e do tumulto. Devemos prezar bastante essa ideia grande para não admitir que ela, da altura onde resplandece, desça à maquinação rasteira dos conventículos. Melhor pelo êxito pugnamos, almejando-a como conquista do pensamento e da propaganda do que a esperando como troféu da anarquia, a flutuar nas ameias de improvisação com que se apenas ostentarem-se, nos barulhos públicos, as barricadas mais valorosas.

A revisão discutida e resolvida numa assembleia pacífica de codificadores do direito constitucional pode representar o resultado de uma aspiração nacional amadurecida; imposta pela força material seria um estado espúrio, filho da desordem, destinado a uma vida precária de experimentação permanente, hoje mantido pelo fuzil dum grupo, amanhã desmantelado pelo de outro.

A ideia de revolução repele, portanto a de revisão. Esta é o produto duma concepção legítima; naquela o parto danado de um coito ilícito. A revolução não revê, – deita abaixo. Tolerar que uma e outra coisa se juntem é ferretear desde logo de opróbio e condenar a um insucesso imediato o que já tão exprime só o pensamento dum grupo, mas a aspiração de todos os que desejam a República periclita, para ser amada, pacífica, para ser forte.

## ANEXO 2: MANUSCRITO COM RESPOSTA DE RUI BARBOSA

“Revisão ou revolução”<sup>25</sup>

G. Vidal, hoje, no *Correio*, chama a este lema a flâmula de guerra dos parlamentares.

Não tem razão.

Os Nabucos, Zacarias e Saraivas, sob o império, não hesitaram em resumir o programa liberal no mesmo dilema: “Reforma *ou revolução*”.

E não eram revolucionários. Não queriam a revolução. Não a fariam. Antes a receavam, a detestavam e a procuravam evitar.

Essa fórmula não é uma ameaça, mas um aviso, um *memento*, um apoio aos sentimentos conservadores dos empenhados na existência do regímen.

Não quer dizer:

“Se não fizerdes a reforma, faremos a revolução.”

Quer dizer:

“Se não se fizer a reforma, a revolução se fará.”

Quer dizer:

“Não fazendo a reforma, causarei a revolução.”

Quer dizer:

Em todos os tempos a resistência às reformas necessárias determinou as revoluções. O ministério Ouro Preto repeliu a reforma federativa. Daí a resolução de 15 de nov. Se o sr. Saraiva, que aceitara, como o imperador, essa ideia, a houvesse realizado, o império não teria caído.

Reforma ou revolução é a expressão de uma lei natural. Quando a correção dos abusos não vem pela reforma, terá de operar-se pela revolução. Uma é a reparação consentida pelo governo. A outra é a reforma conquistada pelo povo.

2 de fevereiro de 1916

---

<sup>25</sup> Transcrito a partir de manuscrito guardado no Arquivo Histórico e Institucional da FCRB: RB PI 14(27). Trata-se, como se vê, de notas. Elas foram elaboradas a partir do artigo “Revisão ou revolução”, de Gil Vidal, publicado no *Correio da Manhã* (Anexo 1).

# O Conselho Nacional do Ministério Público como uma agência de *Accountability*: o caso do ex-presidente Lula

Dâmaris Burity<sup>1</sup>  
[damaris.burity@gmail.com](mailto:damaris.burity@gmail.com)

## RESUMO

A história recente do Brasil está marcada pela criminalização da política, grandes investigações e processos com repercussão midiática como o caso do Banestado (2003-2007), Mensalão (2006-2014) e Operação Lava Jato (2014 – ainda em andamento).<sup>2</sup> E não por acaso, a história recente também está marcada pelo protagonismo de membros do Ministério Público (MP) no cenário político nacional. Nesse sentido, parece pertinente analisar não somente a atuação do MP como também analisar o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) como uma agência de *accountability*, ou seja, a efetividade de seu caráter disciplinar. Objetivando viabilizar a pesquisa, foi feito um recorte temporal a partir de 2014, início na Operação Lava Lato, em seguida, selecionado um estudo de caso: os acionamentos do ex-presidente Lula no CNMP. No total foram 18, dois referentes a um promotor do estado de São Paulo e os outros 16 a procuradores encarregados de sua acusação no âmbito da Operação Lava Jato. Além do estudo de caso, neste trabalho foram mobilizadas literaturas que versam sobre o Ministério Público, *accountability*, Conselhos de Sistemas de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, como também resultados da pesquisa sobre o MP, publicada, em 2016, pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC). Ao final do estudo fica patente o recorrente abuso do direito de manifestação, em diferentes meios de comunicação, por parte dos integrantes da força-tarefa, que com frequência precedem a parcialidade ideológica político-partidária, a quebra de decoro, a violação da honra e da imagem, como também da presunção da inocência. Os dados analisados indicam para um Conselho que reforça tais práticas desviantes ao indeferir, negar e arquivar todos os 18 acionamentos impetrados pelo ex-presidente Lula.

Palavras-chave: Conselho Nacional do Ministério Público. *Accountability*. Ministério Público. Ex-presidente Lula.

## INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Foi bolsista do projeto “O sistema de justiça no Brasil” durante a graduação em Ciência Política (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO). Orientador: Fábio Kerche.

<sup>2</sup> Informações disponibilizadas no *site* do Ministério Público Federal. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/atuacao-do-mpf>. Acesso em: 9 dez. 2019.

O Ministério Público aparece em diferentes capítulos nas Constituições ao longo do século XX. Por exemplo, dos “Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais” na Constituição de 1934 ao capítulo do “Poder Judiciário” na Carta de 1967.<sup>3</sup> A partir da Constituição de 1988 (CF/88), o MP recebe do constituinte não apenas independência com relação aos outros Poderes do Estado, mas também autonomia, discricionariedade e instrumentos de ação – um modelo pouco comum às democracias em análise comparada.<sup>4</sup> Além da independência formal, circunscrita em seção à parte do capítulo IV da CF/88, o MP também recebeu novas atribuições, deixando de atuar somente como fiscal da lei e titular da ação penal pública e vê reforçado seu papel de defender os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Essas novas atribuições, em certa medida, já vinham sendo colocadas em prática desde a Lei da Ação Civil Pública de 1985, mas foram reforçadas e ampliadas na Constituição de 1988.<sup>5</sup>

A partir da Lei Anticrime (lei n. 13.964/2019), a discricionariedade do Ministério Público foi ampliada, isso porque não há mais a obrigatoriedade de encaminhar ao Poder Judiciário todos os inquéritos recebidos pela Polícia Civil. Ademais, não obstante sua grande discricionariedade na ação civil pública e do monopólio na ação penal pública, em 2015, o MP recebeu, através de decisão proferida pelo STF e, posteriormente, pelo Conselho Nacional do Ministério Público,<sup>6</sup> o direito de lançar mão da investigação penal. Ou seja, o que antes era previsto para a polícia fazer e tinha uma razão republicana de ser, passa a ser estendido também ao Ministério Público. O que claramente é contrário ao desejo do constituinte, porque “rompe a divisão de trabalho entre as instituições (polícia investiga, promotor acusa e juiz julga) e assegura discricionariedade aos promotores ainda na fase de investigação”.<sup>7</sup>

Diante da configuração e atuação do MP nas últimas três décadas,<sup>8</sup> surge a indagação sobre quem e como fiscaliza aquele que é incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis? Ou seja, quem fiscaliza o fiscal? É por esta razão que a eficiência do CNMP como uma

---

<sup>3</sup> KERCHE, Fábio. *Virtude e limites*, p. 48-49.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>5</sup> ARANTES, Rogério Bastos. *Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos*, p. 87.

<sup>6</sup> CNMP, resolução 181/2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Regimento/Resolucao-0921---Emenda-21.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2019.

<sup>7</sup> KERCHE, Fábio. *Independência, Poder Judiciário e Ministério Público*, p.577.

<sup>8</sup> Sobre amplo leque de atribuições e discricionariedade do MP que não vieram acompanhados de significativos mecanismos de *accountability* ver KERCHE, Fábio. *Virtude e limites*, p. 46-70; sobre protagonismo do MP no cenário político ver KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. *O Ministério Público na Operação Lava Jato*, p. 94-98.

agência de *accountability* se apresenta como questão de pesquisa. Assim como defendido por Kerche<sup>9</sup> em trabalho anterior, a hipótese deste trabalho é de que o CNMP tende a reforçar a autonomia do Ministério Público ao invés de torná-lo mais *accountable*.

A fim de analisar a atuação do CNMP e testar a hipótese, diante de um número expressivo de reclamações disciplinares (de acordo com os Relatórios de Atuação, mais de 5.000 reclamações disciplinares<sup>10</sup> foram autuadas entre os anos de 2005 e 2019), o estudo de caso se apresenta como uma estratégia metodológica. Afinal, “como esforço de pesquisa, o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos”.<sup>11</sup>

As unidades de análises escolhidas para esse estudo de caso são os 18 acionamentos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva no CNMP. Dois deles referentes a um promotor estadual do estado de São Paulo e os outros 16 a procuradores encarregados de sua acusação no âmbito da Operação Lava Jato. Esse caso se destaca não apenas porque ele foi chefe de Estado com altos índices de popularidade<sup>12</sup> ou pela repercussão midiática da Operação Lava Jato, mas, sobretudo, porque foram 18 acionamentos em apenas dois anos (2015-2017) e, em todos, o CNMP esteve consoante em indeferir, negar ou arquivar.

Além desta parte introdutória, o artigo está dividido em outras quatro seções. A seção logo a seguir trata de Conselhos; a terceira seção abordará questões sobre o MP, suas transformações e o Conselho Nacional do Ministério Público; na quarta seção será apresentado o estudo de caso; e a quinta e última seção está reservada às considerações finais.

## CONSELHOS

De acordo com o levantamento histórico apresentado por Garoupa e Ginsburg,<sup>13</sup> o primeiro Conselho Superior do Judiciário foi criado na França em 1946 e,

---

<sup>9</sup> KERCHE, Fábio. Conselho Nacional do Ministério Público e *accountability*.

<sup>10</sup> Cf. *Relatório de Atuação do CNMP*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portaltransparencia/relatorios-de-atuacao>. Acesso em: 14 jul. 2019.

<sup>11</sup> YIN, Robert K. *Estudo de caso*, p. 22.

<sup>12</sup>Sobre os índices de popularidade ver: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2010/12/1211078-acima-das-expectativas-lula-encerra-mandato-com-melhor-avaliacao-da-historia.shtml>. Acesso em: 16 set. 2019.

<sup>13</sup> GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence

posteriormente, em 1958, foi a vez da Itália – o primeiro país a isolar por completo o Poder Judiciário do controle político. A tradição franco-italiana na implementação de Conselhos de Justiça buscava assegurar a independência do Judiciário após períodos de governos antidemocráticos. Os autores afirmam que a preocupação com a independência, presente na tradição franco-italiana, talvez tenha deixado a *accountability* como objetivo secundário na criação dos Conselhos.<sup>14</sup>

Em termos gerais, é possível dizer que Conselhos são órgãos de tomada de decisão colegiada projetados para isolar funções como nomeação, promoção e disciplina do processo político partidário ao mesmo tempo em que garantem certo nível de responsabilidade.<sup>15</sup> Segundo os autores, aproximadamente 60% dos países no mundo possuem algum tipo de Conselho Judicial. A partir dos anos de 1990, a discussão sobre Conselhos Judiciais ganha novas perspectivas. Em função de escândalos de corrupção e da atuação protagonista de juízes – seja no combate ou no envolvimento com crimes – inicia-se, em diversos países do Ocidente, um debate sobre responsabilização e prestação de contas por parte do Judiciário. Por certo, a criação desses órgãos de controle a partir dos anos 1990 foi imbuída de caráter majoritariamente político.

De fato, o Banco Mundial e outras agências doadoras multilaterais tornaram os conselhos judiciais parte do pacote padrão de instituições associadas à reforma judicial e à programação do estado de direito. Esforços para produzir “melhores práticas” de modelos asseguraram muita replicação e refinamento do modelo do conselho judicial.<sup>16</sup>

Como o Judiciário geralmente é um dos poderes menos *accountable* das democracias contemporâneas, até mesmo como resposta aos períodos antidemocráticos experienciados por diversos países ao longo do século XX, acreditou-se que a implementação de Conselhos poderia funcionar como um minimizador do déficit democrático. Entretanto, os autores afirmam que embora Conselhos funcionem como uma arena de contestação, por si só não garantem resultados substanciais de independência e qualidade.

Conselhos têm ao menos uma das seguintes competências: (i) *housekeeping* – que diz respeito ao gerenciamento do orçamento, recursos materiais e operações; (ii)

---

<sup>14</sup> Ibid., p. 9.

<sup>15</sup> Ibid., p. 5.

<sup>16</sup> Ibid., p.7-8.

indicações e (iii) avaliação de desempenho – referente a promoções, remoções, retenção de salários e questões disciplinares. Segundo os autores, as funções de *housekeeping* podem afetar potencialmente a independência judicial se houver um direcionamento dos recursos para recompensar determinados tipos de comportamento. Ao passo que as competências de indicação e avaliação de desempenho tendem a proporcionar maior qualidade para o órgão fiscalizado por causa dos incentivos relacionados ao desenvolvimento na carreira. Afinal, “se instituições importam para a qualidade do judiciário, elas importam em função de seu impacto sobre os incentivos judiciais”.<sup>17</sup> Entretanto, tais incentivos também podem afetar a independência. Buscando uma promoção, indicação ou outro benefício, o membro do órgão fiscalizado pode, alinhando-se a comandos superiores, negociar sua margem de independência.

Com relação à composição dos Conselhos, os autores delimitaram três tipos de membros: (i) integrantes do sistema de juízes, (ii) membros de outros órgãos do governo ou outros nomeados por esses e (iii) advogados. Segundo os autores, Conselhos com uma maioria de juízes tendem a exercer o autogoverno e manter a independência. Já os Conselhos com uma minoria de magistrados tendem a limitar o Judiciário e torná-lo mais *accountable*.<sup>18</sup> E, embora haja uma suposição geral na literatura de que uma maioria judicial no Conselho garantirá independência, os autores afirmam que mesmo quando os integrantes do sistema de juízes não são maioria, eles podem ter um papel altamente dominante por três razões: i) o Conselho precisará confiar nas informações oferecidas pelo judiciário; ii) o Conselho Judicial não exerce controle direto sobre o judiciário, mas exercem uma combinação complexa de poder entre autoridade e responsabilidade e iii) juízes podem ter fortes incentivos para representar os interesses da sua classe no Conselho, visto que, após o seu tempo de serviço, retornarão às suas carreiras dentro do judiciário.<sup>19</sup>

## MINISTÉRIO PÚBLICO, SUAS TRANSFORMAÇÕES E O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 22. Todas as citações diretas que originalmente estão em outro idioma serão traduzidas para o português, visando dar fluidez ao texto e facilitar a compreensão.

<sup>18</sup> Ibid., p. 23.

<sup>19</sup> Ibid. p. 22.



O Ministério Público Brasileiro é composto pelos Ministérios Públicos Estaduais (MPE) e pelo Ministério Público da União (MPU), o qual compreende: o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).<sup>20</sup> Além de trazer no próprio texto constitucional os diferentes ramos do Ministério Público, conforme já explicitado, a Constituição Cidadã<sup>21</sup> inova ao conferir ao MP independência com relação aos outros Poderes, autonomia interna, discricionariedade e amplo leque de atribuições. Segundo Kerche,<sup>22</sup> a Constituição de 1988 foi um marco para o Ministério Público visto que, além de simbolizar o coroamento da estratégia de diferentes *lobbies* de promotores e procuradores que, antes mesmo da Constituinte de 1987, já buscavam ampliação de sua autonomia e leque de atribuições, garantiu-lhe também maior independência em relação aos políticos. Segundo ele, há uma singularidade no modelo do Ministério Público brasileiro quando comparado com outras constituições republicanas ou entre outras instituições do próprio Estado. Em outras palavras, é incomum a combinação entre independência, autonomia, instrumentos de ação, discricionariedade e a falta de instrumentos de *accountability*.

Nos últimos anos, a autonomia e a discricionariedade, como também o protagonismo dos promotores e procuradores, têm aumentado. Isso se deve muito às transformações legais viabilizadas pelos governos petistas de Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016).<sup>23</sup> Dois exemplos de inovações que asseguraram mais independência e maior discricionariedade: primeiro, quando o ex-presidente Lula abriu mão de sua atribuição constitucional de escolher o procurador-geral da República, iniciando uma nova tradição sem alterar nenhuma letra da lei. O então presidente passou a indicar ao cargo o mais votado pelos próprios procuradores federais. Com isso, o chefe do órgão não precisava mais “agradar” ao presidente e sim fazer campanha com os seus colegas. Segundo, já no governo Dilma Rousseff, houve a promulgação da Lei de Organizações Criminosas (lei n. 12.850/13),<sup>24</sup> em que foram previstas uma série de

---

<sup>20</sup> Cf. Art. 128 da CF/88.

<sup>21</sup> Assim ficou conhecida por ter assegurado direitos sociais, objetivando evitar possíveis retrocessos institucionais. A CF/88 substituiu a Carta de 1967 outorgada durante a ditadura militar. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2018/09/21/Constitui%C3%A7%C3%A3o-cidad%C3%A3-30-anos-direitos-amarras-e-desafios>. Acesso em: 29 dez. 2019.

<sup>22</sup> KERCHE, Fábio. *Virtude e limites*, p. 44-49.

<sup>23</sup> KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. O Ministério Público na Operação Lava Jato, p. 89-92.

<sup>24</sup> Uma versão inicial da delação foi prevista na Lei de Crimes Hediondos (Lei n. 8.072/90).

métodos investigativos, entre eles a delação premiada, o que permitiu uma atuação mais seletiva dos integrantes do MP.

Ao considerar as mudanças institucionais garantidas pela CF/88 e pelas legislações que a sucederam, é possível dizer que há uma tensão entre soberania popular e Ministério Público. Isso porque o órgão que havia se configurado como mediador da cidadania nos anos 1990, em um período de expansão da participação popular em espaços participativos, foi aos poucos se transformando em uma instituição fiscalizadora de políticos e burocratas,<sup>25</sup> o que acabou por conduzir o MP a patamares de agências de *accountability* horizontal.<sup>26</sup> É possível dizer que essas transformações no arcabouço legal possibilitaram e até mesmo garantiram ao MP um lugar de destaque e protagonismo no cenário político brasileiro. E como veremos a seguir, não necessariamente indo ao encontro da expansão de direitos viabilizados pela CF/88, mas, muitas vezes, indo contra eles.

A pesquisa ao MP publicada em 2016 pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC)<sup>27</sup> é um instrumento de análise desse novo caráter da instituição e dos valores morais e ideológicos defendidos por seus membros, que estão presentes na atuação do órgão, inclusive na fiscalização e no combate à corrupção. Segundo o relatório da pesquisa, a falta de uma política institucional dentro do MP pode ser uma das explicações para as repostas tão divergentes nos mais variados temas. Entre os entrevistados, 62% respondeu que sua área de atuação prioritária é o combate a corrupção e 49%, a investigação criminal; enquanto 20% afirmou que crianças e adolescentes em situação de risco são sua prioridade e apenas 2% disse ter como prioridade a atuação em política fundiária e de reforma agrária. Outra importante dimensão abordada pelo *survey* diz respeito a independência funcional. 90,6% dos entrevistados considera a independência fundamental para garantir a isenção do trabalho dos membros da instituição, no entanto, quase metade deles também considera que a independência pode servir de escudo para omissão.

Diante do desenho institucional de um MP baseado na autonomia interna, discricionariedade e instrumentos de ação que, por sua vez, não vieram acompanhados de significativos instrumentos de *accountability*,<sup>28</sup> somado aos resultados da pesquisa

---

<sup>25</sup> AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. A tensão entre soberania e Instituições de controle na democracia brasileira.

<sup>26</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias.

<sup>27</sup> LUMGRUBER, Julita et al. *Ministério Público: guardião da democracia brasileira?*

<sup>28</sup> KERSCHE, Fábio. *Virtude e limites*, p. 49.

realizada pelo CESeC, é possível dizer que tal configuração oferece sim condições de potencialização para a referida omissão e outros comportamentos indesejados. A própria pesquisa aponta para uma possível contradição entre desenho institucional do MP e resultados alcançados no que diz respeito aos princípios organizadores da instituição: unidade, indivisibilidade e independência funcional. É interessante pensar até que ponto os três princípios convergem entre si ou como a aparente incoerência entre eles poderia estar apontando para um problema no desenho das regras institucionais, ou seja, um órgão que não possui uma política institucional centralizada que norteie a atuação de seus membros não fomenta a unidade; e a unidade e a indivisibilidade, por sua vez, podem em essência não se conformar com a possível atonicidade gerada pela de independência. A falta de previsibilidade possivelmente ocasionada por essas incoerências é um problema para o MP enquanto instituição. Isso porque as instituições têm como premissa limitar e dar previsibilidade às ações dos atores, afinal, “são restrições humanamente concebidas que moldam a interação humana”.<sup>29</sup>

Marona e Avritzer (2017) afirmam que, com o desdobramento das inovações jurídicas das últimas décadas, o interesse público, que deveria ser representado via processo eleitoral, passa a ser objeto de disputa do Ministério Público. Essa disputa fica patente na atuação do MP como fiscal dos políticos e seu protagonismo no processo de criminalização da política. A pesquisa dos autores sobre a atuação do MP na Operação Lava Jato evidencia como a defesa do interesse público é amplificada através da mídia. Ou seja, o MP publiciza suas próprias convicções, mas de maneira camuflada, como se fossem única e exclusivamente expressão da opinião pública.

Com relação à opinião pública, parece pertinente registrar o que foi postulado pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu.<sup>30</sup> Embora nesse texto Bourdieu faça uma análise sobre a pesquisa de opinião, é possível estabelecer um diálogo com a disputa pela representação do interesse público apontada por Avritzer e Marona (2017). De maneira sucinta, é possível dizer que Bourdieu apresenta um duplo papel para a mídia: aquela que divulga e que ao mesmo tempo forja a opinião pública. Nesse sentido, os pronunciamentos dos membros da força-tarefa da Operação Lava Jato divulgados nos mais diversos meios de comunicação, em tempos de criminalização da política e protagonismo do Judiciário e do MP no combate à corrupção, são antes de tudo elemento fomentador da opinião pública e não simplesmente transmissor ou defensor dela.

---

<sup>29</sup> NORTH, Douglas. *Institutions, institutional change, and economic performance*, p.3.

<sup>30</sup> BOURDIEU, Pierre. A opinião pública não existe.

Pelo fato de o Ministério Público ser formado por atores políticos não eleitos, responsável entre outras coisas pela ação penal pública, altamente discricionária e pouco *accountable*, fez-se necessário a criação de uma agência externa que pudesse dar maior previsibilidade ao padrão comportamental dos promotores e procuradores através de sanções e premiações por suas atitudes, o que, por conseguinte, estimularia certos comportamentos e desestimularia outros. No contexto de Reforma do Judiciário, durante o Governo Lula da Silva (2003-2006), foram criados pela Emenda Constitucional 45/2004 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Conforme o que está escrito no *site* do Conselho, ele “*atua em prol do cidadão* executando a fiscalização administrativa, financeira e *disciplinar* do Ministério Público no Brasil e de seus membros, respeitando a autonomia da instituição”<sup>31</sup> (grifo nosso). Considerando a relação entre a competência, composição e poder apresentada por Garoupa e Ginsburg (2008), analisemos então como esses elementos se constituem dentro do CNMP.

De acordo com o art. 130-A da CF/88, o CNMP é composto por 14 membros nomeados pelo Presidente da República e aprovados pela maioria absoluta do Senado para um mandato de dois anos, admitida uma recondução. A vaga de presidente do Conselho deve ser preenchida obrigatoriamente pelo Procurador-Geral da República e as outras 13 vagas são distribuídas da seguinte maneira: quatro membros do Ministério Público da União; três membros do Ministério Público dos Estados; dois juízes, um indicado pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça; dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

Vale destacar que a vaga de Corregedor Nacional deve ser ocupada por um dos membros do Ministério Público e este será eleito por seus pares em votação secreta para um mandato de dois anos, não sendo admitida a recondução.<sup>32</sup> O cargo de Corregedor Nacional não é de pouca relevância, visto que uma reclamação disciplinar pode ser encaminhada diretamente para ele sem qualquer interferência do plenário. Ao receber uma reclamação disciplinar, o Corregedor Nacional pode, monocraticamente, encaminhar

---

<sup>31</sup> Texto de apresentação completo disponível no *site* do CNMP. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/o-cnmp/apresentacao>. Acesso em: 14 jul. 2019.

<sup>32</sup> Art. 130 da CF/88.

ao Ministério Público Estadual de origem, ao plenário do Conselho, ou até mesmo arquivá-la.

No que tange às duas indicações do Congresso Nacional é importante pontuar que, desde 2005, a Câmara e o Senado indicaram sete nomes e reconduziram cinco deles. Ou seja, o que parecia uma representação minoritária da sociedade dentro do CNMP é ainda mais limitada frente a falta de renovação entre os indicados. Todos os sete cidadãos “de notável saber jurídico e reputação ilibada” indicados nos últimos anos são da área do Direito e possuem uma relação bastante estreita com as duas casas do Legislativo – dois eram consultores legislativos, um era advogado geral do Senado, outro foi subchefe para assuntos jurídicos da Casa Civil e um deles, curiosamente, é pai de um deputado federal.<sup>33</sup>

É possível observar que oito das 14 vagas do Conselho estão reservadas à instituição que o CNMP foi designado a fiscalizar. Não bastasse isso, as regras para ocupar as outras seis vagas ainda podem ser problematizadas sobretudo porque essas estão designadas basicamente a juízes e advogados, e a prática mostra que até as duas vagas reservadas à sociedade de uma maneira geral não escapa dessa lógica homogeneizante – não somente de pessoas da área do Direito, mas da elite que circunda ou pertence ao Sistema de Justiça brasileiro.

Ao traçar um paralelo com o que foi postulado por Garoupa e Ginsburg, onde Conselhos com uma maioria de juízes reforçam a independência e Conselhos com uma minoria de juízes tendem a tornar o Judiciário mais *accountable*, uma luz de alerta se acende. Olhar para as oito vagas reservadas para Ministério Público entre as 14 existentes no CNMP, considerando, ainda, a exclusividade do órgão para ocupar a Presidência do Conselho e a Corregedoria Nacional, faz com que a questão composição ganhe outros contornos e desencadeie novas reflexões críticas.

Para além da sobre-representação do Ministério Público dentro do Conselho – MP que é composto, em sua maioria, por pessoas oriundas das classes mais altas, sendo 68% de seus membros pessoas brancas e 70% homens,<sup>34</sup> refletindo as desigualdades de gênero e sociorraciais presentes na realidade brasileira – a composição do CNMP de maneira geral indica para um insulamento e elitização. Em mais de 14 anos de funcionamento o órgão pouco se renovou e a quantidade expressiva de reconduções endossa tal entendimento.

---

<sup>33</sup> Informações sobre composição disponibilizadas no site do CNMP. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/composicao/atual>. Acesso em: 09 maio 2019.

<sup>34</sup> LUMGRUBER, Julita et al. *Ministério Público: guardião da democracia brasileira*, p. 16, 17 e 64.

## ESTUDO DE CASO: AS RECLAMAÇÕES DISCIPLINARES IMPETRADAS PELO EX-PRESIDENTE LULA

O ex-presidente Lula da Silva (2003-2010) se tornou réu em três processos ligados à Operação Lava Jato deflagrada em 2014. Lula esteve preso provisoriamente na Superintendência da Polícia Federal entre abril de 2018 e novembro de 2019, resultado do processo acerca do triplex do Guarujá (SP), no qual foi acusado de corrupção e lavagem de dinheiro.<sup>35</sup> O estudo de caso não concerne aos processos nos quais o ex-presidente Lula é réu, mas sim aos seus acionamentos no CNMP. Ao total foram 18, sendo dois referentes a um promotor do estado de São Paulo e os outros 16 a procuradores encarregados de sua acusação no âmbito da Operação Lava Jato.

Por meio do banco de dados de elaboração própria, que teve como principais fontes de abastecimento as atas das sessões do plenário disponibilizadas no *site* do Conselho<sup>36</sup> e as peças processuais encaminhadas pela defesa do reclamante e disponibilizadas em *sites* da internet, extraiu-se que o ex-presidente acionou o CNMP 18 vezes entre 2015 e 2017. Entre os acionamentos estão reclamações disciplinares (encaminhadas diretamente à Corregedoria Nacional do MP), recursos ao plenário do CNMP com relação a decisões proferidas pela Corregedoria, pedidos de providências e embargos de declaração.

Embora as atas das sessões estejam disponibilizadas, as informações ali contidas são resumidas e não há um *link* direto que possibilite acesso à integralidade do processo. Para acessar os processos, é necessário se cadastrar no Sistema Integrado de Processos Eletrônicos (ELO) e informar, obrigatoriamente, nome, CPF, RG, endereço completo, número de telefone como também anexar cópia dos documentos e do comprovante de residência. Depois dessas etapas e concluído o cadastro, para obter acesso não apenas a partes, mas a integridade do processo, ainda é necessário justificar o pedido por extenso. É um processo longo e nem sempre intuitivo. Talvez por isso, algumas informações não foram encontradas nem mesmo por essa via.

---

<sup>35</sup> JUIZ autoriza soltura de Lula após decisão do Supremo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/juiz-autoriza-soltura-de-lula-apos-decisao-do-supremo.shtml>. Acesso em: 9 dez. 2019.

<sup>36</sup> Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/index.php>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Esse processo complexo é a única maneira, dentro do site do CNMP, de se ter acesso a informações como a fundamentação do reclamante/reclamado e até mesmo a informações básicas como data de início e tempo de duração do processo. Por outro lado, as atas têm informações muito resumidas e a falta de padronização entre elas foi outro imbróglio para a elaboração do estudo de caso. Por exemplo, existem atas em que o nome do reclamado está registrado juntamente com o cargo que ocupa e já existem outras em que o nome é ocultado e apenas o cargo é registrado.

Frente aos entraves para acessar as informações de forma ampla e padronizada, foi necessário associar outras fontes de informação à pesquisa, como as peças processuais encaminhadas pela defesa ao CNMP e disponibilizadas em sites da internet e em matérias de jornais que continham informações sobre os processos nos quais o ex-presidente era o autor. Apesar dessa associação de esforços, algumas informações pontuais não foram encontradas. Nada, no entanto, que inviabilizasse a análise do estudo de caso.

Visto que este trabalho busca analisar o CNMP como uma agência de *accountability*, ou seja, estudar o caráter disciplinar do Conselho, nos ateremos, por hora, às sete reclamações disciplinares. Isso porque os outros 11 acionamentos que estão no banco de dados são desdobramento das reclamações, como embargos de declaração e recursos. A tabela a seguir possui cinco colunas e sete variáveis: cargo e nome do requerido, número do processo, objeto das reclamações, decisão do CNMP e a data inicial e final de cada processo.

Tabela – Reclamações disciplinares impetradas pelo ex-presidente Lula no CNMP

<b>Cargo e nome</b>	<b>Número do processo</b>	<b>Objeto da reclamação disciplinar</b>	<b>Decisão do CNMP</b>	<b>Data inicial e final</b>
Procurador Anselmo Henrique Cordeiro Lopes.	0.00.000.000491/2015-83	i) utilização de matéria de jornal para fundamentar despacho; ii) parcialidade ideológica em cinco publicações no Facebook; iii) antecipação de juízo em entrevista à revista <i>Época</i> .	Arquivada	15/05/15 20/08/15
Procurador Valtan Timbó Martins Mendes Furtado.	0.00.000.000619/2015-17	i) violação ao princípio do promotor natural; ii) invocação de argumento falso; iii) determinação de diligências sem autorização da autoridade judiciária.	Arquivada	17/07/15 31/07/15

Procuradores Julio Carlos Motta Noronha, Roberson Henrique Pozzobon, Jerusa Burmann Viecili e Athayde Ribeiro Costa.	1.00621/2016-30	i) antecipação de juízo de valor em diversos meios de comunicação; ii) perseguição seletiva; iii) violação ao princípio da presunção de inocência.	Arquivada	09/08/16 24/08/16
Procuradores Julio Carlos Noronha, Roberson Henrique Pozzobon e Deltan Dallagnol. <sup>37</sup>	1.00722/2016-20	caso da exibição de <i>powerpoint</i> em coletiva de imprensa: i) violação ao princípio da dignidade da pessoa humana; ii) violação ao princípio da presunção de inocência.	Indeferido	15/09/16 16/09/16
Procurador Carlos Fernando dos Santos Lima.	1.00403/2016-88	i) ausência de atribuição; ii) antecipação de juízo em meios de comunicação (entre eles jornal <i>Folha de São Paulo</i> , revista <i>Época</i> e rádio Jovem Pan); iii) violação ao princípio da presunção de inocência.	Arquivada	30/01/17 <sup>38</sup>
Procurador Carlos Fernando dos Santos Lima.	1.00659/2017-01	i) quebra de decoro e violação à honra e à imagem do ex-presidente em postagem no Facebook.	Arquivada	11/09/17 13/03/18
Promotor Cassio Roberto Conserino. <sup>39</sup>	-	i) violação ao princípio da dignidade da pessoa humana em postagem no Facebook.	Arquivada	-

Fonte: elaboração própria com base nas atas das sessões do CNMP e peças iniciais da defesa.

Na primeira coluna observa-se que quatro dos 12 procuradores reclamados aparecem em mais de uma reclamação, ou seja, para um terço do total, há reincidência dos supostos comportamentos indesejados. Na terceira coluna, onde está o objeto das reclamações, é possível observar a utilização de diferentes meios de comunicação, seja a mídia tradicional ou as redes sociais. De acordo com a defesa, os procuradores por vezes utilizaram os meios de comunicação para fundamentar despacho ou para antecipar juízo de valor sobre o reclamante o que, por conseguinte, precederia a violação de princípios, como o da presunção de inocência e da dignidade da pessoa humana.

<sup>37</sup> Este processo consta como um pedido de providências na ata da sessão do CNMP, mas como o objeto da peça inicial tem o mesmo caráter das demais reclamações disciplinares, decidiu-se por agrupá-lo entre às reclamações.

<sup>38</sup> Referente à data final do processo. Não foi localizada a data inicial.

<sup>39</sup> Informações extraídas da ata da sessão de 14/11/2017. Nela consta o arquivamento do recurso interno (nº 1.00003/2017-26) impetrado pela defesa do ex-presidente em razão da decisão da Corregedoria de arquivar reclamação disciplinar contra o referido promotor. Datas inicial e final não foram encontradas.



O procurador da República Carlos Fernando dos Santos Lima aparece duas vezes como requerido nas reclamações disciplinares e nas duas por utilização inadequada de diferentes meios de comunicação (jornais de grande circulação nacional e de seu perfil pessoal na rede social *Facebook*). Isso nos leva a considerar que se o CNMP tivesse aplicado uma sanção na primeira reclamação disciplinar em face do procurador, talvez a segunda reclamação não existisse. E é justamente a segunda reclamação disciplinar do ex-presidente Lula contra o procurador Carlos Fernando dos Santos Lima (nº 1.00659/2017-01) que se diferencia das demais reclamações disciplinares, e isso por duas razões.

Primeiro, porque dentre todas as reclamações ela foi única que, a princípio, não foi arquivada pela Corregedoria Nacional e sim parcialmente arquivada. Segundo, porque, ao invés de o ex-presidente ter, pelo menos em parte, o objeto de sua reclamação apreciado pela Corregedoria, tendo em vista a proposta do Corregedor Nacional de um arquivamento parcial para a abertura de um PAD, o que aconteceu foi justamente o contrário. Afinal, o mérito não foi apreciado e nenhuma sanção foi aplicada ao procurador em função das postagens, que segundo a defesa, configuraram quebra de decoro e violação à honra e à imagem do ex-presidente.

De acordo com o que consta na decisão do membro auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público, a defesa do reclamante tinha como objeto da reclamação duas postagens que o procurador Carlos Fernando dos Santos Lima fez em sua página pessoal no *Facebook*, nos dias 28/06/17 e 30/06/17. De acordo com os autos, o procurador escreveu o seguinte texto na primeira postagem:

*Temer foi leviano, incosequente e calunioso ao insinuar recebimento de valores por parte do PGR. Já vi muitas vezes a tática de "acusar o acusador". Lula faz isso direto conosco. Entretanto, nunca vi falta de coragem tamanha, usando de subterfúgios para dizer que não queria dizer o que quis dizer efetivamente. Isso é covardia e só mostra que não tem qualificação para continuar no cargo. Do jeito que vai tocar esse país é capaz de atuais acusados pela Lava Jato, também não qualificados para o cargo, consigam apoio da sociedade para voltar para a Presidência. É só lembrar que o governo incompetente de José Sarney levou ao desastre do governo Collor. (Manifestação de decisão, membro auxiliar da Corregedoria Nacional, CNMP, 2017, grifo nosso).*

Em 19/12/17, diante das duas postagens acima referidas, este foi o pronunciamento de Lucas Danilo Vaz Costa Júnior Promotor de Justiça /MPGO, membro auxiliar da Corregedoria Nacional:

*Após acurado exame, não se vislumbra, nos textos da lavra do representado em rede social, manifestação de preferência ou despreço dirigido especificamente a um candidato ou a um partido político, a sugerir, ainda que de forma tangencial, eventual exercício de atividades de natureza político-partidária, vedado expressamente aos membros do Ministério Público. Na verdade, colhe-se comentários e opiniões pessoais do reclamado acerca de situações de ampla divulgação na imprensa, algumas das quais se encontram judicializadas, inclusive com pronunciamento do Poder Judiciário por meio de sentenças de mérito proferidas. Nessa linha, não se extrai dos textos em referência, para além da crítica e das opiniões externadas, conteúdo ofensivo que configure falta de decoro em relação ao reclamante. Trata-se de exercício legítimo e constitucional da manifestação do pensamento, sem o condão de atacar, de forma dirigida e pessoal, o reclamante. (Manifestação de decisão, membro auxiliar da Corregedoria Nacional, CNMP, 2017, grifo nosso).*

E, como conclusão, o membro auxiliar submete à apreciação do Corregedor Nacional Orlando Rochadel Moreira o arquivamento da reclamação disciplinar e recomendações ao reclamado que se abstenha de emitir juízos de valor por meio de redes sociais e na esfera privada, considerando sua visibilidade como integrante da força-tarefa da Operação Lava Jato. Entretanto, o Corregedor Nacional não acolheu o pronunciamento do membro auxiliar e propôs a instauração de um Processo Administrativo Disciplinar (PAD), *ad referendum* do Plenário. Em sua decisão publicada em março de 2018, o corregedor afirma que assim procedeu por considerar que as palavras do procurador faziam “referência depreciativa” ao então Presidente da República, Michel Temer.

Como o Regimento Interno do CNMP determina que os PADs serão instaurados mediante aprovação da maioria do Plenário e a maioria não foi alcançada em função de um empate, não houve a instauração do Processo Administrativo. Ainda durante essa apreciação, em 29/05/18, o Plenário firmou o entendimento de que a abertura de PAD contra membros do MP decorrido de abuso de liberdade de expressão deverá ser precedida por representação do ofendido.<sup>40</sup> Ou seja, o auxiliar da corregedoria deu parecer

---

<sup>40</sup> Informação disponibilizada na seção de notícias do *site* do CNMP. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/11274-abertura-de-pads-que-envolvam-liberdade-de-expressao-depender-de-representacao-do-ofendido>. Acesso em: 16 out. 2019.

para o arquivamento da reclamação disciplinar. O Corregedor Nacional não acolheu e decidiu pela abertura de um PAD e por conseguinte, a reclamação disciplinar não seria arquivada, mas parcialmente arquivada e sem apreciação do mérito. Por sua vez, o Plenário do CNMP não referendou a instauração do PAD por falta de maioria na votação e, para completar, firmou entendimento que tais processos deverão ser instaurados mediante representação prévia do ofendido.

O objetivo nesse momento não é analisar a razoabilidade do entendimento firmado, mas assinalar que o proceder da Corregedoria e do Plenário podem indicar que a representação por parte do ofendido seria suficiente se fosse o ex-presidente Michel Temer. Como o ofendido, no caso, era o ex-presidente Lula, a sua representação foi desconsiderada, insuficiente para a abertura de um PAD e, como em uma guinada, o ex-presidente Lula desconfigurou-se como reclamante. Ao invés de sua própria honra, foi a do ex-presidente Michel Temer que a Corregedoria se empenhou em defender.

Embora não haja espaço hábil para pormenorizar cada uma das sete reclamações, fica patente que a utilização dos meios de comunicação por parte dos integrantes da força-tarefa, de acordo com o que consta nos autos, com frequência precede a parcialidade ideológica político-partidária, a quebra de decoro, a violação da honra e da imagem, a violação do princípio da presunção de inocência como também a dignidade da pessoa humana. Nos 18 acionamentos impetrados pelo ex-presidente Lula, o CNMP foi consonante em arquivar, negar e indeferir.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um primeiro momento, o CNMP poderia ser entendido como uma instância externa ao MP capaz de aumentar a *accountability* sobre a atuação de promotores e procuradores brasileiros. Mas ao considerar a relação existente entre a composição dos Conselhos e o poder substantivo, e o que revela nosso estudo de caso, é possível afirmar que existe a propensão do órgão em reforçar a autonomia do Ministério Público e não de promover a *accountability*.

Os dados apontam para a reiterada utilização dos meios de comunicação. Isso pode indicar que os membros do MP, mais do que porta-vozes do interesse público,

estariam disputando esse lugar de representação, assim como também o estariam forjando por meio de suas manifestações públicas. O desenvolvimento e os resultados da pesquisa indicam caminhos ainda a serem explorados. Diante dos resultados já alcançados, entretanto, seria possível inferir que o CNMP não é o instrumento ideal para promover a *accountability*. Seja por seu desenho institucional que apresenta limitações ou por sua conformidade em arquivar, negar e indeferir todos os 18 acionamentos.

Conforme as transcrições dos autos, é possível observar recomendações do CNMP para que os reclamados tenham cuidado com suas declarações a respeito do reclamante. Em nenhuma das sete reclamações, contudo, alguma sanção de fato foi aplicada. Nada que efetivamente gerasse estímulos, ou como nas palavras de Garoupa e Ginsburg, “incentivos” para certos comportamentos e desincentivos para outros. Talvez, na realidade, a consonância das decisões do CNMP esteja encorajando comportamentos indesejados daqueles que deveriam defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n39/1723>. Acesso em: 18 dez. 2019.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 2, p. 359-393, abr. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582017000200359&lng=en&nrm=iso&tlng=pt\\_](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582017000200359&lng=en&nrm=iso&tlng=pt_). Acesso em: 16 out. 2019.

BOURDIEU, Pierre. A opinião pública não existe. Comunicação feita em Noroit (Arras) em janeiro de 1972. *Les Temps Modernes*, nº 318, jan. 1973. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1464421/mod\\_resource/content/1/A\\_Opini%C3%A3o\\_P%C3%ABblica\\_N%C3%A3o\\_Exist%C3%Aa\\_Pierre\\_Bourdieu.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1464421/mod_resource/content/1/A_Opini%C3%A3o_P%C3%ABblica_N%C3%A3o_Exist%C3%Aa_Pierre_Bourdieu.pdf). Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, 1998*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 9 maio 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. Combate à corrupção. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/atuacao-do-mpf>. Acesso em: 9 dez. 2019.

BRASÍLIA. Conselho Nacional do Ministério Público. Abertura de PADs que envolvam liberdade de expressão [...]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/11274-abertura-de-pads-que-envolvam-liberdade-de-expressao-depender-representacao-do-ofendido>. Acesso em: 16 out. 2019.

BRASÍLIA. Conselho Nacional do Ministério Público. Apresentação do CNMP. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/o-cnmp/apresentacao>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASÍLIA. Conselho Nacional do Ministério Público. *Composição do CNMP*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/composicao/actual>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASÍLIA. Conselho Nacional do Ministério Público. Decisão da Corregedoria Nacional do sobre a reclamação disciplinar nº 1.00659/2017-01. Reclamante Luiz Inácio Lula da Silva. Reclamado Carlos Fernando dos Santos Lima. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/ofensa-temer-cnmp-acolhe-reclamacao.pdf>. Acesso em: 16 out. 2019.

BRASÍLIA. Conselho Nacional do Ministério Público. Manifestação de decisão do membro auxiliar da Corregedoria Nacional sobre a Reclamação Disciplinar nº 1.00659/2017-01. Reclamante Luiz Inácio Lula da Silva. Reclamado Carlos Fernando dos Santos Lima. Brasília, 19 de dez. de 2017. Disponível em: <http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2018/01/Decis%C3%A3o-CNMP-Reclama%C3%A7%C3%A3o-1.00659.pdf>. Acesso em: 16 out. 2019.

BRASÍLIA, Conselho Nacional do Ministério Público. *Relatório de atuação*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/transparencia/relatorios-de-atuacao>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASÍLIA, Resolução nº 92, de 13 de março de 2013. Aprova o novo Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Regimento/Resolucao-0921---Emenda-21.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2019.

CONSTITUIÇÃO Cidadã, 30 anos: direitos, amarras e desafios. *Nexo Jornal*, 21 set. 2018. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2018/09/21/Constitui%C3%A7%C3%A3o-cidad%C3%A3-30-anos-direitos-amarras-e-desafios>. Acesso em: 29 dez. 2019.

GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*. Escola de Direito da Universidade de Chicago, 2008. Disponível em: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1221&context=law\\_and\\_economics](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1221&context=law_and_economics). Acesso em: 30 jan. 2019.

JUIZ autoriza soltura de Lula após decisão do Supremo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 8 nov. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/juiz-autoriza-soltura-de-lula-apos-decisao-do-supremo.shtml>. Acesso em: 9 dez. 2019.

KERCHE, Fábio. *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009.

KERCHE, Fábio. Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. *Revista CRH-UFBA*, dez. 2018, p. 577. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v31n84/0103-4979-ccrh-31-84-0567.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2019.

KERCHE, Fábio. Conselho Nacional do Ministério Público e *accountability*. In: 42º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, GT 07 - Controles Democráticos? Instituições e Participação na Democracia Contemporânea. 2018. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/gt-31/gt07-16/11166-conselho-nacional-do-ministerio-publico-e-accountability/file>. Acesso em: 08 maio 2019.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui? In: KERCHE Fábio; FERES JÚNIOR, João (Org.). *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 69-98.

LUMGRUBER, Julita et al. *Ministério Público: guardião da democracia brasileira?* Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC). Rio de Janeiro: Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa Universidade Cândido Mendes, 2016. Disponível em: [https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2016/12/CESEC\\_MinisterioPublico\\_Web.pdf](https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2016/12/CESEC_MinisterioPublico_Web.pdf). Acesso em: 30 abr. 2019.

NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change, and economic performance*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 3.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova*, v. 44, n. 98, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 16 out. 2019.

PESQUISA de opinião pública, dezembro de 2010. Instituto IBOPE Inteligência Consulta e Consultoria. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2010/12/1211078-acima-das-expectativas-lula-encerra-mandato-com-melhor-avaliacao-da-historia.shtml>. Acesso em: 16 out. 2019.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. São Paulo: Bookman, 2001. p. 19-35.

# O Teatro Legislativo e o direito de refúgio no Brasil:

## notas de *Uma Odisseia*

Daniel Cavalcanti Pimentel<sup>1</sup>  
[dancpimentel@gmail.com](mailto:dancpimentel@gmail.com).

### RESUMO

O artigo apresenta os desdobramentos de uma pesquisa teórico-prática realizada no âmbito de uma parceria interinstitucional entre a extensão da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ECO-UFRJ) e o Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes da Fundação Casa de Rui Barbosa (CEPRI-Casa Rui). O objetivo é analisar as possibilidades e limitações do Teatro Legislativo, técnica teatral inserida no Arsenal do Teatro do Oprimido de Augusto Boal (1931-2009), quando aplicado às políticas migratórias no Brasil. A partir do estudo de caso do espetáculo “Uma Odisseia” (2018-2019), este trabalho pretende discutir as aplicações da técnica a partir de abordagem transdisciplinar que envolve as artes cênicas, as ciências sociais e jurídicas.

**Palavras-chave:** teatro legislativo, refúgio, direito.

A chegada do refugiado marroquino Mohammed no aeroporto internacional do Galeão é marcada por um encontro na fila de espera do controle migratório. Ao tentar falar árabe, sua língua-mãe, é questionado pela vizinha imigrante se fala francês, a qual responde afirmativamente que “oui”. Em seguida, após chegar a sua vez de ser atendido e fazer entender sua condição refugiada, Mohammed recebe do agente migratório um protocolo de solicitação de refúgio que ignora seu nome completo e o registra como “Ulisses”, o “ninguém” em língua grega da *Odisseia* atribuída a Homero. Com o papel na mão, Mohammed dá início a uma jornada brasileira em busca de direitos.

Assim pode ser descrita a primeira cena do espetáculo “Uma Odisseia”, realizado pelo Laboratório de Estética e Política (LEP) da Escola de Comunicação da UFRJ. Com um total de dez apresentações na cidade do Rio de Janeiro e região metropolitana, desde que estreou em 2018 na Fundação Casa de Rui Barbosa, a peça se baseia nas técnicas de

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Faculdade Nacional de Direito da UFRJ. Entre 2018-2019, foi bolsista do Programa de Iniciação Científica (CNPq) na Fundação Casa de Rui Barbosa, onde também atuou por dois anos (2017-2019) como Estagiário de Proteção no Centro de Proteção aos Refugiados e Imigrantes (CEPRI), uma Clínica Jurídica no âmbito da Cátedra Sérgio Vieira de Melo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Orientador: Charles Pontes Gomes.

Teatro do Oprimido. Trata-se, em resumo, de um conjunto de técnicas sistematizadas por Augusto Boal (1931-2009) que, juntas, formam um Arsenal de jogos teatrais com os objetivos principais de desnaturalizar condutas humanas e de propor uma prática política em benefício de grupos sociais oprimidos.<sup>2</sup>

Dentre essas muitas técnicas, objeto de experimentos meticulosamente registrados nos cadernos publicados do teatrólogo, encontra-se o Teatro Fórum: uma peça em dois atos, na qual o protagonista vive situações opressoras no primeiro ato e é substituído por alguém da plateia no segundo, o *espect-ator*, um neologismo boalino. Este *espect-ator* (ou *espect-atriz*, vale registrar) escolhe a cena na qual deseja entrar e improvisa uma ação diferente daquela realizada pelo protagonista, almejando alcançar seus objetivos em face do antagonista. Político por essência, Boal explica que o Fórum é “uma reflexão sobre a realidade e um ensaio para uma ação futura. O espectador entra em cena e ensaia o que é possível fazer na vida real”.<sup>3</sup>

Tal como uma árvore, esquema ilustrativo proposto pelo próprio Boal, essa estrutura fica ainda mais clara, pois é possível compreender que o Teatro Legislativo deriva do Teatro Fórum assim como um galho deriva de seu tronco:

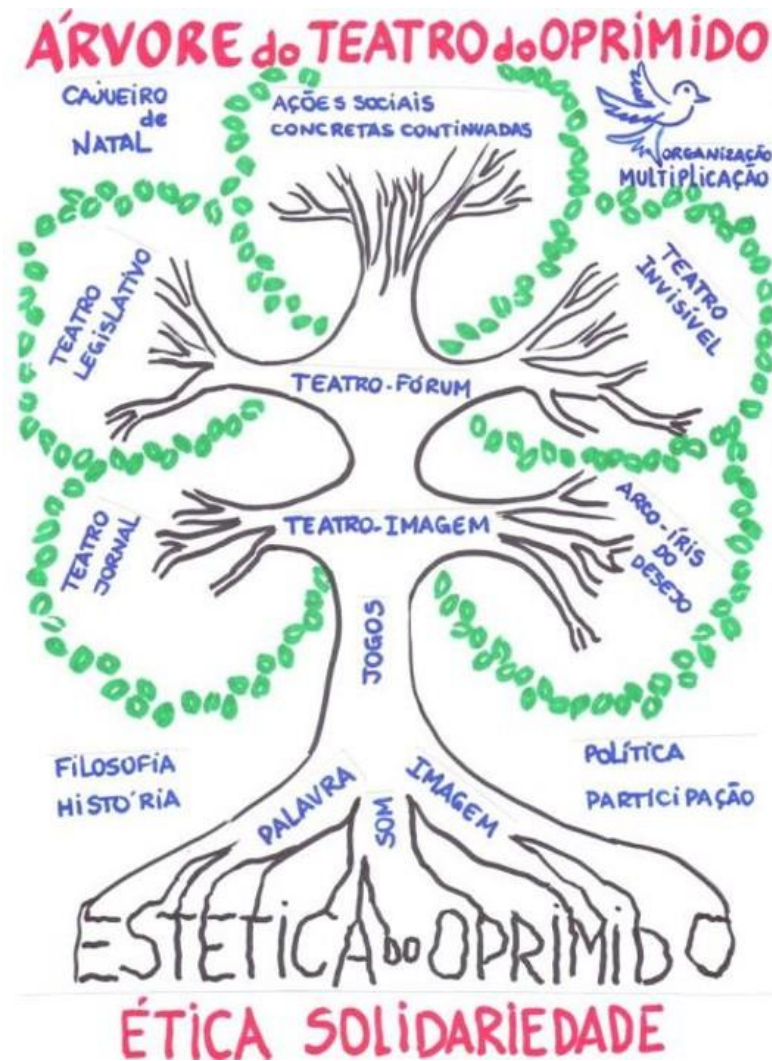
---

<sup>2</sup> O LEP é uma plataforma de extensão universitária coordenada pela professora Alessandra Vannucci (ECO-UFRJ), integrada por mim, por outros estudantes e artistas convidados, em parceria firmada especialmente para este projeto com o Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes da Fundação Casa de Rui Barbosa (CEPRI – Casa Rui/FCRB). O processo de criação do espetáculo “Uma Odisseia” se deu ao longo de uma oficina conduzida por mim, aberta ao público, que contou com a participação de diversas pessoas, imigrantes e nacionais brasileiros, e foi objeto de análise da primeira fase desta pesquisa, registrada na 13ª edição da Jornada de Iniciação Científica da FCRB.

<sup>3</sup> BOAL, Augusto. *Teatro Legislativo*, p. 33. Os detalhes dessa técnica aplicada em todo o mundo constam na extensa bibliografia escrita por Boal e na literatura atualmente dedicada aos estudos em Teatro do Oprimido. Apenas algumas referências foram selecionadas para este trabalho, seguindo o critério de relevância às práticas específicas do Teatro Legislativo. Por essa razão, este artigo não se dedicará a esmiuçar o Arsenal do Teatro político boalino, mas tão somente apresentará conceitos básicos ao leitor talvez pouco familiarizado.



Figura 1: Ilustração de Helen Sarapeck (2016).



Foi durante a ditadura militar no Brasil (1964-1985) que Augusto Boal, exilado, desenvolveu a maior parte dos jogos que integram o Arsenal do Teatro do Oprimido, um conjunto de armas não letais disponíveis a qualquer pessoa que deseje combater os abusos cometidos por regimes autoritários, sobretudo na América Latina. O Teatro Legislativo, apesar de integrar tal Arsenal, surgiu já no período posterior à redemocratização, quando Boal, regresso do exílio, foi eleito como vereador do município do Rio de Janeiro-RJ pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Essa experiência histórica, que ocorreu ao longo dos quatro anos (1993-1996) do “Mandato Político-Teatral”,<sup>4</sup> será nosso ponto de partida para análise.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> BOAL, Augusto. *Teatro Legislativo*, p. 33.

<sup>5</sup> Os detalhes dessa experiência estão disponíveis na literatura que compõe as referências bibliográficas deste trabalho e, portanto, tampouco serão objeto de análise neste trabalho.

Em termos gerais, o Teatro Legislativo foi criado como uma espécie de continuidade ao Fórum, pois as propostas apresentadas pelos *espect-atores* eram traduzidas em projetos de leis, posteriormente deliberados na Câmara dos Vereadores. A necessidade de se criar tal engrenagem complexa de atuação política surgiu não por acaso, mas sim a partir de uma observação do próprio Boal diante dos resultados obtidos durante as apresentações do Fórum:

Pode ser que a solução dos seus problemas dependa dele próprio [do *espect-ator*], da sua vontade individual, do seu esforço, mas pode também acontecer que a opressão esteja na própria lei, opressiva, ou na ausência da lei necessária, libertadora. Nesse caso, seria preciso transformá-la, criá-la ou recriá-la: legislar. Como? Aí terminava o poder do teatro. Não tínhamos resposta.<sup>6</sup>

A resposta veio com o Teatro Legislativo. Em suma, a partir de núcleos de atuação política organizada por diversos grupos sociais (negros, trabalhadoras domésticas, LGBT etc.), distribuídos pela cidade do Rio e região metropolitana, as propostas do Teatro Legislativo dos anos 1990 eram analisadas durante as sessões de Fórum. Nas ocasiões, instalava-se “uma mesa de assessores jurídicos verdadeiros (exercendo sua função real naquele espaço liminar) que elabora[va] propostas de lei a partir das intervenções de *espect-atores* no drama apresentado”.<sup>7</sup> Essa experiência histórica, responsável pela aprovação de mais de quarenta leis municipais, possui inegável relevância não apenas para o Legado de Boal, mas para a historiografia da política e do teatro brasileiros.

Naquele contexto, havia um escopo de ampliar a participação democrática em contraponto à apatia social e à implementação de políticas neoliberais, ambas predominantes num país que ressurgia juridicamente pós Constituição de 1988. Sobre o assunto, ao comparar com os atuais impasses das instituições democráticas, o pesquisador Mark Dinneen observa: “são muitos os cientistas políticos e comentaristas que advertem sobre a apatia, desilusão e desconfiança que solapam cada vez mais as instituições de muitas democracias ocidentais. [...] *É neste contexto de alienação política que se deve compreender o significado do Teatro Legislativo.*”<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> BOAL, Augusto. *Teatro Legislativo*, p. 33-34.

<sup>7</sup> VANNUCCI, Alessandra. *Legados de Boal*, p. 245.

<sup>8</sup> DINNEEN, Mark. *Teatro legislativo: estimulando a cidadania ativa*, p. 149.

Pioneiro em diversos aspectos, o Teatro Legislativo também introduz amplas possibilidades de inovação jurídica. Inegável também deve ser, portanto, o potencial dessa técnica para a criação de novos modelos de participação política, bem como as suas respectivas limitações, considerando diferentes contextos e grupos sociais. Tal será, portanto, o objetivo deste trabalho. Ao analisar a seguir a experiência específica do espetáculo “Uma Odisseia”, aplicado às políticas migratórias contemporâneas, pretendemos analisar em que medida essa técnica pode contribuir para combater as opressões vivenciadas pela população refugiada no Brasil.

## A DRAMATURGIA DE UMA ODISSEIA

Passada a cena inicial, Mohammed sai sozinho da Ilha do Governador (onde está localizado o aeroporto). Embarca no BRT, uma espécie de ônibus especial que, lotado, leva cerca de três horas para chegar ao destino recomendado pelo policial na fronteira: a Cáritas. Instituição que representa a sociedade civil junto ao Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e mantida pela Igreja Católica, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro inspirou a segunda cena do espetáculo. Neste momento, Mohammed conhece uma mulher refugiada e precisa lidar com a falta de tradutores e de outros serviços básicos, como, por exemplo, a moradia. Encurralado entre as duas únicas opções oferecidas de dormir gratuitamente numa Igreja local ou de morar em um *hostel* “baratinho e parceiro em Copacabana”, nas palavras do único atendente disponível, e contando com a tradução precária de sua mais nova conhecida, o protagonista escolhe a primeira opção devido a sua falta absoluta de dinheiro. Ainda assim, pelo fato de ser muçulmano, morar numa instituição católica lhe causa certo estranhamento.

Depois de aparentemente conseguir um lugar para morar, a saga continua na terceira cena, na qual Mohammed procura por um emprego. Professor qualificado e poliglota, ele se oferece para três empregadores diferentes. O primeiro empregador recusa o documento oficial de trabalho apresentado pelo protagonista, alegando que não há como garantir a sua permanência no país. O segundo, considera a sua proficiência em português insuficiente para ocupar o cargo. O terceiro e último confessa as péssimas condições de local de trabalho e sugere ao candidato que vá vender esfirra, pois “dá mais dinheiro”.

Inspirados nos relatos dos solicitantes reais, as três tentativas de se conseguir um emprego formal são frustradas na cena, que se encerra com um grupo de leitores de jornal vociferando as manchetes denunciadoras das condições de vida de uma pessoa solicitante e/ou refugiada no Brasil.<sup>9</sup>

Quase um ano depois da sua chegada, ainda solicitante, Mohammed se dirige à Delegacia da Polícia Federal para renovar seu documento de identidade, o protocolo que recebera ainda na fronteira. Reconhece antigos colegas na fila, aguarda a sua vez de ser atendido e, finalmente, é surpreendido com a exigência de agendamento prévio. Ocorre que, tal como na realidade, o sistema informatizado da Polícia Federal enfrenta graves problemas técnicos, o que dificulta e até mesmo impossibilita em alguns casos a efetivação do agendamento. Após constatar que o problema atingia a todos os presentes da fila, o funcionário decide atender o protagonista, mas sugere que este retorne em outro momento, pois seu caso não seria muito urgente. Já irritado, e com nível avançado de fluência em português, Mohammed demanda seus direitos e afirma que precisa desse documento atualizado o quanto antes para aumentar suas chances de conseguir um emprego. Para a surpresa geral, o atendente acusa o protagonista de desacato à autoridade e ameaça “chamar a polícia”. Isto porque, tal como realmente ocorre na Delegacia Especial de Migrações (DELEMIG) no Rio de Janeiro, o responsável pelo atendimento no balcão é um funcionário terceirizado e responde hierarquicamente ao agente de polícia ou ao delegado. Após uma conversa rápida e sigilosa com este último, movimento que deixou a fila paralisada e causou alvoroço nos demais demandantes, o terceirizado demonstra solidariedade com a situação de Mohammed, mas garante que nada poderá ser feito. O motivo é simples: o sistema acabara de cair e não tinha previsão para voltar. A cena termina com o atendimento encerrado e descontentamento geral.

Por fim, seguindo a ordem do processo de elegibilidade que estabelece as etapas de um solicitante de refúgio nos termos do Estatuto do Refugiado (Lei 9.474/1997), a cena final representa a entrevista em que um solicitante de refúgio é confrontado com perguntas sobre sua origem e razões para demandar a condição de refugiado. Com um endereço na mão, chega em frente à Catedral Metropolitana do Rio de Janeiro (onde, de fato, ocorreram diversas entrevistas entre 2017 e 2018) e se surpreende com uma faxineira

---

<sup>9</sup> Nota-se que, em termos jurídicos, há uma diferença substancial entre uma pessoa refugiada e a outra solicitante de refúgio. A primeira pessoa já cumpriu todas as etapas do processo de elegibilidade e possui *status* migratório de residência por tempo indeterminado. A segunda, ainda não é considerada refugiada, possui *status* migratório de residência por tempo determinado e está demandando um direito, que será ainda analisado e decidido em plenária junto ao CONARE.

nordestina que o encaminha para o local exato da entrevista. O diálogo recheado de choques culturais evidencia algumas semelhanças entre sujeitos de nacionalidades tão distantes, com destaque para o exercício interrompido da cidadania. Isto porque nem imigrantes nem cidadãos que mantêm os títulos eleitorais nos seus locais de origem podem votar no Brasil. Além disso, a cidadania também é ameaçada em sentido amplo, pois direitos sociais básicos, como moradia, saúde e educação são negados a ambos.

Finalmente, ao chegar na sala designada para a entrevista, uma última surpresa: as perguntas são feitas por um agente do CONARE por videoconferência, uma modalidade mais econômica aos cofres públicos que exime o Ministério da Justiça de enviar representantes de Brasília para as demais cidades brasileiras e que enfrenta inúmeras dificuldades de conexão, de segurança e até mesmo de registro dos depoimentos coletados. Ao se lembrar de todos os momentos vividos até então desde a chegada na fronteira, Mohammed responde à bateria de questões afirmando sua condição refugiada, marginalizada, invisível. Sem uma resposta se poderá ficar no Brasil como refugiado ou não, pois as informações são coletadas e submetidas à decisão plenária, o protagonista encerra o primeiro ato com uma pergunta à plateia: “eu posso ser cidadão aqui?”.

A dramaturgia inspirada nos relatos pessoais, na legislação migratória nacional e na prática administrativa teve como objetivo apresentar os conflitos de um protagonista que, apesar de sua persistência, parece nunca conseguir se encontrar com a Lei. A questão da cidadania é destacada com o objetivo de ampliar o conceito de refugiado para o espectador inserido em uma sociedade “includentemente desigual”.<sup>10</sup> Com esses termos, o antropólogo norte-americano James Holston descreve a sociedade brasileira, onde a maioria dos seus cidadãos vivem privados de direitos básicos, enquanto outra parcela, menor e privilegiada, acessa os mesmos direitos pela alternativa privada.

Dessa forma, pretendemos sensibilizar o espectador para uma realidade opressora, ainda que ele não tenha tido as mesmas experiências de uma pessoa refugiada. Cientes dos riscos do lema *Somos todos refugiados*, principalmente quando tal paródia é pervertida e aplicada para negligenciar necessidades básicas e específicas da população refugiada, recorreremos aos conceitos presentes na filosofia boalina, na qual “quando não existe identidade absoluta, existe analogia; quando não, existirá pelo menos, sempre, uma ressonância”.<sup>11</sup> Essas três camadas possíveis de atuação política, “identidade”, “analogia”

---

<sup>10</sup> HOLSTON, James. *Cidadania insurgente*, p. 70.

<sup>11</sup> BOAL, Augusto. *Teatro Legislativo*, p. 72 *apud* DINNEEN, Mark. *Teatro legislativo: estimulando a cidadania ativa*, p. 150.

e “ressonância”, têm fundamental relevância para a prática teatral, na medida em que reforçam a existência de muitas maneiras de aderir a determinadas lutas sociais, sem necessariamente preterir outras.

## DA CASA DE RUI À ESCOLA RUY

A Escola Municipal Ruy Barbosa acolhe mais de dez crianças refugiadas no bairro de Gramacho em Duque de Caxias-RJ, historicamente conhecido por concentrar comunidades sobretudo da República Democrática do Congo na Baixada Fluminense. Nesse caso, acolher não é força de expressão, pois, a despeito da precariedade de condições, a Escola se tornou referência no município devido ao seu trabalho de excelência, prestado não apenas às crianças refugiadas, mas também às aquelas com deficiência. Essa postura engajada fica ainda mais clara na escolha do projeto pedagógico daquele ano de 2019: “E a vida poderia ser bem melhor”. O título, escolhido pela direção da Escola e inspirado na canção do compositor brasileiro Gonzaguinha, presta uma homenagem ao recente 70º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), com o objetivo de lembrar às crianças de que os direitos humanos devem ser de todas as pessoas.<sup>12</sup>

Foi nesse projeto que o espetáculo “Uma Odisseia” estreou seu formato de Teatro Legislativo, no dia 25 de maio de 2019. Nessa edição, contou com a participação da Defensoria Pública, representada pela defensora Gislaine Kepe, responsável pela pasta dos Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro e da então estagiária Mariana Chiote (também integrante do LEP). Enquanto ambas formavam a bancada jurídica, o elenco contava com o refugiado marroquino Mohammed el Jazhouli, que, protagonista, dividiu a cena com estudantes universitários de diversas áreas do conhecimento (artes, direito, ciências sociais etc.). O espaço inicialmente silencioso de uma sala de aula adaptada para apresentações artísticas foi, aos poucos, ganhando público naquela manhã de sábado.

A experiência do Teatro Legislativo, divulgada por anúncios nas redes sociais e nas paredes da escola fazia quase um mês, foi livremente inspirada na experiência

---

<sup>12</sup> Este trabalho não seria possível sem o apoio irrestrito da diretora Aline Rocha Monteiro, das professoras Jupiará, Márcia e demais funcionários da Escola Municipal Ruy Barbosa, bem como da professora Mariangela Monteiro (PUC-Rio), que intermediou o encontro.

histórica abordada no item anterior. Isso porque não houve a representação do Parlamento na figura de um vereador como era Boal, mas sim na figura de uma defensora pública, cuja instituição pertence ao Poder Judiciário. As razões para essa escolha serão mais bem explicadas no próximo item. De todo modo, pode-se adiantar que, diante de uma legislação relativamente recente (Lei nº 13.445/2017), pautada nas garantias individuais e na proteção internacional dos direitos humanos, o ímpeto de criar uma nova Lei – ou de revogar uma já existente – conviveu com as necessidades talvez mais urgentes de conhecer os novos dispositivos legais e de exercer os direitos ali elencados.

A dinâmica da apresentação, portanto, assumiu os riscos de uma aplicação heterodoxa. Após uma introdução com jogos disponíveis em *Jogos para atores e não-atores* (2015), recomendados na aplicação do Teatro Fórum com o objetivo de despertar os potenciais *espect-atores* para o caráter participativo do espetáculo, o primeiro ato ocorreu com a normalidade esperada para uma peça de teatro convencional.

O segundo ato seguiu o mesmo roteiro, pois os *espect-atores* foram conduzidos pela maiêutica do curinga, personagem do espetáculo que constrói a ponte entre palco e plateia. Convidados a atuarem de improviso, o objetivo dos jogadores continua o mesmo: apresentar soluções práticas de transformação da realidade opressora que cercara o protagonista frustrado.<sup>13</sup>

Algumas crianças que já haviam assistido ao espetáculo dias antes em apresentação exclusiva naquela mesma semana durante o horário escolar – e, logo, tinham a vantagem de traçar previamente suas estratégias – se colocaram à disposição. Na plateia também estavam presentes alguns professores, alunos do Ensino de Jovens e Adultos (EJA) e convidados. Com um total de quatro intervenções e duração de aproximadamente noventa minutos, o segundo ato foi permeado com comentários explicativos da defensora Gislaine, provocados pelas dúvidas que surgiram da plateia ao longo da mediação do curinga. Essa dinâmica simultânea e interativa entre três diferentes grupos – plateia, atores e Defensoria – foi mais uma variação à proposta inicial do Teatro Legislativo, com o objetivo oferecer mais agilidade às intervenções e cumprir de maneira mais eficiente com o seu caráter pedagógico.

Intencionalmente, a dramaturgia comprometida com a cidadania teve o objetivo imediato de contribuir com a função de apresentar à plateia informações básicas presentes na legislação migratória, cumprindo com um caráter essencialmente pedagógico. A

---

<sup>13</sup> Na ocasião, a função de curinga foi interpretada conjuntamente por mim e pela professora Alessandra.

identificação civil pelo protocolo de refúgio, o direito ao trabalho garantido por Lei e a entrevista de elegibilidade inserida no rito processual são alguns exemplos de informações básicas que, quando encenadas e explicadas pela profissional jurídica, prestam um serviço básico, permitindo que os *espect-atores* ao menos demandem seus direitos. Nesse sentido, José Murilo de Carvalho, historiador dedicado aos estudos sobre cidadania no Brasil, elege a educação fundamental como “fator decisivo para a cidadania”.<sup>14</sup> Em seguida, o autor afirma: “o fator mais importante no que se refere ao conhecimento dos direitos é a educação”.<sup>15</sup> Em sentido semelhante estão as conclusões de Mark Dinneen<sup>16</sup> e Pedro Peria,<sup>17</sup> que reconhecem no Teatro Legislativo uma ferramenta pedagógica bastante eficaz.

A primeira intervenção da plateia foi protagonizada por Nina, uma mulher negra, imigrante, não-refugiada, moradora do bairro de Gramacho, que afirmou conhecer muitas pessoas naquela mesma situação do protagonista. Ao substituir Mohammed na cena do emprego, ela conseguiu ser contratada nas condições legais. Nota-se que, durante a cena, a intervenção da bancada jurídica alertou a todos – plateia e atores – para o fato de que os solicitantes de refúgio têm o direito de possuir carteira de trabalho no Brasil e, portanto, de trabalhar regularmente com os mesmos direitos de um cidadão nacional. Tal esclarecimento foi crucial não só para a cena, pois além de alterar a performance da atriz empregadora, que passou a atuar de acordo com a lei do país, também informou à plateia presente a respeito de um direito desconhecido por muitos.<sup>18</sup>

A segunda intervenção ficou a cargo da Luisa, *espect-atriz* moradora do bairro, que já havia curiosamente reagido com palavras ao longo do primeiro ato e que escolheu a cena da Polícia Federal para fazer sua proposta improvisada. Se, no começo, ela demonstrou certa paciência ao perguntar sobre o procedimento e até mesmo pareceu compreender a situação conflituosa do agente terceirizado atrás do balcão, ao longo das negativas recebidas, foi possível observar uma mudança considerável do seu comportamento em cena. O baixo volume da voz foi paulatinamente substituído por afirmações assertivas e atitudes mais ousadas. Após exigir a presença do delegado responsável pelo atendimento (rapidamente improvisado por outro ator do elenco) e dizer diante dele, de punhos cerrados, como quem simula algemas: “podem me prender porque

---

<sup>14</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*, p. 206.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 210.

<sup>16</sup> DINNEEN, Mark. *Teatro legislativo: estimulando a cidadania ativa*, p. 159.

<sup>17</sup> PERIA, Pedro Vianna Godinho. *Teatro e participação social*, p. 93.

<sup>18</sup> Os nomes dos participantes foram substituídos com o objetivo de proteger suas identidades.



eu vou dormir aqui”, Luisa conquistou a plateia com risos e aplausos. Diante do improvisado ator-delegado, que, notoriamente insatisfeito com aquela manifestação, perguntou aos demais integrantes da fila se eles poderiam aguardar ainda mais para que Luisa fosse atendida, a atitude da *espect-atriz* passou a despertar emoções menos amigáveis. Além disso, deu início a uma discussão na plateia sobre os limites da vontade individual para resolver o problema e se a abnegação do coletivo seria uma possível solução para o problema da protagonista. Falas como “eu esperaria porque eu também preciso dos direitos”, “eu não esperaria, é muita humilhação”, “Isso vai garantir o atendimento de todos na fila?” e até mesmo a convocação da imprensa como aliada para denunciar aquela situação foram apenas algumas das intervenções registradas da plateia, que demonstraram a pluralidade das opiniões, aspecto saudável no contexto de um debate democrático. Por fim, Nina, já sentada após a sua última intervenção, fez uso da sua própria experiência pessoal como imigrante na Delegacia para contestar a realidade daquela imagem teatral, pois, segundo ela: “os delegados não dão oportunidade de você falar. Mesmo que você saiba os seus direitos”.<sup>19</sup>

A terceira intervenção contou com a participação das crianças, que escolheram a cena da Cáritas para substituir o protagonista. As tentativas de se comunicar com o representante da instituição de proteção foram suavizadas pelo fato de que as crianças se comunicaram perfeitamente em português, o que, de certa maneira, subtraiu magicamente o conflito que sustentava a dramaturgia. A entrada em grupo, substituindo não só o protagonista, mas também outros personagens que compõem a cena, foi permitida pelo curinga. Essa escolha pouco comum e incoerente com as regras originais do jogo talvez tenha sido a principal razão pela qual a cena precisou ser refeita com instruções mais claras. Por se tratar de uma sessão improvisada, que exige escolhas rápidas para sustentar o ritmo do espetáculo, problemas como este podem ocorrer. A melhor solução nesses casos é observar o erro, explicá-lo ao público e refazer a cena. Transparência é fundamental. Ao final, uma intervenção da bancada jurídica alertou também para a existência de abrigos públicos, que têm a atribuição legal de receber pessoas em situação de rua, independentemente da nacionalidade.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Todas as falas citadas entre aspas foram extraídas do relatório realizado pela estudante Mariana Chiote, integrante do LEP e então estagiária da Defensoria.

<sup>20</sup> Nota-se que a eficácia da participação de crianças em Fóruns é objeto de extensas discussões dentro dos estudos e práticas em Teatro do Oprimido. Não cabe aqui estender os diferentes pontos de vista dessa discussão, mas apenas pontuar que esta não foi a nossa primeira experiência do público infantil com esse espetáculo e que as crianças têm respondido de maneira surpreendentemente positiva à proposta, apesar do seu aparente distanciamento da realidade opressora apresentada.

A quarta e última intervenção ocorreu na cena da chegada na fronteira. O *spectator* Pedro decidiu entrar em cena como aliado. Isto significa que ele escolheu não substituir Mohammed, mas sim atuar como um outro integrante da fila. As razões para essa escolha talvez estejam no fato de que Pedro era um convidado pessoal do elenco e, por isso, não teve dificuldades de se identificar no lugar dos demais presentes que haviam assumido o palco até então. Logo, na condição de brasileiro na fila do aeroporto, Pedro resolveu ajudar de boa vontade o solicitante de refúgio incompreendido pelo agente policial. Assim, tentou usar um aplicativo de celular que permite a tradução simultânea da voz, prática que foi prontamente desautorizada pelo policial, que, por sua vez, alegou desconhecer a veracidade das informações obtidos mediante aquele aparelho. O policial perguntou, pressionado pelo voluntarismo quase heroico de Paulo, se o cidadão se responsabilizaria pela tradução, convidando-o a assinar um termo de compromisso. Logo após a assinatura fictícia, ao abrir a discussão com a plateia, os aplausos entusiasmados em apoio à atitude de Pedro se misturaram com exclamações ressabiadas de pessoas que rapidamente reconheceram aquela atitude como improvável e até mesmo reprovável. “Um policial jamais aceitaria esse termo”, “Uma tradução simultânea *online* pode, mas tem que ser oficial” e “E se fosse um terrorista?” foram apenas algumas das frases registradas que demonstram, mais uma vez, a pluralidade de opiniões no debate. Foi quando, ao final do segundo ato, a intervenção da bancada jurídica assumiu a sua mais destacada forma.

O terceiro e último ato, então inédito nas apresentações anteriores do espetáculo, convocou a defensora pública e a estagiária para comporem a bancada jurídica no centro do palco. As palmas ritmadas sugeridas pelo curinga chamavam a atenção para aquele momento solene. Ao final de todas as intervenções, havia chegado a hora de sintetizar e tornar súmula as propostas encenadas pelos *spectatores* presentes (e resistentes às mais de duas horas de apresentação). Após os resumos apresentados pela estagiária, de maneira objetiva, a defensora pontuou as possíveis intervenções na realidade que podem ser feitas, inclusive pela própria Defensoria Pública. Diante da série de problemas encenados naquela manhã, um deles chamou a atenção de todos, talvez por ser fundamental ao exercício de todos os demais direitos: a comunicação. O despreparo das instituições em receber uma pessoa que não domina a língua portuguesa foi notório em praticamente todas as cenas.

Por fim, na tentativa de cumprir com as regras originais do Teatro Legislativo, o curinga pediu à mesa que deliberasse a votação de um Projeto de Lei. O texto legal deveria

exigir a presença de um tradutor em qualquer instituição responsável pelo atendimento às pessoas refugiadas. Acertados os termos, a votação ocorreu e o Projeto foi aprovado por unanimidade.

Diante dessa experiência específica, recorremos mais uma vez à constatação do pesquisador Pedro Peria, na qual “a experiência de Boal foi um laboratório para entender como os campos da Arte e da Política inter cruzam-se”.<sup>21</sup> Ora, sendo um laboratório, o Teatro Legislativo deve cumprir com o mesmo caráter experimental que orienta todo o trabalho de Boal. Não por acaso, a única publicação do teatrólogo sobre a técnica legislativa é intitulada “versão beta”, isto é, uma versão inacabada. Variações do modelo original são encorajadas e devem acompanhar reflexões constantes para que não se distanciem do compromisso social para com grupos oprimidos. Sendo assim, o objeto de reflexão do item seguinte se debruça sobre fato de que o Teatro Legislativo está originalmente vinculado ao Poder Legislativo.<sup>22</sup> Isso, contudo, não impede em absoluto que a prática seja ampliada aos demais poderes da República. Afinal, tanto o Executivo como o Judiciário são igualmente responsáveis pela formação de uma sociedade livre, justa e solidária.<sup>23</sup>

## DIMENSÃO JURÍDICA DO TEATRO LEGISLATIVO<sup>24</sup>

A mera existência de uma Lei não significa que ela será aplicada de maneira adequada. A própria Lei de Migrações (Lei nº 13.445/2017) fundou um novo paradigma legal com base na proteção internacional dos direitos humanos e na compreensão dos movimentos migratórios como um fenômeno humano que não deve ser criminalizado. Antes disso, o extinto Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) promulgado durante a ditadura militar era regido pelo princípio da segurança nacional e apresentava forte viés

---

<sup>21</sup> PERIA, Pedro Vianna Godinho. *Teatro e participação social*, p. 77.

<sup>22</sup> PERIA, Pedro Vianna Godinho. *Teatro e participação social*, p. 91.

<sup>23</sup> Art. 3º da Constituição Federal de 1988. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>24</sup> As reflexões que constam neste item já foram objeto de análise em fase posterior desta pesquisa. Ver PIMENTEL, Daniel. Pensando o teatro legislativo na atual política migratória brasileira: possibilidades e limites. In: *Anais do IX Seminário dos Alunos de Pós-graduação em Letras da Universidade do Estado do Rio de Janeiro* (SAPUERJ), Rio de Janeiro, 2020 (no prelo).

securitário. A alteração do título de “estrangeiro” para “migrante” já alerta para essa mudança de paradigma, que abandonou, no plano legal, o estigma do imigrante enquanto ameaça. Atualmente, não há dúvidas de que a Lei prevê mais direitos e garantias à população imigrante no Brasil. Também é fato, entretanto, que tais direitos dependem da interpretação das instituições pertencentes ao Poder Executivo, tais como Ministérios e demais órgãos, dentre os quais, está o Departamento de Polícia Federal, responsável pelo atendimento ao público migrante e pelo processamento dos principais documentos desta população. É o que determina o art. 58 do Decreto nº 9.199/2018.<sup>25</sup>

Dentro de uma ordem constitucional, toda e qualquer instituição deve estar primeiramente subordinada à Constituição. Por se tratar de um documento principal e norteador, a Constituição estabelece, sobretudo, a “organização do Estado fundada na separação dos Poderes e definição dos direitos individuais”.<sup>26</sup> Essas duas características fundam a base de todo constitucionalismo moderno, profundamente marcado por sua origem liberal, e conferem à Constituição o *status* de documento jurídico com maior caráter político do conjunto de normas em um Estado.

Dentro do positivismo jurídico, escola de pensamento predominante no começo do século XX e responsável por ainda determinar as diretrizes e bases da ordem constitucional brasileira vigente, existe a previsão de uma hierarquia normativa que estabelece uma ordem jurídica. A “estrutura escalonada da ordem jurídica”,<sup>27</sup> vulgarmente conhecida como “pirâmide de Kelsen”, ainda é o principal esquema representativo dessa ordem:

---

<sup>25</sup> Art. 58. Compete à Polícia Federal: I – organizar, manter e gerir os processos de identificação civil do imigrante; II – produzir a Carteira de Registro Nacional Migratório; e III – administrar a base de dados relativa ao Registro Nacional Migratório.

<sup>26</sup> BARROSO, Luis Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*, p. 45.

<sup>27</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*, p. 246.

Figura 2: esquema elaborado pela professora Cecília Caballero Lois (em memória).

### O SISTEMA ESCALONADO DAS NORMAS JURÍDICAS



No topo da pirâmide, está a Constituição. Todas as demais normas devem estar de acordo com o que ela estabelece. Em seguida, existe uma peculiaridade do caso brasileiro, que altera substancialmente o esquema acima representado. Em função da emenda constitucional nº 45/2004 e decisão subsequente do Supremo Tribunal Federal, estão, entre a Constituição e as leis, os tratados internacionais em matéria de direitos humanos. Abaixo dos tratados estão as leis, aprovadas pelo Poder Legislativo. Por fim, seguem os decretos, portarias, resoluções e demais atos normativos. Ao conjunto completo, do topo à base, dá-se o nome de ordenamento jurídico.<sup>28</sup>

Além das garantias individuais, a Constituição define as competências de cada um dos três poderes para criar as normas infraconstitucionais, isto é, de hierarquia inferior. Grosso modo, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem, respectivamente, cumprir as suas funções constitucionais de elaborar e aprovar leis; executar as leis e políticas públicas; e solucionar conflitos, guardando a Constituição. Essa divisão clássica, livremente inspirada no modelo de Montesquieu, tem sofrido importantes alterações nos últimos anos, tal como observa o constitucionalista norte-americano Bruce Ackerman. As disputas de poder que ocorrem com frequência nas experiências republicanas em todo o mundo demonstram o surgimento de novos poderes e reforçam um caráter ainda

<sup>28</sup> A emenda constitucional nº 45 de 8.12/2004 estabeleceu a redação do art. 5º, §3º da Constituição Federal: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

predominantemente conflitivo, ao invés de cooperativo.<sup>29</sup> Esse cenário reforça, ao nosso entendimento, a importância da Constituição como referência máxima no controle de competências, impedindo abusos.

Nesse contexto, depois da Constituição, a lei é a única norma que pode inovar no ordenamento jurídico, sempre de acordo com os princípios e regras constitucionais. Os decretos, portarias e resoluções não podem criar outras regras diferentes daquelas que a lei já prevê. Tais atos normativos devem apenas dar operacionalidade à lei, isto é, regulamentar a sua aplicação na prática. Essa competência da Administração Pública tem o nome de “poder regulamentar”. A explicação do professor José Carvalho Filho ajuda a entender a lógica:

Poder regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo.<sup>30</sup>

Ocorre que nem sempre as competências constitucionais são respeitadas. Nesses casos, existem mecanismos de controle judicial que podem ser acionados por agentes específicos. Por isso, existem as Ações de Controle de Constitucionalidade para os casos em que determinada lei quando criada for considerada inconstitucional, isto é, não estiver de acordo com as normas da Constituição. Nesses casos, o Presidente da República, as Mesas do Congresso Nacional, a Ordem dos Advogados do Brasil, partidos políticos, agremiações sindicais, dentre outros, podem propor tais ações de controle. Ao Supremo Tribunal Federal cabe julgar tais ações, cumprindo seu papel de “guardião da Constituição”.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> ACKERMAN, Bruce. *Adeus Montesquieu*, p. 19.

<sup>30</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, p. 144.

<sup>31</sup> Sobre quem pode propor ação de controle de constitucionalidade, a Constituição estabelece no seu art.103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I – o Presidente da República; II – a Mesa do Senado Federal; III – a Mesa da Câmara dos Deputados; IV – a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V – o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI – o Procurador-Geral da República; VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII – partido político com representação no Congresso Nacional; IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

A rotina de um imigrante solicitante de refúgio no Brasil, encenada em “Uma Odisseia”, ilustra o que poderia ser objeto de controle judicial. Ocorre que, apesar do “Princípio da regularização documental” constar no texto da lei, – para citar apenas um dos seus diversos princípios orientadores –, foram criadas normas de hierarquia inferior em sentido contrário. O Decreto 9.199/2017 é um exemplo dentro desse universo de normas que, por exemplo, exigem a apresentação de uma série de documentos oficiais por parte do imigrante, a maioria de alto custo financeiro, dificultando paradoxalmente a sua regularização. Outro exemplo é a Portaria nº 666/2019, publicada pelo ministro da Justiça Sérgio Moro, objeto de intensas críticas da sociedade civil porque restringe direitos constitucionais de ampla defesa à população imigrante no Brasil. Esses são apenas alguns exemplos, já que outros impasses jurídicos desse tipo são encontrados diariamente na vida de pessoas refugiadas com a lei.<sup>32</sup>

Nesses casos específicos, em que atos normativos, como decretos, regulamentos e portarias, vão de encontro à legislação hierarquicamente superior, não se deve aplicar o Controle de Constitucionalidade, mas sim o Controle de Legalidade ou de Constitucionalidade Reflexa. Isso porque não se trata de um descumprimento imediato da lei perante a Constituição, mas de um decreto perante a lei. É um típico caso de “abuso do poder regulamentar” explicado anteriormente pelo professor Carvalho. O controle judicial pode ser feito, portanto, de maneira indireta por meio de ferramentas jurídicas específicas, como as Ações Cíveis Públicas, elaboradas por órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública, a partir da demanda dos cidadãos. Em outras palavras, se a Polícia Federal não cumprir com a lei, a decisão de um juiz pode obrigá-la a fazer isso.<sup>33</sup> Algumas iniciativas nesse sentido já foram realizadas, com destaque para a “Nota Técnica da Defensoria Pública da União a respeito da regulamentação da Nova Lei de Migração”, enviada em 14 de novembro de 2017 para o então ministro-chefe da Casa Civil Eliseu

---

Sobre a função de guardião do STF, dispõe o art. 102, caput, I, a da Constituição Federal: “Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a *guarda da Constituição*, cabendo-lhe: processar e julgar, originariamente a *ação direta de inconstitucionalidade* de lei ou ato normativo federal ou estadual e a *ação declaratória de constitucionalidade* de lei ou ato normativo federal” (grifos meus).

<sup>32</sup> Dispõe a lei 13.445 de 2017: “Art. 3º. A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: V – promoção de entrada regular e de *regularização documental*.” (grifo meu)

<sup>33</sup> A Lei nº 7.347 de 1985, que rege a Ação Civil Pública estabelece no art. 5º: Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I – o Ministério Público; II – a Defensoria Pública; III – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V – a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Padilha. O documento com dezesseis páginas destaca dispositivos específicos da referida lei e sugere, na forma de comentários, alterações coerentes não só com a Constituição, mas com normas encontradas em tratados internacionais. Não se trata de uma Ação de Controle judicial propriamente dita, mas demonstra o interesse da instituição Defensoria na defesa dos direitos fundamentais das pessoas refugiadas.

É possível concluir, de antemão, que antes de propor alterações na lei, criando ou revogando já existentes, é preciso conhecer as peculiaridades de cada grupo social. No caso das pessoas refugiadas, fica claro que a lei existente no Brasil lhes é bastante favorável, mas pouco ou mal aplicada pelas instituições do Poder Executivo, que parecem ainda estacionados no antigo paradigma. Portanto, sem esquecer a velha lição de Reed Dickerson, que orienta os legisladores a “conhecer a situação preexistente”,<sup>34</sup> reforçamos a importância de uma educação em direitos que englobe não apenas os especialistas jurídicos, mas toda a sociedade civil. Parodiando a ruptura com a “monarquia da arte”<sup>35</sup> que orienta a Estética do Oprimido (a base da árvore ilustrada no início deste trabalho), sobre a qual Boal repetia que “qualquer um pode fazer teatro, inclusive os artistas profissionais”, queremos romper também com o que chamamos de “monarquia do direito” ao afirmar que “todo mundo pode conhecer o direito, inclusive os advogados”.

## ALGUMAS CONCLUSÕES

Ao longo dessa pesquisa, de caráter teórico-prático, que durou mais de dois anos e envolveu diversos atores sociais, muitas foram as conclusões encontradas, inclusive algumas já publicadas. A elaboração do projeto de extensão interinstitucional, a relatoria após a execução de cada espetáculo, a revisão de literatura interdisciplinar que envolveu as artes dramáticas, as ciências sociais e jurídicas são todas etapas que certamente contribuíram para uma análise ampliada das possibilidades e limitações do Teatro Legislativo. Para os fins deste trabalho, portanto, cabem algumas considerações finais específicas sobre essa técnica teatral, bem como possíveis rumos a futuras pesquisas e práticas no mesmo âmbito.

---

<sup>34</sup> DICKERSON, Reed. *A arte de redigir leis*, p. 70.

<sup>35</sup> BOAL, Augusto. *A estética do oprimido*, p. 167.



De início, é impossível considerar a experiência do espetáculo “Uma Odisseia” como definitiva para os estudos em Teatro Legislativo aplicados às políticas migratórias, uma única apresentação localizada é incapaz de traduzir os anseios de toda uma população refugiada que atualmente ocupa todas as regiões do país. Ao mesmo tempo, a partir das reflexões jurídicas a respeito da legislação migratória nacional, tampouco deve-se considerar o espetáculo como um caso de sucesso para uma transformação jurídica nem para uma ação social continuada (sugestão da árvore ilustrada na introdução deste trabalho). Isso porque, por uma razão ou por outra, não houve nenhuma alteração legislativa em nenhuma das esferas de poder – municipal, estadual ou federal –, nem a continuidade do trabalho realizado com a comunidade da Escola Ruy.

A experiência, entretanto, não deixou de ser reveladora em dois principais aspectos. O primeiro deles é a confirmação do caráter pedagógico presente no Teatro Legislativo e já observado pelos autores citados. A forma lúdica de apresentar conceitos jurídicos específicos permitiu facilitar a compreensão dos *spect-atores* a respeito das etapas do processo de elegibilidade e da existência dos direitos, dos quais, ressalta-se, pouquíssimos mostraram ter conhecimento. Nesse sentido, a variação que permitiu a defensora pública interromper as improvisações no segundo ato do Fórum contribuíram bastante para esse serviço à comunidade, coerente com uma ação de extensão universitária. Dessa forma, não seria exagero afirmar que a própria essência pedagógica do Teatro Legislativo constitui em si uma ação social continuada, se, obviamente, exercida em ampla quantidade de apresentações teatrais para diferentes públicos e em diferentes localidades.

O segundo aspecto dialoga com a dimensão jurídica, pois explica a importância da presença do Poder Judiciário – e não do Legislativo – na bancada jurídica em “Uma Odisseia”. Em se tratando de uma lei existente e favorável, porém pouco conhecida e aplicada, mais estratégico que propor alterações, seria propor ações judiciais de controle judicial. Isso não significa que o Teatro Legislativo é a ferramenta mais adequada para propor tais ações. Até mesmo porque seria impossível, já que a Constituição restringe taxativamente as instituições que podem exercer tal poder. Por isso, torna-se fundamental a presença da Defensoria, pois talvez seja essa a instituição competente de maior capilaridade no serviço à população economicamente hipossuficiente. Ao Teatro Legislativo, caberia, portanto, a função de promover o encontro entre o grupo social oprimido e a instituição competente para alterar a sua realidade pelos caminhos da Justiça. Mais uma vez, tal como aconteceu na experiência história de Boal, não são as instituições

que servem o povo, mas o contrário. A partir das improvisações propositivas, os *espectadores* podem alimentar a Defensoria Pública com subsídios suficientes para compor uma ação judicial, sem abdicar da função pedagógica já abordada. Sem dúvidas, trata-se de um formato que carece de estudos e experimentações, mas que, certamente, pode contribuir para um efetivo exercício da cidadania em sentido amplo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, Bruce. Adeus Montesquieu. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 265, p. 13-23, jan./abr. 2014.

BARROSO, Luís Roberto. *Controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOAL, Augusto. *A estética do oprimido*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BOAL, Augusto. *Jogos para atores e não atores*. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

BOAL, Augusto. *Teatro Legislativo: versão beta*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1996.

BRASIL, Decreto nº 9.199 (2017). Regulamenta a Lei nº 13.455, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm). Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL, Lei nº 13.445 (2017). Institui a Lei de Migração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm#art124](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm#art124). Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL, Lei nº 9.474 de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em: 31 jan. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. *Nota Técnica da Defensoria Pública da União a respeito da regulamentação da Nova Lei de Migração*. Ofício nº 2/2017. Brasília, 14 nov. 2017.

DICKERSON, Reed. *A arte de redigir leis*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1965.

DINNEEN, Mark. Teatro legislativo: estimulando a cidadania ativa. *Revista de Estudios Culturales*, v. 26, n. 26, p. 141-161, 2013.

HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

PERIA, Pedro Vianna Godinho. *Teatro e participação social: a experiência do Teatro Legislativo de Augusto Boal como instrumento de participação*. São Paulo, 2019. Trabalho Acadêmico de Iniciação Científica (Escola de Administração de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas.

PIMENTEL, Daniel. Pensando o teatro legislativo na atual política migratória brasileira: possibilidades e limites. In: *Anais do IX Seminário dos Alunos de Pós-graduação em Letras da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (SAPUERJ)*, Rio de Janeiro, 2020 (no prelo).

PIMENTEL, Daniel. Uma Odisseia em busca de direitos. *CICLORAMA – Cadernos de Pesquisa da Direção Teatral*, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 6, p. 83-90, 2018.

VANNUCCI, Alessandra. Legados de Boal. Novas formas de ativismo nas artes contemporâneas. In: ZANETTI, Anderson et al. *Boal, embaixador do teatro brasileiro*. Rio de Janeiro: Mundo Contemporâneo, 2017. p. 239-248.

VANNUCCI, Alessandra. *Odisseias I – XII*. In: FLORES L; SOMMER, M. (Org.). *Caderno Desilha*, Rio de Janeiro: Circuito, n. 2, 2019.

MINISTÉRIO DO  
TURISMO



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL



*Conselho Nacional de Desenvolvimento  
Científico e Tecnológico*