

ORGANIZADORES
Ismael Francisco de Souza
Reginaldo de Souza Vieira

DIREITOS HUMANOS E SOCIEDADE

VOLUME 5



EDITORA ÍTHALA

© 2025 Editora Íthala

CONSELHO EDITORIAL

Alexandre Godoy Dotta – Doutor e mestre em Educação. Especialista em Administração, Metodologia do Ensino Superior e em Metodologia do Conhecimento e do Trabalho Científico. Licenciado em Sociologia e Pedagogia. Bacharel em Tecnologia.

Ana Claudia Santano – Pós-doutora em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora e mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha.

Daniel Wunder Hachem – Professor de Direito Constitucional e Administrativo da Universidade Federal do Paraná e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutor e mestre em Direito do Estado pela UFPR. Coordenador Executivo da Rede Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo.

Emerson Gabardo – Professor Titular de Direito Administrativo da PUC-PR. Professor Associado de Direito Administrativo da UFPR. Doutor em Direito do Estado pela UFPR com Pós-doutorado pela Fordham University School of Law e pela University of California - UCI (EUA).

Fernando Gama de Miranda Netto – Doutor em Direito pela Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro. Professor Adjunto de Direito Processual da

Universidade Federal Fluminense e membro do corpo permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Sociologia e Direito da mesma universidade.

Ligia Maria Silva Melo de Casimiro – Doutora em Direito Econômico e Social pela PUC-PR. Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP. Professora de Direito Administrativo da UFC-CE. Presidente do Instituto Cearense de Direito Administrativo - ICDA. Diretora do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo - IBDA e coordenadora Regional do IBDU.

Luiz Fernando Casagrande Pereira – Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Coordenador da pós-graduação em Direito Eleitoral da Universidade Positivo. Autor de livros e artigos de processo civil e direito eleitoral.

Rafael Santos de Oliveira – Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre e graduado em Direito pela UFSM. Professor na graduação e na pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria. Coordenador do Curso de Direito e editor da Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global e da Revista Eletrônica do Curso de Direito da mesma universidade.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Bibliotecária: Maria Isabel Schiavon Kinasz, CRB9 / 626

D598 Direitos humanos e sociedade [recurso eletrônico] /
organização de Ismael Francisco de Souza, Reginaldo de Souza Vieira -
Curitiba: Íthala, 2025.

v.5, 380p.: il.; 22,5cm

Vários colaboradores

ISBN: 978-65-5765-279-4

1. Direitos humanos. 2. Sociedade. 3. Cidadania. I. Souza, Ismael
Francisco de (org.). II. Vieira, Reginaldo de Souza (org.)..

CDD 340.1 (22.ed)

CDU 340

Editora Íthala Ltda.
Rua Pedro Nolasco Pizzatto, 70
Bairro Mercês
80.710-130 – Curitiba – PR
Fone: +55 (41) 3093-5252
☎+55 (41) 3093-5257
<http://www.ithala.com.br>
E-mail: editora@ithala.com.br

Capa: Caroline V. R. Moreira
Revisão: Vinicius Posanski
Diagramação: Sônia Maria Borba

abdr 
Associação Brasileira de Direitos Reprográficos
Respeite o direito autorial

Informamos que é de inteira responsabilidade do autor a emissão de conceitos publicados na obra. Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Editora Íthala. A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei n. 9.610/98 e punido pelo art. 184 do Código Penal.

ORGANIZADORES

Ismael Francisco de Souza
Reginaldo de Souza Vieira

DIREITOS HUMANOS E SOCIEDADE

VOLUME 5



APRESENTAÇÃO

Este quinto volume da coletânea *Direitos Humanos e Sociedade*, que ora apresentamos à comunidade acadêmica e à sociedade, é resultado das discussões teóricas realizadas pelos(as) pesquisadores(as), sejam docentes e discentes, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (PPGD/UNESC), nos anos de 2023 e 2024, em seus 10 grupos de pesquisa, redes de pesquisa e eventos nacionais e internacionais, realizados em parceria com programas de pós-graduação e grupos de pesquisa nacionais e internacionais.

A obra está relacionada aos dois projetos de pesquisa integradores do PPGD/UNESC e aos dois grupos de pesquisa que estruturam suas linhas de investigação: a) Direitos Humanos na Modernidade Periférica Latino-Americana: Perspectivas Descoloniais, Subjetividades e Práticas Jurídicas Emergentes, vinculado ao Núcleo de Pesquisa em Direitos Humanos e Cidadania (Nupec); b) Dinâmicas Jurídico-Políticas sobre Estado, Direitos Humanos e Políticas Públicas, vinculado ao Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (Nuped).

A obra é composta por 24 capítulos e foi organizada em duas partes. Os textos foram escritos por pesquisadores(as) do PPGD/UNESC e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/UNESC); Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGSS/UFSC); Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social Universidade Federal do Rio Grande (PPGDJS/FURG); *Posgrado en Memoria Social y Patrimonio Cultural de la* Universidade Federal de Pelotas (UFPEL); Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Sergipe (PRODIR/UFS); Programa de Pós-Graduação em Justiça Social e Direitos Humanos pelo Universidade Católica de Pelotas (UCPEL); Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ); Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (mestrado) na Atitus Educação; Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas na Universidade do Estado do Amazonas (UEA); Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí (UFPI); Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS); Programa de Pós-Graduação e Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS); Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Regional de Chapecó (UNOCHAPECÓ); Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Programa de Pós-Graduação em Direito dos Negócios pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS); Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade

Federal de Pelotas (UFPEL); Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Programa de Pós-Graduação em História de Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO); Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências e Matemática da Universidade Federal de Viçosa (UFV) e da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE).

Ressalta-se que muitos dos textos produzidos são fruto de discussões realizadas no âmbito dos convênios e parcerias mantidas pelo PPGD/UNESC. São elas: da Clacso; da Rede Interinstitucional de Grupos de Pesquisa (EGRUPE), por meio de seus grupos de pesquisa: PPGD/FMP, PPGD/UNISC e PPGD/UNESC); Rede de Pesquisa Direito e Políticas Públicas (RDPP); Rede Interinstitucional Republicanismo, Jurisdição e Cidadania (PPGD/UFSC, PPGD/UNESC, PPGD/UCS, PPGD/UNOCHAPECÓ e Universidad Leon, Espanha); Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos (REDE-DH) (formada pelos PPGDs da UNESC, FURB, UNIJUÍ, FURG, UCS, UFMS, PUC-Campinas, UFPO, UFRJ, UNIRIO, UNIT, UNICAP, UNIFAP, CESUPA e UFPA); Rede Latino-americana de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos; REDidi (*Red Iberoamericana para la Docencia e Investigación en Derechos de la Infancia*); e, *Rede Law and Development Research Network*.

Por fim, aproveitamos o ensejo para agradecer: a) à Universidade do Extremo Sul Catarinense, instituição comunitária do Sul de Santa Catarina, que, por meio do Programa Grupos de Pesquisa, de sua Pró-Reitoria Pesquisa, Pós-Graduação, Inovação e Extensão, tem financiado e priorizado a consolidação da produção científica de qualidade, reconhecida nacional e internacionalmente; à Capes pelo financiamento de parte das pesquisas por meio de bolsas, Edital Eventos e Proap (que financiou a editoração e publicação da obra); ao CNPQ pelo financiamento de parte das pesquisas que deram origem aos textos dos capítulos deste livro por meio do Edital Universal, PQ e bolsas; e, à Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), que, por meio das bolsas concedidas, edital pró-eventos e do edital grupos de pesquisa, contribuiu para a construção desta obra.

Criciúma, Santa Catarina, verão de 2025.

Dr. Ismael Francisco de Souza

Professor e coordenador adjunto do Programa de
Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul
Catarinense (PPGD/UNESC)

Dr. Reginaldo de Souza Vieira

Professor e coordenador Geral do Programa de
Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul
Catarinense (PPGD/UNESC)

PREFÁCIO

A presente coletânea, intitulada *Direitos Humanos e Sociedade*, reflete a riqueza e a diversidade de abordagens que permeiam o estudo dos direitos fundamentais no contexto contemporâneo. Organizada a partir da contribuição de diversos pesquisadores, esta obra reúne artigos que dialogam com duas importantes linhas de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC): *Direitos Humanos, Cidadania e Novos Direitos* e *Direito, Sociedade e Estado*.

O cenário atual impõe desafios complexos para a efetivação dos direitos humanos, exigindo um olhar crítico e multidisciplinar sobre as relações entre o direito, a cidadania e as transformações sociais. Neste sentido, os artigos aqui apresentados não apenas aprofundam debates teóricos, mas também oferecem análises aplicadas que evidenciam a interseção entre normas jurídicas, políticas públicas e as dinâmicas sociais que moldam a experiência da cidadania.

Na linha de pesquisa *Direitos Humanos, Cidadania e Novos Direitos*, os textos exploram temas fundamentais para a consolidação de direitos emergentes e a ampliação do conceito de cidadania no século XXI. Já na linha *Direito, Sociedade e Estado*, os trabalhos discutem as interações entre os diferentes atores sociais e as estruturas estatais, demonstrando a importância da normatividade jurídica na organização da sociedade e na proteção dos direitos fundamentais.

Essa obra, portanto, apresenta-se como um importante instrumento para acadêmicos, profissionais do direito e todos aqueles interessados na compreensão das transformações jurídicas e sociais que envolvem a efetivação dos direitos humanos. Que cada leitor possa encontrar nestas páginas reflexões instigantes, argumentos consistentes e, sobretudo, um convite ao aprofundamento deste campo de estudo essencial para a construção de sociedades mais justas e democráticas.

Boa leitura!

Dra. Alessandra Vanessa Teixeira

Pós-doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade do Extremo Sul Catarinense (PPGD/UNESC)

Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho

Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas
da Universidade do Vale do Itajaí (PPCJ/UNIVALI) e do Programa de
Pós-Graduação em Direito da Universidade Regional Integrada do
Alto Uruguai e das Missões (PPGD/URI)

SUMÁRIO

PARTE I

DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E NOVOS DIREITOS

CAPÍTULO I

Los Aportes de Raimon Panikkar a la Cuestión de los Derechos Humanos	21
Maria del Carmen Cortizo	
1 Introducción.....	21
2 Descripción y crítica a la pretensión (colonialista) de universalismo de la noción eurocéntrica de derechos humanos.....	23
3 Cuestiones teórico-metodológicas.....	27
4 Consideraciones finales: el diálogo necesario	33
Referencias.....	37

CAPÍTULO II

Migração e a Fuga de Capital Humano Especializado: o Êxodo de ‘Cérebros’ do Sul Global Sob uma Perspectiva Crítica e Descolonial	39
Emily König Tietbühl Kawanna Alano Soares	
1 Introdução	39
2 Fatores estruturais do <i>brain drain</i> na América Latina	40
3 Relações de poder e o <i>brain drain</i> sob uma análise crítica- descolonial	44
4 Considerações finais e estratégias de mitigação do êxodo de talentos	46
Referências.....	48

CAPÍTULO III

Fronteiras Étnicas, Territorialidades e Migrações Humanas no Oeste Catarinense: Identidades em Risco na Perspectiva das Cidades Educadoras	51
Saulo Cerutti Gabriele Parize Eduardo Segatto Scalcon	
1 Introdução	51
2 Identidades e fronteiras	53
3 Crises da modernidade, migrações e choques étnico-culturais	56

4	Espaço de conflitos e de potencialidades: cidades educadoras e os microcosmos sociais	59
5	Considerações finais	61
	Referências	62

CAPÍTULO IV

El Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz en Colombia: Análisis de la Implementación 65 Elíana Delgado González | Nathalia Vieira Ribeiro | Felipe Kern Moreira

1	Introdução	65
2	De la comisión étnica al capítulo étnico	66
3	Principios, salvaguardas y garantías para las comunidades étnicas estipuladas en el Acuerdo Final de Paz	68
4	Balance de la implementación del capítulo étnico	72
5	Consideraciones finales	79
	Referências	80

CAPÍTULO V

Breves Reflexões Sobre os Desafios Éticos e Legais da Inteligência Artificial e a Conexão com o Bem Estar Digital no Ambiente Corporativo Brasileiro 83 Helen Caroline Cardoso Santos | Pedro Durão

1	Introdução	83
2	O impacto do uso da IA pelas empresas sobre os dados pessoais dos usuários: privacidade <i>versus</i> vigilância invisível	84
3	Do Direito Fundamental à proteção de dados pessoais e sua intrínseca conectividade com a atividade empresarial	87
4	Empresa e Inteligência Artificial: do escambo ao império do algoritmo. Breves reflexões éticas e legais	89
4.1	Utilitarismo na era da Inteligência Artificial	92
4.2	Inteligência Artificial e Propriedade Intelectual: uma desconexão ética	93
5	Viés discriminatório do algoritmo e o bem-estar digital	95
6	Considerações finais	96
	Referências	98

CAPÍTULO VI

Considerações Sobre os Impactos dos Avanços Tecnológicos no Direito à Saúde no Brasil 101

Roberta dos Santos Rodrigues | Gustavo Silveira Borges

1	Introdução	101
2	A saúde como direito universal e fundamental social	102
3	A utilização da tecnologia no setor da saúde.....	105
4	O acesso à saúde na era digital	108
5	Considerações finais	111
	Referências.....	112

CAPÍTULO VII

O Micropoder Exercido Internamente nas Instituições Públicas de Segurança Pública a Luz da Teoria Foucaltiana..... 117

Douglas de Souza Garbe

1	Introdução	117
2	A humilhação e a violência institucional ocorrida internamente nos órgãos de segurança pública.....	120
3	A instituição policial como agente fomentador de violação de direitos humanos	122
4	O micropoder na segurança pública a luz da obra de Michael Foucault.....	124
5	Considerações finais	126
	Referências.....	127

CAPÍTULO VIII

A Penalidade Neoliberal e a Nova Razão dos Sistemas Penais..... 129

Adriano Fernandes Nunes

1	Introdução	129
2	A constituição histórica da penalidade neoliberal.....	130
3	O papel da prisão na penalidade neoliberal.....	133
4	Pena e regulação no neoliberalismo.....	136
4.1	SISTEMA PENAL E MODO DE REGULAÇÃO	138

4.2 PENA E ACUMULAÇÃO POR ESPOLIAÇÃO SALARIAL 139

5 Considerações finais 141

Referências 141

CAPÍTULO IX

O Óbvio Precisa Ser Dito? Considerações Críticas Sobre as Medidas Provisórias da CIDH Sobre o Sistema Penal Brasileiro 145

Priscila Fernandes Borges

1 Introdução 145

2 Direitos humanos: um breve resgate histórico..... 146

3 Considerações gerais sobre o sistema regional de proteção aos direitos humanos e a imposição de medidas provisórias 149

4 Reforma ou abolição? Os casos dos complexos penitenciários de Curado e Pedrinhas 150

5 Considerações finais 154

Referências 155

CAPÍTULO X

Os Direitos Sexuais e Reprodutivos das Mulheres Diante da Agenda Conservadora: uma Análise Sobre a Questão do Aborto a Partir do PI n. 1.904/2024 157

Lorrana Borges Lançanova | Júlia Maraskim Pandolfo | Tássia A. Gervasoni

1 Introdução 157

2 Os direitos humanos das mulheres afetados pela legislação brasileira que restringe o pleno acesso à saúde sexual e reprodutiva 158

3 Projetos de lei que restringem os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres e a agenda conservadora 162

4 Considerações finais 165

Referências 166

CAPÍTULO XI

Projeto de Lei n. 7292/2017: Apontamentos Sobre a Inclusão do LGTBcídio como Qualificadora do Homicídio.....	171
Luiza Lopes Flois Celito De Bona	
1 Introdução	171
2 Problematização.....	172
3 Apontamentos ao Projeto de Lei n. 7.292/2017	174
3.1 TERMINOLOGIAS UTILIZADAS.....	174
3.2 ABRANGÊNCIA DAS VÍTIMAS E TIPIFICAÇÃO ESPECÍFICA.....	177
4 Considerações finais	179
Referências.....	180

CAPÍTULO XII

Tradição ou Violência? Os Desafios Jurídicos dos Ritos de Iniciação em Moçambique.....	183
Argentina Alfredo Banze	
1 Introdução	183
2 Breve contextualização sobre os ritos de iniciação em Moçambique	184
3 Conflitos entre os ritos de iniciação e os direitos humanos.....	188
4 Considerações finais	191
Referências	192

PARTE II

DIREITO, SOCIEDADE E ESTADO

CAPÍTULO I

O Conceito de <i>Res Publica</i> em Cícero e Sua Influência na Literatura Clássica	197
Francisca Cecília de Carvalho Moura Fé Wilson Franck Junior Francisco Secco Giarretta	
1 Introdução	197
2 O tratado “de re publica” e as características essenciais da república ideal segundo Cícero.....	199

3	Os princípios de justiça que Cícero considera como a base da governança eficaz e moralmente fundada	201
4	O impacto direto das ideias de Cícero nos gêneros literários, especialmente no diálogo filosófico	202
5	Os dramas romanos como dilemas éticos e políticos inspirados pelas obras de Cícero.....	204
6	A persistência dos princípios de Cícero no pensamento político e literário ocidental.....	206
5	Considerações finais	207
	Referências.....	208

CAPÍTULO II

A Cidadania Participativa: Pressupostos Históricos e Políticos		209
Fernando Barros Martinhago Reginaldo de Souza Vieira		
1	Introdução	209
2	Contextualização do conceito de cidadania	211
3	Cidadania participativa e democracia: fundamentos teóricos, históricos e jurídicos	221
4	Considerações finais	229
	Referências.....	231

CAPÍTULO III

Marinha do Brasil Versus João Cândido: Conflitos Memoriais Acerca da Revolta da Chibata		235
Douglas Michel Capiotti		
1	Introdução	235
2	A Revolta da Chibata e as contradições da cidadania	236
3	Luta de classes e as disputas pela memória	244
4	Considerações finais	251
	Referências.....	252

CAPÍTULO IV

Tecnologia Social como Instrumento no Progresso do Desenvolvimento Sustentável no Brasil.....	255
Maria Paula Zanchet de Camargo Edimilson Barbosa Ávila Elisaide Trevisam	
1 Introdução	255
2 A tecnologia social no Brasil.....	256
3 O desenvolvimento da tecnologia social é sustentável?	259
4 As tecnologias sociais como instrumento de efetivação do desenvolvimento sustentável	263
5 Considerações finais	266
Referências.....	267

CAPÍTULO V

O Cooperativismo de Plataforma Como Alternativa ao Capitalismo de Plataforma: Análise da Proposta de Trebor Scholz	269
Isadora Henrich dos Santos Saldanha Rafael Corrêa de Barros Berthold	
1 Introdução	269
2 O cooperativismo de plataforma como solução para a economia do compartilhamento	270
2.1 CRÍTICA AO CAPITALISMO DE PLATAFORMA	270
2.2 O COOPERATIVISMO DE PLATAFORMA	271
2.3 COOPERATIVAS DE PLATAFORMA DE SUCESSO	274
2.3.1 <i>Coopcycle</i>	274
2.3.2 <i>Fairbnb</i>	275
2.3.3 <i>Resonate</i>	275
2.3.4 <i>Up & go</i>	276
2.3.5 <i>Conclusão acerca das experiências analisadas</i>	277
2.4 COOPERATIVISMO DE PLATAFORMA E PRÁTICAS ESG	277
2.5 DESAFIOS ESTRUTURAIS NA IMPLEMENTAÇÃO.....	279
2.6 PRINCÍPIOS DO COOPERATIVISMO E APOIO MÚTUO	280
3 Considerações finais	281
Referências.....	282

CAPÍTULO VI

A Discriminação da Mulher Idosa no Mercado de Trabalho: Intersecção Entre a Proteção ao Trabalho da Mulher e a Proteção do Idoso..... 283

Rodrigo Goldschmidt | Viviane da Silva Ferreira

1	Introdução	283
2	O direito da antidiscriminação e suas ações afirmativas.....	285
3	A discriminação etária no mercado de trabalho: quais são os sujeitos que estão sendo discriminados?	287
4	A discriminação da mulher idosa no mercado de trabalho: intersecção entre a proteção ao trabalho da mulher e a proteção do idoso	289
5	Considerações finais	291
	Referências.....	292

CAPÍTULO VII

Trabalho Decente para Trabalhadoras Domésticas no Brasil: Uma Análise a Partir da Convenção n. 189 da Oit..... 295

Marli Marlene Moraes da Costa | Stéfani das Chagas Quintana

1	Introdução	295
2	A Convenção n. 189 da OIT sobre o trabalho decente	296
3	Desafios para implementação da Convenção n. 189 da OIT no Brasil: desafios das trabalhadoras domésticas	300
4	Considerações finais	302
	Referências.....	303

CAPÍTULO VIII

Pessoas com Deficiência, Direito à Educação (Superior) e Acessibilidade Digital: Reflexões Possíveis..... 305

Bruna Flores Prates | Valmor Scott Jr.

1	Introdução	305
2	Inclusão por meio de políticas públicas	306
3	Acessibilidade digital como possibilidade de inclusão	310
4	Recursos tecnológicos e processo educativo	313
5	Considerações finais	316
	Referências.....	317

CAPÍTULO IX

Programa Nacional de Alimentação Escolar como Política Pública para Garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada: Análise da Implementação em Comunidades Quilombolas	321
Edna Raquel Hogemann Julia Alfradique Leite	
1 Introdução	321
2 Direito humano à alimentação adequada	322
3 PNAE: trajetória e perspectiva do DHAA no programa	325
4 Implementação do PNAE em Comunidades Quilombolas	328
5 Considerações finais	334
Referências	335

CAPÍTULO X

Políticas Públicas para Educação em Direitos Humanos: Perspectivas para o Ensino Médio	339
Carla Imenes Tatiane Teodoro Silva	
1 Introdução	339
2 Analisando as propostas governamentais para educação em direitos humanos	340
3 Conceituando democracia, cidadania, educação e direitos humanos	342
4 A área de ciências da natureza na base nacional comum curricular: um panorama concreto	344
5 Considerações finais	346
Referências	347

CAPÍTULO XI

Direitos de Adolescentes ao Exercício da Sexualidade: uma Análise das Ações Desenvolvidas por um Centro Socioeducativo na Paraíba com Base nos Marcos Legais	349
Juliana de Lourdes Silva Dantas Maria da Conceição Silva Félix	
1 Introdução	349
2 Rastreamento dos documentos legais: como aparece os microtermos de gênero e sexualidade?	351

2.1 A UNIDADE FEMININA DE INTERNAÇÃO: ANÁLISE DAS AÇÕES A PARTIR DO PLANO POLÍTICO PEDAGÓGICO E DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FRENTE AS MENÇÕES DE GÊNERO E SEXUALIDADE	357
5 Considerações finais	361
Referências	362

CAPÍTULO XII

A Inclusão de Crianças e Adolescentes Venezuelanos na Região Norte do Brasil: uma Análise das Iniciativas do UNICEF para a Participação da Criança e do Adolescente Migrante.....	365
André Viana Custódio Johana Cabral Ismael Francisco de Souza	
1 Introdução	365
2 O fluxo venezuelano para o Brasil e a configuração da população de crianças e adolescentes venezuelanos na região norte do país.....	367
3 A resposta brasileira e os desafios ao processo de inclusão local da criança e do adolescente venezuelano	369
4 As iniciativas do UNICEF para a participação de crianças e adolescentes migrantes e refugiados venezuelanos, no processo de inclusão na região norte do Brasil	373
5 Considerações finais	375
Referências	376

An aerial photograph of a densely populated city, likely in Brazil, taken from a high vantage point. The sun is rising in the background, creating a strong lens flare and a warm, golden glow over the entire scene. The city is composed of numerous multi-story buildings, many with flat roofs and some with visible balconies. The overall atmosphere is hazy and serene.

PARTE I

DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E NOVOS DIREITOS

CAPÍTULO I

LOS APORTES DE RAIMON PANIKKAR A LA CUESTIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS¹

Maria del Carmen Cortizo²

1 INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos el tema de los derechos humanos, de su promoción y salvaguarda nos pone frente a una aparente paradoja: Por un lado, la necesidad imperiosa de aferrarnos a los derechos humanos para la defensa de la dignidad de las personas delante de violaciones aberrantes provocadas por guerras y genocidios de diversa índole. Por el otro, la necesidad de hacer una lectura crítica del proceso de construcción de la noción de derechos humanos en el contexto del eurocentrismo hegemónico que marcó y marca su historia.

Hecha esta primera aproximación al tema que nos ocupa, vale la pena preguntarnos: ¿Por qué Raimon Panikkar para abordar estas cuestiones?

Panikkar³ es un pensador poco conocido fuera del ámbito de los estudios filosóficos y teológicos, y más específicamente del diálogo interreligioso, tal vez por este motivo su obra no ha sido suficientemente difundida y valorada en el pensamiento social.

Cuando entramos en contacto con aquellos de sus escritos que podríamos denominar “más políticos” nos enfrentamos a un pensamiento que abre la oportunidad de

¹ El presente trabajo fue realizado con apoyo de la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiación 001. Proyecto de investigación: “Diálogo intercultural e interlegalidad: reflexiones a partir de la perspectiva panikkariana”.

² Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da UFSC. E-mail: maria.ufsc@gmail.com.

³ Raimon Panikkar, nacido en 1918 en Barcelona, de madre española católica y de padre hindú del sur de la India. Estudió ciencias obteniendo el doctorado en química, más tarde el doctorado en filosofía y el doctorado en teología. Ordenado sacerdote católico en 1946 se traslada a la India en 1954. A su retorno dirá que partió como cristiano, se encontró a sí mismo como hindú y regresó como budista, sin haber dejado jamás de ser cristiano, manifestando en su propia trayectoria la posibilidad del diálogo intercultural. Desarrolló actividades académicas en diversas instituciones de Europa, América y Asia. Fallece en Tavertet en 2010.

relacionarnos con el mundo (mi propio yo, las otras personas, la naturaleza, el cosmos, la espiritualidad) de un modo más real, más humano. En este texto presentamos parte de sus elaboraciones en relación con los derechos humanos como aporte a las reflexiones en torno a la paradoja inicialmente enunciada.

Uno de sus biógrafos, Maciej Bielawski, consigue describir en pocas palabras el álogo de la persona y del pensamiento de Panikkar:

Se llamaba Raimon Panikkar. Cuando la humanidad empezaba a darse cuenta, cada vez más, de la irreducible multiplicidad y diversidad de las religiones y de las culturas, dio la impresión de que él sabía habitarlas a todas y que era capaz de demostrar que el pluralismo se puede vivir pacíficamente y sin perder la propia identidad (Bielawski, 2014, p. 9).

La cuestión de los derechos humanos acompaña la trayectoria de Panikkar, sea de forma directa o indirecta; la constatación de las injusticias y de los horrores producidos por la colonización, las guerras y la sociedad tecnológica, no podía dejar este tema fuera de sus preocupaciones.

Al inicio de la década de 1980, Panikkar presenta el artículo titulado: “¿Sería la noción de derechos humanos un concepto occidental?”⁴, que rápidamente se convirtió en lugar obligado para quien pretendiera realizar una crítica al eurocentrismo, y al mismo tiempo, vislumbrar posibilidades de nuevas construcciones sociales en contextos multiculturales, sin por eso desconocer la imposibilidad de eliminar permanentemente los conflictos.

En otras varias ocasiones vuelve expresamente a la cuestión, reiterando los argumentos de inicio de la década de 1980, como por ejemplo en el texto “Hacia una concepción más humana de los Derechos Humanos” (Panikkar, 1988), publicado con ocasión de los 40 años de la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948.

A los efectos de nuestra exposición seguiremos las ideas desarrolladas por Panikkar en las ocasiones en que se refiere expresamente a los derechos humanos, tratando de articularlos con las principales conceptualizaciones que acompañan los argumentos y que se encuentran presentes en otros escritos.

Organizamos nuestras consideraciones en tres tópicos: 1º) Descripción y crítica a la pretensión (colonialista) de universalismo de la noción eurocéntrica de derechos hu-

⁴ Is the Notion of Human Rights a Western Concept? presentado en la Reunión Anual del Institut International de Philosophie: “Les Fondements philosophiques des droits de l’homme”, 27-31, décembre, 1980, Dakar. Las referencias de otras publicaciones sobre el tema pueden ser encontradas en: PÉREZ PRIETO, Victorino; MEZA RUEDA, José Luis. **Diccionario Panikkariano**. Barcelona: Herder, 2016. p. 351.

manos; 2º) Cuestiones teórico-metodológicas; y 3º) Consideraciones finales: el diálogo necesario.

2 DESCRIPCIÓN Y CRÍTICA A LA PRETENSIÓN (COLONIALISTA) DE UNIVERSALISMO DE LA NOCIÓN EUROCÉNTRICA DE DERECHOS HUMANOS

La argumentación de Panikkar sobre la noción “occidental” de los derechos humanos comienza con la afirmación de que ningún pueblo, sea moderno o tradicional, tiene el monopolio de la verdad, por lo tanto, ninguno puede definir cuál es la naturaleza de la vida adecuada al conjunto de la humanidad (Panikkar, 2004, p. 205): “No existe ciertamente una perspectiva global. Toda perspectiva es limitada, pero existe siempre la posibilidad de un intercambio y de una ampliación de perspectivas y el diálogo intercultural apunta precisamente a esto” (Panikkar, 2006, p. 14).

Ninguna cultura, religión, ideología, puede hablar por el conjunto de la humanidad, mucho menos ofrecer soluciones para resolver sus problemas, es necesario el diálogo. Pero, la formulación actual de los derechos humanos es resultado de un diálogo parcial, entablado apenas entre algunas culturas, específicamente las europeas occidentales. Por eso las indagaciones: ¿son los derechos humanos una constante universal? ¿No habría también que pensar que los derechos humanos no se respetan porque en su forma actual no representan un símbolo con fuerza suficiente para convertirse en praxis universal? ¿Son los derechos del hombre un universal cultural? ¿Podemos extrapolar el concepto de los derechos del hombre a partir de una concepción del hombre que pertenece sólo a la cultura en la que fueron concebidas? (Panikkar, 1988, p. 13).

Una advertencia importante realizada por Panikkar, y para despejar cualquier duda al respecto de la defensa intransigente de los derechos humanos, es la afirmación de que no se trata de una cuestión meramente académica (entiéndase teórica), se trata de un problema permanentemente actualizado por la violación de los derechos en todo el mundo, de Oriente a Occidente, de norte a sur, por lo tanto, su defensa es un deber sagrado.

El objetivo de sus análisis no es realizar la crítica a los derechos humanos en cuanto tales, sino elucidar el carácter culturalmente determinado de la noción de derechos humanos hegemónica, sus orígenes y la función que cumplen dentro de la organización social global, lo que obviamente tiene consecuencias en las formas de su promoción y defensa, pero también en la justificación de la violación de los mismos cuando el discurso de los derechos humanos es usado como caballo de Troya para introducir en otra cultura principios de convivencia y formas de resolución de los conflictos inadecuadas porque extrañas. La conquista de América es un ejemplo de la destrucción simbólica del universo

en que vivan los pueblos originarios (Panikkar, 2006, p. 99), para instaurar un pensamiento único, por este motivo,

Querer instaurar un “pensamiento único” o una civilización única es un pecado de lesa humanidad que se deriva de haber confundido el pensamiento con la abstracción. El concepto “hombre” no agota lo que el hombre es. La interculturalidad es indispensable para no caer en una visión monolítica de las cosas que puede desembocar en el fanatismo (Panikkar, 2006, p. 16-17).

En este sentido, Panikkar, de algún modo y a pesar del tiempo transcurrido, identifica en la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 la continuación de lo que designa como “síndrome” colonialista, por el que apenas una cultura se arroga el privilegio de poseer un valor universal de una tal dimensión que la cualifica para ser difundida por todo el planeta, consecuentemente afirma que “el proyecto de la ONU es monocultural” (Panikkar, 1999, p. 166). Y, aun aceptando una realidad multicultural y reconociendo que la noción de derechos humanos pueda no ser exclusivamente occidental, ya que otras culturas podrían también haber elaborado esta noción, se estaría defendiendo que la europea occidental es superior a las otras, debiendo ser aceptada e incorporada como la única verdadera. Por lo tanto,

El multiculturalismo delata todavía el síndrome colonialista, que consiste en creer que existe una cultura superior a las otras (una metacultura) en condiciones de ofrecerles una hospitalidad benévola y condescendiente. [...] Es la tolerancia de un Estado respecto a las formas subculturales, folclóricas o accidentales de grupos étnicos diferentes (Panikkar, 2006, p. 35).

Del mismo modo que cualquier otro concepto, el de derechos humanos no es un concepto universal. Los conceptos son válidos en el contexto en que fueron concebidos, aceptar la posibilidad de conceptos universales significa operar desde una concepción estrictamente racionalista de la realidad. Existe una pluralidad de mundos de discurso, así, para que un concepto se torne universal debería eliminar a todos los otros conceptos-equivalentes hommeomórficos, ser considerado el único centro de un orden social justo y la cultura europea occidental debería ser elegida para convertirse en la cultura universal.

Mas, la cultura europea moderna, que, con la Ilustración y el consecuente racionalismo expreso en sus declaraciones de derechos, prometía iluminar los problemas de la humanidad, entra en crisis cuando descubre que la razón es también un mito que pretendía ser salvador (Panikkar, 2007, p. 22), pero que no consigue serlo.

El cuestionamiento realizado por Panikkar acerca de la naturaleza de los derechos humanos remite a la pregunta: ¿cómo a partir de una cultura es posible comprender los constructos de otra? O sea, ¿cómo a partir de la cultura europea occidental podría ser posible entender los “derechos humanos” de otra cultura (aceptando que esta denominación también existiese)? En esta línea de razonamiento el primer error está en la formulación de la pregunta – construida desde la cultura occidental – que presupone que la otra cultura también posee una noción de derechos humanos y que la existencia de esta noción es indispensable para la garantía de la dignidad humana, excluyéndose la posibilidad de que otras culturas puedan elaborar nociones diferentes para contemplar la dignidad humana.

Panikkar describe algunos de los elementos que fundamentan las declaraciones de derechos humanos de matriz eurocéntrica. En primer lugar, dirá que el origen es occidental, liberal y protestante y que en el pasaje de la Edad Media para la Modernidad el hombre occidental – europeo pasa de una pertenencia corporativa a una comunidad nacional y estatal.

Según Panikkar (2004, p. 232-235; 1988, p. 13), el concepto de derechos humanos hegemónico se basa en un conjunto de presupuestos filosóficos occidentales y liberales que son: 1) existencia de una naturaleza humana universal cognoscible por medios racionales; 2) esa naturaleza humana es una esencia diferente y más elevada en relación con el resto de la realidad no humana; 3) el individuo posee una dignidad absoluta e irreductible, que debe ser defendida contra la sociedad y contra el Estado; 4) la autonomía del individuo requiere una sociedad organizada no jerárquicamente entre individuos libres, dado lugar a la concepción liberal de forma de gobierno democrática.

Aquí encontramos uno de los aportes fundamentales de Panikkar: Toda la construcción moderna de los derechos se fundamenta en el individuo, mas, la concepción de derechos humanos no debe ser abstraída de la persona, ni de los deberes correlatos implicados en las relaciones en que se encuentra inmersa. Panikkar explica la cuestión magistralmente:

Un individuo es un nudo aislado; una persona es el tejido como un todo en torno de ese nudo, urdido a partir de la totalidad de lo real. Los límites de una persona no están dados, dependen como un todo de su personalidad. Sin los nudos la red con certeza se desintegraría, mas, sin ella, los nudos ni siquiera existirían (Panikkar, 2004, p. 224)

Por lo tanto, una concepción de los derechos humanos que considere al individuo como el sujeto de derechos preponderante es insuficiente para abarcar toda la complejidad de la dignidad humana: “El hombre no es sólo individuo: es persona, es decir, un nudo de relaciones que se extienden hasta los límites alcanzables por su alma” (Panikkar, 2006, p. 15):

Cada uno es una persona, es decir un nudo único en la red de relaciones que constituye la realidad. Cuando este nudo rompe los hilos que lo unen a los otros nudos, cuando las tensiones se han vuelto tan tensas que no permiten ya la libertad constitutiva de la inter-in-dependencia entre nudo y nudo y, en última instancia, con la realidad, en ese momento nace el individualismo que perturba la armonía y lleva a la muerte de la persona haciéndole perder su identidad que es sólo relacional (Panikkar, 2006, p. 16).

El individualismo inhibe la constitución de la identidad, ya que la identidad sólo es posible “en relación” y en el marco de un mito, de una cultura, consecuentemente,

Las diferencias humanas, sin embargo, no sólo son idiosincráticas, sino también culturales y resultan evidentes en la historia, en la geografía y en otras innumerables manifestaciones que se suelen definir como culturales cuando cristalizan en los distintos estilos de vida, lo que significa también distintas formas de pensar y de vivir la realidad. La cultura es el mito englobante de cada cosmovisión en un tiempo y espacio determinados (Panikkar, 2006, p. 16-17).

A los efectos de una comprensión más acabada de la propuesta de interculturalidad de Panikkar, es oportuno evidenciar brevemente otras posiciones que también cuestionan la validez de los fundamentos racionalistas de los derechos humanos y la pretendida universalidad de la Declaración de 1948:

- a) Desde la teología los derechos humanos se fundamentan en un valor supremo, Dios;
- b) Desde el marxismo los derechos humanos son derechos de la clase dominante, la burguesía;
- c) Desde la historia se observa que los derechos humanos fueron y son utilizados muchas veces como arma política de los más poderosos para intervenir en sociedades subalternizadas.
- d) Desde la perspectiva intercultural planteada por Panikkar y a partir de la constatación de que es una declaración que pertenece a la cultura eurocéntrica, se afirma que se trata de un problema occidental, siendo necesario el diálogo y la hermenéutica dialógica para enfrentar el problema de identificar los límites de esta visión. Y esto según los siguientes presupuestos: 1) No existen y no pueden existir valores transculturales, un valor existe apenas en un contexto cultural. En este caso, el asunto es examinar el posible valor intercultural de la cuestión de derechos humanos comenzando por la delimitación cultural del

concepto; 2) Reivindicar la validez universal de los derechos humanos significa creer que la mayoría de los pueblos deberían seguir el mismo proceso histórico de occidente hacia una modernidad organizada racionalmente; 3) Existe una naturaleza humana que no precisa estar segregada de la naturaleza como un todo, los derechos son – deben ser – cósmicos. La interpretación de la existencia de una naturaleza humana universal también es parte de una cultura, por lo tanto, no puede ser universal, sino que se encuentra limitada al ámbito espacial y temporal de la cultura a la cual pertenece.

3 CUESTIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

En este segundo momento nos referiremos a la cuestión del método que Panikkar propone para desencadenar el proceso de creación de una concepción “más humana” de los derechos humanos. Es necesario comprender que en términos prácticos no existe un método *a priori*, lo que existen son nociones y condiciones que indican cómo sería posible la construcción de las herramientas para la interculturalidad.

El punto de partida consiste en establecer juntos el camino que se ha de recorrer. El método de la interculturalidad no puede proponerse *a priori*. No es posible reducir la filosofía intercultural a una especulación abstracta. [...] La novedad y la dificultad de la filosofía intercultural proceden del hecho de que no hay una plataforma multicultural desde la cual se puede alcanzar una interpretación de culturas, puesto que toda interpretación es nuestra interpretación. Es verdad que este intento de interpretar otra cultura es un paso intermedio que nos abre a las influencias externas y nos ofrece un cierto conocimiento del otro, pero «el otro» no se reconoce como «otro»: «el otro» para otra cultura somos «nosotros». Nos encontramos frente a una aporía: ¿cómo preservamos nuestra realidad al trascenderla? ¿Cómo comprendemos al «otro» si no somos el otro? (Panikkar, 2006, p. 75-76)

Afirmamos que “todo texto tiene su contexto” (Panikkar, 2006, p. 31). Podríamos también decir que todo símbolo y todo concepto existen dentro de un mito, entendido como el horizonte de inteligibilidad para toda y cualquier cultura. Ahora bien, ¿cuál es el método para lograr el reconocimiento del mito al que pertenece la noción de derechos humanos y cuál es el camino para la construcción de un nuevo mito, o nuevos mitos, y de una noción intercultural de derechos humanos?:

Nos queda sólo el diálogo con las otras culturas, pero para esto nuestros conceptos, concebidos en el interior de nuestra cultura, no son adecuados – a no ser que exista una comunión conceptual, cosa no siempre posible. Por este motivo es de capital

importancia el pensar simbólico que no es ni objetivo ni subjetivo, sino esencialmente dialogal. [...] Su método (de la filosofía intercultural) es el diálogo como apertura al otro. La cultura predominante en Occidente ha olvidado, o considera imposible, el pensar con símbolos (simbólicamente) – y piensa con conceptos (conceptualmente). Los símbolos son relegados a la subjetividad artística y excluidos de la objetividad «científica», lo cual no es negativo siempre que no se haga de la objetividad el criterio único de verdad. El conocimiento simbólico representa ya un diálogo entre el simbolizante y el símbolo por mediación del proceso cognoscitivo de la simbolización – que no es conceptualización (Panikkar, 2006, p. 44-45).

Nótese que Panikkar señala una diferencia fundamental entre el pensamiento de la Ilustración, que abonó los movimientos reivindicatorios que culminaron con las grandes declaraciones de derechos en el siglo XVIII, pensamiento racionalista que opera por conceptos, y el pensamiento simbólico que opera con símbolos, susceptibles éstos de ser reconocidos a través de la hermenéutica diatópica, racionalidad crucial para la construcción del diálogo intercultural.

Panikkar introduce así una nueva hermenéutica para los estudios interculturales, diferente de las dos formas de interpretación que existen: la primera es la hermenéutica morfológica que explica la esencia de las cosas, es la que los padres transmiten a los hijos, el profesor a sus estudiantes o el que sabe un poco más al que sabe un poco menos. La segunda es la hermenéutica diacrónica que trata de establecer un puente en el arco del tiempo, un corte cronológico, por ejemplo, cuando se lee un autor de tiempos pasados se encuentran muchas palabras que hoy tienen un sentido distinto y es necesario explicar que, cuando aquella palabra se empleaba tiempo atrás, se quería decir una cosa muy diferente a la que nosotros entendemos actualmente utilizando la misma palabra para otra situación.

Ninguna de estas hermenéuticas, dirá Panikkar, sirve para la interculturalidad. Es necesaria una hermenéutica *diatópica*; porque no sólo los tiempos de las culturas son diferentes, sino que también lo son los espacios.

El topo, el ‘espacio’, es diferente y estos espacios no tienen relación unos con los otros, por lo que, para interpretar, yo no puedo suponer ni mis categorías actuales ni una determinada evolución de estas categorías. Estamos frente a una realidad completamente diferente. No ha habido una relación histórica suficientemente fuerte para que yo pueda presumir que, cuando realizo un determinado gesto, los otros deban entender aquel significado determinado que pienso que estoy transmitiendo (Panikkar, 1999, p. 20).

Además de la hermenéutica diatópica Panikkar propone recurrir a la búsqueda de los equivalentes homeomórficos como herramienta para que sea posible establecer un diálogo intercultural y la consecuente mutua fecundación entre culturas:

Se entiendo por *equivalentes homeomórficos* los símbolos y nociones que en otros sistemas de creencias o pensamiento muestran una analogía de tercer grado que los hace homeomórficos, es decir, desempeñan en los respectivos sistemas una función equivalente (no la misma) a la que la otra noción desempeña en el propio (Panikkar, 1999, p. 34-35 *apud* Pérez Prieto; Meza Rueda, 2016, p. 108).

Esta búsqueda se fundamenta en la superación de la ilusión de la posibilidad de traducción literal, es un resto del espíritu colonialista la creencia de que toda palabra de cualquier lengua pueda ser traducida a otra (Panikkar, 2006, p. 81). Los equivalentes homeomórficos, como presupuestos necesarios del diálogo, deben ser buscados en las problemáticas semejantes entre las culturas, no se trata de una simple analogía, es un tipo de analogía funcional existencial, es decir, el equivalente homeomórfico es la noción que en diferentes culturas desempeña una función similar en problemáticas similares. Sobre este terreno sería posible un lenguaje mutuamente comprensible. Por ejemplo, en relación con la idea de un orden social y político justo la noción de dignidad humana es diferente en diferentes culturas, pero, a pesar de la diversidad, responde a una cuestión similar: como garantizar un orden social justo para todas las personas.

En palabras de Panikkar:

Los derechos humanos son una ventana a través de la cual una cultura determinada concibe un orden humano justo para sus individuos, pero los que viven en esa cultura no ven la ventana; para eso necesitan ayuda de otra cultura que por su vez mira a través de otra ventana. [...] Deberíamos ampliar los puntos de vista tanto cuanto posible, y, sobre todo, concientizar a las personas de que existe, y debe existir, una pluralidad de ventanas (Panikkar, 2004, p. 210).

Según la hermenéutica diatópica el concepto de derechos humanos no puede ser analizado fuera del contexto socio-histórico en el que fue concebido, esto es, el occidente europeo a partir de la segunda mitad del siglo XVIII. De este modo, desde sus primeras configuraciones consagradas en las conocidas declaraciones, a saber, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en el marco de la Revolución Francesa y la concepción individualista del ser humano.

A través de la hermenéutica diatópica tenemos condiciones de conocer los mitos, el nuestro y el de las otras culturas, así la comprensión del mito se constituye en posibilidad de una comunicación intercultural tal y como Panikkar afirma:

a) La comunión en el *mythos* [...] hace posible la comunicación intercultural, desde el momento en que nos permite captar el significado de lo que el otro dice incluso cuando no compartimos su mundo conceptual. El vehículo del *mythos* no es el concepto, sino el símbolo, y lo que nos abre al *mythos* es la consciencia simbólica (Panikkar, 2006, p. 79-82).

b) La comunión en el *mythos* no es lo mismo que un consenso en el logos. El mito es fluido. Es como el horizonte que se aleja a medida que te aproximas a él. [...] Si su vehículo es el símbolo, su fuente (y su poder) es la fe. El mito es algo en lo que se cree, de lo contrario no es mito. El mito en el que se cree no es objeto de conocimiento racional, sino más bien es lo que nos permite creer en tal conocimiento. [...] la comprensión de otra cultura nunca es completa, porque, aunque sus «razones» (*logos*) puedan convencernos, sus mitos fundamentales pueden ser incompatibles con los nuestros. [...] Podemos, por tanto, afirmar que la interculturalidad nos revela nuestros propios límites, nos enseña la tolerancia y nos muestra la contingencia de la condición humana (Panikkar 2006, p. 84-86).

c) La comunión en el *mythos* crea solidaridad, pero, al mismo tiempo, si no está compensado por el logos del diálogo intercultural corre el riesgo de desembocar en el fanatismo. Creemos de manera tan natural en nuestros mitos que necesitamos al otro para que nos los descubra (Panikkar, 2006, p. 87-91).

Siguiendo esta dirección encontramos otra problemática, la del lenguaje; porque para establecer un diálogo es necesario que cada participante haya aprendido el lenguaje del otro, siempre teniendo en cuenta que “la interculturalidad no es cuestión de traducción, sino de comunicación y de fecundación mutua” (Panikkar 2006, p. 63), esto porque “las palabras son símbolos y no solamente signos” (Panikkar, 2006, p. 66), “la palabra es la cuaternidad formada por el que habla, aquel al que se habla, lo que se dice y el sonido material” (Panikkar, 2006, p. 65). En este sentido,

La importancia del lenguaje y su conexión con la visión del mundo que lo sustenta. Me refiero a la importancia de la interconexión entre *logos* y *mythos*. A causa del *mythos* del moderno individualismo occidental muchos idiomas europeos no distinguen entre dos palabras latinas *alius-a-ud* y *alter-a-um* (*ali-terus*), traducidas ambas como «otro». [...] Si el «otro» hombre es un extranjero, un «otro», hemos de resignarnos a lo que hemos dicho sobre la imposibilidad de conocer al «otro» como «otro» (*aliud*). Si el otro hombre es mi prójimo, otro (*alter*), entonces yo puedo conocer al otro como a la otra parte de mí mismo y complemento de mi autoconocimiento. En algún sitio está escrito «ama a tu prójimo como a ti mismo» -como tú mismo yo, y no como otro yo. La interculturalidad intenta descubrir el *alter* (no el *alius*) en nuestro dialogo (Panikkar, 2006, p. 76).

Entramos en la fundamental cuestión del pluralismo que surge de la conciencia de la incompatibilidad de las diferentes visiones de mundo, de la imposibilidad de juzgarlas de manera imparcial porque los instrumentos de comprensión pertenecen a cada cultura, y nadie está por encima o por fuera de su propia cultura (Panikkar, 2006, p. 69-70). Así, “si tomamos en serio la interculturalidad, no es que los indios, los aztecas, los mayas tengan otra concepción del mundo [...] viven incluso en otro mundo. No es una concepción diferente del universo, es un universo diferente” (Panikkar, 1999, p. 29).

El pluralismo es más que tolerancia, indica aquella actitud de las personas (o de las culturas) que reconocen su limitación, ya que nadie ni ninguna cultura tiene acceso a la totalidad de la experiencia humana, nadie puede entender, comprender, abrazar toda la contingencia. En esta conciencia de la limitación intrínseca de cada cosa se encuentra la idea de hacer interactuar aquello que, desde el punto de vista intelectual es inconciliable (Panikkar; George; Rivas, 2003, p. 17), esto es el pluralismo:

El problema del pluralismo surge cuando sentimos – sufrimos – la incompatibilidad de visiones de mundo diferenciadas y, al mismo tiempo, se ven forzadas por la praxis a coexistir y velar por la mutua supervivencia. [...] El problema del pluralismo es en cierto sentido el problema *del otro* (Panikkar, 1990, p. 21).

Siguiendo las indicaciones metodológicas de Panikkar tenemos que concluir que la interculturalidad sólo es posible a partir del descubrimiento del mito de cada cultura, de sus símbolos (Panikkar, 1993, p. 116) y de los equivalentes homeomórficos que permitan el diálogo dialógico.

La interculturalidad que nos interesa es algo más que el diálogo con el vecino. Con el vecino solemos establecer una relación intracultural, porque es la cultura la que nos ofrece el espacio normal para la convivencia humana. El diálogo intercultural, en el sentido propio del término, tiene lugar con el extranjero, que en el mundo moderno pueden ser personas vecinas geográficamente, con frecuencia emigrantes, refugiadas, indígenas, o también personas espacialmente lejanas.

La interculturalidad no se refiere a gustos u opiniones (en el sentido clásico) que se pueden hacer remontar a los diversos presupuestos individuales o colectivos en el seno de una cultura común. La interculturalidad de la filosofía intercultural panikkariana se refiere más bien a las opiniones de fondo y los dogmas (siempre en sentido clásico) de las respectivas culturas,

En otras palabras, los problemas inherentes a la interculturalidad requieren el diálogo, pero no se resuelven con el diálogo dialéctico, que presupone la aceptación de

una forma muy particular de racionalidad que podría no ser compartida por el interlocutor. [...] El diálogo dialéctico presupone la racionalidad de una lógica aceptada recíprocamente como juez del diálogo, un juez por encima de las partes implicadas. Pero la dialéctica puede ser entendida de otra manera: no como la confrontación de dos *logoi* (personas) en un duelo caballeresco ante el tribunal inapelable de la diosa Razón, sino más bien como un *legein* (encuentro) de dos «dialogantes» que se escuchan recíprocamente y se escuchan para intentar comprender lo que la otra persona está diciendo y, más aún, lo que quiere decir. A esta segunda forma dialéctica la denomino diálogo dialogal (Panikkar, 2006, p. 30-31).

Por lo tanto, cuando se habla de interculturalidad no significa tener conciencia de otras culturas ni aceptar la integración dentro de la cultura predominante de todas las riquezas de las otras culturas.

No se trata de ampliar nuestra esfera de conocimientos, de no limitarnos al eurocentrismo y de pensar que también fuera haya cosas interesantes para saber, sino de cambiar las categorías. Deberé usar “las categorías” del otro para ver la realidad y, fundamentalmente, mi realidad. Se trata, por consiguiente, de un cambio de gafas, pero no de perspectiva. No es únicamente una ampliación geográfica o cultural, no es ver a los otros, sino es ver, o intentar ver, con los ojos de los otros, para poder tener con estas nuevas gafas una visión más completa y convincente de la realidad (Panikkar, 1999, p. 18-19).

Interculturalidad tampoco significa relativismo cultural (una cultura vale tanto como otra), ni fragmentación de la naturaleza humana. Toda cultura es cultura humana. Dicho de manera más filosófica, existen invariantes humanas, pero no existen universales culturales. Su relación es trascendental: el invariante humano se percibe solamente dentro un determinado universal cultural. Todos los hombres comen y duermen, pero el sentido del comer y del dormir no es el mismo en las distintas culturas (Panikkar, 2006, p. 17-18):

Hay invariantes humanas: todos los hombres comen, todos los hombres ríen, todos tienen un cuerpo, bailan, tienen una sociabilidad, hablan; pero *no hay* – esta es mi tesis – *universales culturales*, es decir, no existe ningún valor cultural que rija de forma universal, y mucho menos a priori. [...] El hecho de que todos os hombres coman no quiere decir que comer tenga para los hombres el mismo sentido y que por lo tanto produzca los mismos resultados. Todos los hombres tienen un cuerpo, pero el significado que atribuyen a tener un cuerpo es distinto (Panikkar 1999, p. 21).

No es posible valorar correctamente el punto de vista del otro sin un conocimiento de su cultura – conocimiento al que no puede llegarse sin amor o al menos sin simpatía: de ahí la importancia de la interculturalidad (Panikkar, 2006, p. 14).

Nadie tiene acceso al universo total de la experiencia humana, conocemos la realidad de forma individual y a través de una perspectiva limitada:

No podemos ver o *totum*, a no ser no ámbito y a través de nuestra propia ventana. [...] No apenas porque el todo es más que la suma de las partes, mas también porque aquel *totum* no existe de forma independiente de la parte por medio de la cual él es visto. Él sólo es visto no ámbito y a través de la respectiva parte, y no hay posición a partir de la cual se pueda desenvolver la integración de todas las partes. La coexistencia sólo es posible a partir de una base común, un *co-esse* reconocido por las diferentes partes envueltas. Aquí se encuentra el centro de la cuestión. Sólo podemos ver el *totum* y, aun así, muchas veces olvidamos que todo lo que vemos es *pars*, que en tanto tomamos como *pro toto* (Panikkar 2004, p. 229).

“El respeto de la dignidad humana exige el respeto cultural, inseparable de un mutuo conocimiento – sin el cual caeríamos en la tentación de querer imponer nuestra cultura como modelo de convivencia humana” (Panikkar, 2006, p. 18).

Toda cultura viva crea tradición y es la tradición la que constituye el cuerpo de la cultura en la que viven las personas. Pero la tradición no debería identificarse solo con sus contenidos eidéticos. La tradición, ciertamente, transmite ideas, pero también sentimientos, puntos de vista, modas y otras cosas. La tradición es ella misma transmisión: implica el hecho y el modo del transmitir (Panikkar, 2006, p. 26). La noción hegemónica de derechos humanos es parte de una tradición, la europea occidental.

4 CONSIDERACIONES FINALES: EL DIÁLOGO NECESARIO

El tema de los derechos humanos de matriz eurocéntrica fue desde el inicio de los primeros enunciados a mediados del siglo XVIII y continúa siendo extremadamente complejo. Panikkar era consciente de esta complejidad, tal vez por este motivo muchas de sus reflexiones fueron enunciadas en forma de preguntas y sus respuestas fueron frecuentemente la ampliación de los cuestionamientos. Cuando Panikkar se pregunta: ¿El símbolo de los derechos humanos debe ser universal? Su respuesta es: sí y no:

Sí. Las culturas poseen ciertos valores como máximos-universales. Cada ser humano individual tiene dignidad y derechos, por ser un ser humano, entonces el problema es definir quién es ser humano; dependiendo del período histórico y de las diferencias culturales, los esclavos, las mujeres, no son considerados seres humanos o lo son, pero de un modo incompleto, consecuentemente sus derechos son también diferentes (menores) o simplemente no existen.

No. Cada cultura expresa su experiencia de la realidad y del *humanum* a través de conceptos y símbolos adecuados a sus tradiciones, o sea, no universales y probablemente no universalizables (Panikkar, 2004, p. 226-228).

Hay otra pregunta que Panikkar se realiza y cuya respuesta es mucho más esclarecedora en el sentido de indicar el camino de las cuestiones sobre las cuales todavía necesitamos reflexionar: ¿Debe el mundo renunciar a declarar y hacer cumplir dos derechos humanos? Responde:

Definitivamente no, desde que se realicen tres salvedades: 1) en el campo político la defensa de los derechos humanos es un deber sagrado, pero la introducción de estos derechos en otras culturas puede comportarse como un caballo de Troya que introduce el complejo tecnocrático moderno y todos sus problemas; 2) es necesario que otras tradiciones desarrollen y formulen sus propias perspectivas sobre la dignidad humana, que pueden ser correspondientes u opuestos a los derechos occidentales, colocándose la necesidad del pluralismo; 3) debe buscarse un espacio intermedio para la crítica mutua que tiende a la fecundación y al enriquecimiento, aquí el diálogo dialógico es el mejor método (Panikkar, 1988, p. 14).

Para finalizar nos limitaremos a esbozar algunos tópicos que surgen de las argumentaciones de Panikkar como una invitación a nuevas reflexiones sobre los derechos humanos, recordando la advertencia del maestro:

No me corresponde a mí, y tal vez no le corresponda a nadie, elaborar todas las condiciones y las exigencias de esta *metanoia* radical. Puedo sólo subrayar cómo la dicotomía sujeto-objeto, así como la fractura casi esquizofrénica entre *mythos* y *logos*, corazón y mente, acción y contemplación forman parte de ella, junto con una visión indivisa de la realidad, en la cual las dimensiones cósmicas, divinas y humanas son integradas en una experiencia cosmoteándrica (Panikkar, 2007, p. 28).

1) Sobre la primera salvedad: La cuestión de la tecnocracia. Se trata del riesgo de que el discurso de la defensa de los derechos humanos sea utilizado para introducir de modo colonialista el complejo tecnocrático moderno y todos sus problemas (desigualdad, pobreza, guerras). Panikkar defiende el cambio de los parámetros constitutivos de la civilización contemporánea, una emancipación de la tecnología moderna que es antihumana y antinatural, a diferencia de la *techné*, en la cual se necesita inspiración para hacer las cosas, en la tecnología es suficiente multiplicar. La tecnología es el fruto de la unión de la

ciencia moderna con la economía: 90% de las investigaciones científicas responde exclusivamente a intereses comerciales (Panikkar; George; Rivas, 2003, p. 33).

Estas afirmaciones complementan las críticas al uso del concepto occidental de “desenvolvimiento” que se presenta como el camino ineludible para todas las sociedades, siendo que cada cultura elabora sus propias formas de vida y de economía (Panikkar, 1999, p. 25-26). 2) Sobre la segunda salvedad: La cuestión del pluralismo. A cada cultura corresponde un mito, un horizonte de inteligibilidad en el cual se formulan las preguntas y se dan las respuestas, sin dejar de reconocer que existen invariantes humanas, pero que no hay universales culturales.

Las preguntas se colocan dentro de un mito, dependen de un contexto particular y remiten a un conjunto de respuestas posibles para las cuales las preguntas tienen sentido. El pluralismo se refiere a la inconmensurabilidad de las preguntas, no a la diversidad de las respuestas. Cada cultura no es una manera de ver el mundo, cada cultura es un mundo (Panikkar, 2017, p. 269).

3) Sobre la tercera salvedad: La cuestión del diálogo. Cada cultura formula su propia noción de dignidad humana y las maneras de garantizar esa dignidad a los integrantes del grupo. En la Europa del siglo XVIII esas formas fueron los derechos humanos, pero en otras culturas las garantías no necesariamente se enuncian en la forma “derechos”, y aun utilizando esa formulación el contenido puede ser diverso y hasta contrario al de los derechos humanos de origen eurocéntrico.

Solamente a través de la hermenéutica diatópica es posible conocer los fundamentos de esas otras formulaciones localizando los equivalentes homeomórficos para, a través del diálogo intercultural emprender el camino de la mutua fecundación. Sólo la interculturalidad nos permite darnos cuenta de la relatividad de todas nuestras opiniones sin caer en el relativismo, haciéndonos conscientes de que no somos los únicos que pensamos la realidad y que las categorías de una cultura no se dejan aplicar en otra (Panikkar, 2017, p. 270).

En términos de organización política de los Estados el denominado “gobierno del pueblo” parece ser el método más adecuado para el diálogo, mas, de igual manera que la noción de derechos humanos, la noción de democracia moderna liberal también pertenece al mito eurocéntrico con sus valores predominantes, siendo susceptible de los mismos análisis críticos aquí realizados con respecto a la noción de derechos humanos (Panikkar, 1999, p. 181-208).

Los Estados modernos, desde su origen, se estructuran en torno de la defensa de los derechos de los individuos (no de las personas) y adoptan la noción de democracia procedimental, entendida como las “reglas del juego” necesarias para concretizar el ideal de gobierno del pueblo, para organizarse jurídica y políticamente. Este sistema les otorgaría una legitimidad basada en la legalidad, no en la justicia (Panikkar, 1991, p. 15).

En ese contexto ¿Cómo crear espacios para que otras tradiciones se desarrollen y formulen sus propias visiones, correspondientes u opuestas a los derechos humanos occidentales? ¿Cómo posibilitar la comunión en el mito? (Panikkar 2006, p. 79).

Los Estados latinoamericanos actuales fueron diseñados geográficamente por los intereses de las oligarquías que se tornan hegemónicas, sobre todo, en el período de finalización de los procesos de independencia, de modo que la organización territorial de los pueblos originarios fue avasallada y junto con el territorio fueron destruidas buena parte de sus culturas y obliterados sus mitos.

Panikkar nos brinda, también en este tema, oportunas consideraciones:

Cada nación tiene una cultura propia. La cultura abarca un conjunto estrechamente ligado: lengua, comida, vestido, costumbres, religiones, arte, estilo de vida, biorregión: en síntesis, es un mito unificador. [...] Cada nación es un microcosmos, forma un todo aislado, puesto que no está relacionada con las demás naciones sin otras reglas, en este ámbito, más que las establecidas en ocasión del encuentro pacífico o guerrero (Panikkar, 1999, p. 64).

El Estado, por su parte, es una especie única, su especificidad reside en su individualidad. “El concepto moderno de estado es monocultural. No pueden negarse ni sus orígenes occidentales ni su estructura forjada a partir de las ideas de Ilustración” (Panikkar, 1999, p. 64).

Es indudable que los derechos humanos precisan de la garantía ofrecida por la organización estatal para ser efectivos, garantía presente tanto en las políticas públicas como en la amenaza de punición para el caso de violación de derechos. La difícil y complicada cuestión es cómo establecer el diálogo entre diferentes culturas (naciones) dentro de un único Estado, cómo armonizar diferentes normas de conducta que dicen respecto a diferentes formas de concebir la dignidad humana. Éste es un tema urgente para el cual los aportes de Raimon Panikkar nos ofrecen importantes indicativos, sobre todo el de no sucumbir a la tentación – nuevamente racionalista – de buscar o crear modelos universales que pudieran acabar definitivamente con los conflictos.

Queremos finalizar con una de las llamadas al diálogo intercultural más asertivas de Panikkar que nos dice: “Podemos descender a la *arena*, pero hemos de mantener siempre abierta la invitación al *ágora* y no quedar atrapados en la *arena*. En el *ágora* se habla, en la *arena* se lucha” (Panikkar, 2006, p. 53).

REFERENCIAS

- BIELAWSKI, Maciej. **Panikkar**: una biografía. Barcelona: Fragmenta, 2014.
- MOUFFE, Chantal. **Agonística**: pensar el mundo políticamente. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2014.
- PANIKKAR, Raimon. **El espíritu de la política**: homo politicus. Barcelona: Península, 1999.
- PANIKKAR, Raimon. Hacia una concepción más humana de los Derechos Humanos. **El Ciervo**, n. 454, p. 13-14, dec. 1988.
- PANIKKAR, Raimon. La legitimidad no es justicia. **El Ciervo**, n. 482, p. 15-16, apr. 1991.
- PANIKKAR, Raimon. **Mito, fe y hermenéutica**. Barcelona: Herder, 2007.
- PANIKKAR, Raimon. **Obras completas**. Tomo VI: Culturas y religiones en diálogo. v. 1: Pluralismo e interculturalidad. Barcelona: Herder, 2017.
- PANIKKAR, Raimon. **Paz e interculturalidad**: una reflexión filosófica. Barcelona: Herder, 2006.
- PANIKKAR, Raimon. **Paz y desarme cultural**. Maliaño: Sal Terrae, 1993.
- PANIKKAR, Raimon. Seria a noção de direitos humanos um conceito ocidental? *In*: BALDI, César Augusto (org.). **Direitos humanos na sociedade cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 205-238.
- PANIKKAR, Raimon. **Sobre el diálogo intercultural**. Salamanca: San Esteban, 1990.
- PANIKKAR, Raimon; GEORGE, Susan; RIVAS, Rodrigo A. **Come sopravvivere allo sviluppo**: la globalizzazione sotto inchiesta. Citterna: L'altrapagina (Primera edición 1997), 2003.
- PÉREZ PRIETO, Victorino; MEZA RUEDA, José Luis. **Diccionario Panikkariano**. Barcelona: Herder, 2016.

CAPÍTULO II

MIGRAÇÃO E A FUGA DE CAPITAL HUMANO ESPECIALIZADO: O ÊXODO DE 'CÉREBROS' DO SUL GLOBAL SOB UMA PERSPECTIVA CRÍTICA E DESCOLONIAL¹

Emily König Tietböhl²
Kawanna Alano Soares³

1 INTRODUÇÃO

A fuga de capital humano especializado, também conhecida como “fuga de cérebros” ou “*brain drain*”, é um fenômeno significativo que afeta particularmente os países do Sul Global. Essa dinâmica, que envolve a migração de indivíduos altamente qualificados em busca de melhores oportunidades em países do Norte Global, reflete e reforça as desigualdades estruturais internacionais. No contexto latino-americano, essa situação é agravada por crises econômicas, instabilidade política e a falta de investimentos em áreas como ciência e tecnologia. A presente pesquisa se propõe a abordar essa questão, destacando suas causas e consequências, sob uma perspectiva descolonial e crítica.

O problema central a ser investigado é como as políticas migratórias e as estruturas globais de poder contribuem para a saída de talentos do Sul Global, privando essas regiões de recursos humanos essenciais para seu desenvolvimento. A hipótese é que a fuga de

¹ Pesquisa vinculada ao Projeto “Direitos Humanos na Modernidade Periférica Latino-Americana: Perspectivas Descoloniais, Subjetividades e Práticas Jurídicas Emergentes”, financiado pelo Edital Grupos/FAPESC.

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (PPGD/UNESC). Taxista CAPES. Especialista em Relações Internacionais com ênfase em Direito Internacional Público pela Faculdade IBMEC São Paulo (2021). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Direitos Humanos e Cidadania (NUPEC/UNESC). E-mail: emilytietbohl@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6924372134515266>.

³ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (PPGD/UNESC). Bolsista CNPq. Especialista em Geopolítica e Defesa pela UFRGS (2023) e Bacharel em Ciências Jurídicas pela Univille (2021). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Direitos Humanos e Cidadania (NUPEC/UNESC). E-mail: kawannaalano@unescc.net. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7931975558100604>.

cérebros é facilitada por um sistema internacional de hierarquias e exclusões, fundado no imperialismo e na colonialidade, favorecendo a mobilidade de certos grupos em detrimento de outros, perpetuando, desta forma, as desigualdades entre nações, em que os países do Norte Global se beneficiam dos conhecimentos e habilidades desenvolvidos no Sul, sem contribuir proporcionalmente para a formação e desenvolvimento desses profissionais.

Os objetivos deste estudo focam em identificar e analisar os principais fatores que levam à fuga de capital humano especializado na América Latina; os impulsionamentos dessa migração decorrentes do sistema internacional capitalista, desequilibrado e colonialista; e propor meios para mitigar este movimento. A metodologia adotada inclui uma análise bibliográfica qualitativa, focada na literatura descolonial e crítica existente sobre o tema, e um método indutivo para identificar padrões e tendências na migração de talentos. Esta abordagem permite uma compreensão mais profunda das experiências individuais dos migrantes, bem como das forças estruturais que moldam as decisões.

A estruturação do texto é dividida em capítulos que abordam, respectivamente, os fatores estruturais da ‘fuga de cérebros’ na América Latina, o legado colonial existente com as suas relações de poder e uma discussão sobre as possíveis soluções e caminhos alternativos para mitigar os efeitos negativos da fuga de cérebros. Pretende-se não apenas compreender a fuga de cérebros, mas também criticar as estruturas globais que perpetuam esse fenômeno. Através de uma lente descolonial, a pesquisa busca desvelar as injustiças e desigualdades inerentes ao sistema internacional, propondo uma reflexão sobre a necessidade de políticas mais justas e inclusivas que promovam o desenvolvimento equilibrado de todas as regiões globais.

2 FATORES ESTRUTURAIS DO *BRAIN DRAIN* NA AMÉRICA LATINA

Refletir sobre a dinâmica dos fluxos migratórios internacionais a partir dos anos 2000 implica considerar os desafios existentes entre os distintos níveis de discussão - sendo considerado, para fins do presente trabalho, o nível global/internacional. A migração internacional de profissionais altamente qualificados é compreendida como uma modalidade da migração internacional no contexto contemporâneo, permeada por processos e transformações nas esferas social, econômica, política e tecnológica (Baeninger, 2013, p. 9). Na seara internacional, torna-se relevante realizar o estranhamento do movimento de migração qualificada para o Norte a partir do Sul sob uma perspectiva crítica.

A história da imigração está ligada à expansão do capitalismo (Braudel, 1987), caracterizada pela circulação de capital, mercadorias e pessoas, gerando um excedente populacional. No contexto contemporâneo, é crucial destacar que esse excedente popu-

lacional atende às demandas tanto na região de origem quanto na de destino (Baeninger, 2012, p. 62), configurando um movimento transnacional que acompanha o capital e a inserção das localidades na divisão social e territorial do trabalho, tanto nacional quanto internacionalmente.

O termo “*brain drain*”, criado para definir a perda de recursos vinculados ao desenvolvimento científico e tecnológico, foi inicialmente utilizado pela *British Royal Society* para descrever o êxodo de cientistas e tecnólogos do Reino Unido para os Estados Unidos e Canadá nos anos 1950 e início dos anos 1960. Embora inicialmente se buscasse compreender o fenômeno europeu que envolvia nações em etapas avançadas de industrialização, a referência foi analisada por autores interessados na área de desenvolvimento e passou a ser utilizada, nas décadas seguintes, para descrever a perda de habilidades de nível superior dos países em vias de desenvolvimento para os países desenvolvidos (Cervantes; Guellec, 2002, p. 40).

Segundo Davenport (2004, p. 620), referida expressão se tornou sinônimo de um movimento de transferência de capital humano, no qual o fluxo de indivíduos qualificados, com talentos e habilidades valorizados internacionalmente, orientou-se predominantemente para uma direção específica: o Norte.

De acordo com Chesnais (1996), dois fatores principais são responsáveis pelas transformações nas formas de internacionalização do capital e sua consequente globalização nos anos 1980. O primeiro fator é a desregulamentação financeira, acompanhada de sua expansão em nível global; o segundo se refere ao desenvolvimento de novas tecnologias de informação e telecomunicação. O autor destaca que, paralelamente à desregulamentação, ocorreu um intenso processo de liberalização econômica, cujo processo, em conjunto com o avanço tecnológico, facilitou uma maior mobilidade do capital, tanto em âmbito interno quanto internacional.

Chesnais (1996) argumenta, ainda, que a adoção de novas formas de produção e gerenciamento, bem como, a flexibilização dos contratos, promoveu a terceirização do trabalho e facilitou a conciliação entre o capital altamente concentrado e a descentralização de seus espaços de valorização. A internacionalização, assim, envolve não apenas o “comércio exterior, o investimento externo direto e os fluxos internacionais de capital”, mas também as transferências de tecnologias, “os movimentos internacionais de pessoal qualificado e os fluxos de informações e dados transfronteiriços” (OCDE *apud* Chesnais, 1996, p. 43). Conforme destaca Hagiu (2010, p. 345, tradução livre),

colocar o capital em outras regiões do mundo envolve, necessariamente, a migração de pessoal. As corporações transnacionais favorecem a reunião da força de trabalho com o capital fazendo o movimento do trabalho até o capital ou a transferência de capital para áreas com excedente de força de trabalho.

A imigração internacional de trabalhadores altamente qualificados se torna, portanto, uma estratégia. De acordo com o Fórum Econômico Mundial (FMI), “o contexto globalizado atual demanda economias capazes de nutrir bolsões de trabalhadores bem-educados, que possuam alta capacidade de adaptação em um ambiente de constantes mudanças” (World Economic Forum, 2017 *apud* Daugeliene; Marcinkeviciene, 2009, p. 50, tradução livre).

Como teórico da economia neoclássica, Sjaastad (1962, p. 83-85) aborda a migração interna a partir de uma perspectiva econômica, considerando que os indivíduos tomam decisões racionais. De acordo com sua análise, a decisão de migrar envolve a avaliação de diversos fatores, incluindo: a) custos monetários, tais como despesas com moradia, transporte e alimentação; b) retornos monetários, como salários e outras formas de remuneração; e, c) custos não monetários, a exemplo o impacto psicológico de abandonar a cidade de origem e a família, e a adaptação a uma nova localidade.

Segundo Harvey (1992, p. 266), “a produção ativa de lugares dotados de qualidades especiais se torna um importante trunfo na competição espacial entre localidades, cidades, regiões e nações”. Essa dinâmica impacta de maneira relevante os atuais processos migratórios internacionais no Brasil, por exemplo, influenciando suas direções, significados e permanências.

Quando analisado o referido fenômeno na América Latina, é importante ser observado que se trata de uma região que está longe de ser homogênea. É uma área separada por fatores econômicos e políticos, unida apenas por sua cultura e afinidade linguística. Recentemente, tornou-se um continente de emigração, e a fuga de cérebros tem sido frequentemente incluída nas agendas governamentais e educacionais (Commander; Kangasniemi; Winters, 2004).

A partir de meados do século XIX, de acordo com Özden (2006, p. 6-7), Argentina, Costa Rica, Uruguai, Brasil e México tornaram-se destinos privilegiados para italianos, alemães e espanhóis. Em sua maioria, eram altamente educados. No entanto, a crise econômica e os regimes militares em alguns países latino-americanos reverteram o ganho de cérebros que os europeus haviam trazido.

A repressão política e as ditaduras nos anos 70 e 80 desencadearam migrações em países como o Haiti e El Salvador. No caso do Haiti, sendo um dos países mais pobres da América Latina, perdeu muitos de seus escassos recursos humanos para os Estados Unidos (EUA), quase todos os médicos deixaram o país. E sobre El Salvador, devido a uma guerra civil de 20 anos, quase metade de sua população deslocou-se para os EUA. No entanto, em comparação com o Haiti, a economia de El Salvador está se recuperando e criou uma complexa rede de conexões entre indivíduos em ambos os países, e as remessas são uma grande fonte de câmbio (Özden, 2006, 8-9).

A migração regular latino-americana também aumentou na última década e passou por transformações, uma vez que o movimento de migrar corresponde, agora, a motivos profissionais e familiares, em vez de políticos, como nos anos 70. Ermolieva (2011, p. 118) aponta em seus estudos que, ao passo em que há países cujo número de migrantes qualificados em relação à sua população total é superior à média regional, como Argentina, Chile, Venezuela, Panamá e México, há aqueles que, mesmo tendo um bom número de pessoas altamente qualificadas, não conseguem empregá-las devido à falta de instalações, recursos e oportunidades educacionais locais - como o Haiti e outras ilhas do Caribe.

Ainda segundo a autora, há os países que tradicionalmente exportam mão-de-obra não qualificada, como Honduras, El Salvador e Nicarágua, de modo que essa falta de homogeneidade faz com que as consequências da fuga de cérebros sejam percebidas de maneira diferente em cada país. No caso do México, o número crescente de migrantes altamente qualificados tem sido parcialmente compensado pela imigração, visto que cerca de 19% das pessoas que se estabelecem no país possuem diploma universitário (Ermolieva, 2011, p. 118-119).

Os Estados Unidos permanecem como o principal destino para os profissionais altamente qualificados da América Latina, absorvendo aproximadamente 60% da migração de talentos oriunda dessa região (Aupetit; Gérard, 2009) e, nesse contexto, o México é o país que possui mais pessoas com pós-graduação vivendo nos Estados Unidos, devido à sua proximidade geográfica e a uma grande rede de migrantes (Balbachevsky; Marques, 2009).

A experiência dos migrantes no exterior, contudo, nem sempre é positiva. Entre os latino-americanos que chegaram aos Estados Unidos na década de 1990 com diplomas universitários obtidos em seus países de origem, apenas 36% conseguiram assegurar posições qualificadas. Outros 26% ocuparam postos semiqualeificados, resultando em 40% desses migrantes em empregos não qualificados no mercado de trabalho dos EUA. Além disso, cerca de 30% desses indivíduos estão empregados em funções que não correspondem às suas qualificações. Especificamente para os migrantes mexicanos, a taxa é ainda mais alta, com 75% se encontrando nesta situação (Organização Internacional para as Migrações, 2009).

Em contraste, migrantes de outras nacionalidades, como chineses e indianos, apresentam uma situação mais favorável; aproximadamente 70% desses migrantes com diplomas universitários obtêm empregos qualificados, devido ao fato de que o principal meio de entrada nos EUA para esses grupos é por meio de vistos de trabalho, que exigem níveis superiores de capital humano (Özden, 2006, p. 10).

Para que a América Latina possa mitigar os impactos negativos e maximizar os benefícios associados à fuga de cérebros, para Sanders (2007), é essencial implementar políticas que visem a prevenção da migração, o incentivo ao retorno e a reintegração dos migrantes. A partir da década de 1980, a região começou a adotar medidas como a

criação de cotas para bolsas de estudo, a imposição de sanções para aqueles que não retornassem e a aplicação de políticas restritivas para adiar a migração. No entanto, tais abordagens são problemáticas, pois violam direitos humanos fundamentais e podem gerar descontentamento e incentivo a atividades ilícitas - o que será mais bem explorado, sob uma perspectiva crítica, no tópico a seguir.

3 RELAÇÕES DE PODER E O *BRAIN DRAIN* SOB UMA ANÁLISE CRÍTICA- DESCOLONIAL

O fenômeno da fuga de cérebros, ou "*brain drain*", na América Latina, é uma questão complexa e multifacetada que está profundamente enraizada no legado colonial e nas relações de poder globais. Segundo Anibal Quijano (2000) e Halliday (2007), o colonialismo não só explorou recursos materiais, mas também impôs um sistema de dominação que continua a influenciar as estruturas econômicas e sociais através da colonialidade do poder.

Este sistema de valores dominantes e processos divide os seres humanos e os Estados em grupos antagônicos - hiperqualificando os que possuem poder e desqualificando os oprimidos dentro desta hegemonia mundial. Neste ponto deve-se compreender como as normas jurídicas sacralizam e legitimam posições dentro das relações internacionais. Isto porque, o Direito transformou-se em um meio para garantir os resultados, ideologias e expectativas daqueles que controlam o funcionamento do sistema em um âmbito internacional e nacional. Ocorre que este sistema de valores hegemônicos é voltado para ideologias neoliberais, hierarquizando as liberdades funcionais do mercado em detrimento à igualdade social, econômica e cultural (Flores, 2009; Wolkmer, 2015).

Sendo, dessa forma, imbuído dos anseios de grupos com interesses individuais, não há como analisá-lo com vieses neutros, pois os Estados constituem seu sistema, economia e política com fundamento em sua história; e sofrem com as mazelas do colonialismo, colonialidade e o imperialismo existentes nas relações internacionais. Para que seja possível uma investigação eficaz e abrangente, é necessário levar em conta a realidade dos países e dos grupos marginalizados (Flores, 2009; Fanon, 2005).

Ao estudar as diferentes formas de colonialismo e imperialismo funcionais, conforme explica Flores (2009, p. 52), deve levar em consideração que as relações sociais são marcadas pela dominação do capital, generalizando as formas de compreender a vida e atuar no mundo, sendo que "a) a economia considerada como uma esfera absolutamente diferenciada do social; b) o indivíduo egoísta tomado como sujeito; e c) a ganância assumida como norma de atuação". Neste ponto, as migrações são envoltas e impulsionadas pelo sistema capitalista existente e o processo de hierarquização colonialista de grupos, conhecimentos e culturas.

Esse legado é evidente na perpetuação de uma dependência econômica do Sul em relação ao Norte, que se manifesta em diversas esferas, desde a dependência de tecnologias estrangeiras até a necessidade de capitais e investimentos externos. Essa dependência é exacerbada por relações de poder assimétricas no sistema internacional, onde os países do Norte Global exercem uma hegemonia que dita as regras do comércio, da política e da economia global, como discutido por Immanuel Wallerstein (1979) em sua teoria do sistema-mundo - que se aproxima da Teoria da Dependência esmiuçada por Dussel.

Além das questões econômicas, a colonialidade também se manifesta no campo do conhecimento e da produção científica, através do conceito de epistemicídio, discutido por Boaventura de Sousa Santos (2010). Este conceito refere-se ao processo de marginalização e desvalorização dos saberes locais e tradicionais em favor de uma epistemologia dominante de matriz eurocêntrica. Na América Latina, esse fenômeno resulta na desvalorização do conhecimento produzido localmente e na preferência por conhecimentos e práticas importadas do Norte Global. Como consequência, pesquisadores e profissionais altamente qualificados sentem-se obrigados a emigrar para países desenvolvidos, onde suas habilidades e conhecimentos são mais valorizados e reconhecidos. Nessa linha, Flores (2009, p. 147) aborda que:

O país que recebe o imigrante manda, enquanto o imigrante, por ser o diferente/ desigual, serve; estamos ante a lei da oferta e da procura que é aplicada, nesse caso, à tragédia pessoal de milhões de pessoas que fogem do empobrecimento de seus países por causa da rapina indiscriminada do capitalismo globalizado. [...] Com isso, o fenômeno perde dimensão política e faz com que vejamos a imigração como um problema que surge da necessidade de mão-de-obra em determinadas épocas, e não como um fenômeno causado pelas injustiças geradas pela selvagem globalização neoliberal que vem aprofundando ainda mais o abismo entre os países ricos e os países pobres. Esses enfoques são os traços que definem a tendência das atuais políticas europeias ante a realidade da imigração; traços que seguem o roteiro que impõe a força de uma ordem global cuja premissa ideológica explícita é a exclusão e o abandono à própria sorte de quatro quintos da população mundial.

Logo, esta migração de talentos não apenas drena os recursos humanos das nações latino-americanas, mas também perpetua uma relação de dependência e subordinação. Enrique Dussel (1995) destaca que esta dinâmica reflete uma continuidade da lógica colonial de exploração e subjugação, onde o Sul Global continua a fornecer recursos, humanos e materiais, para o desenvolvimento do Norte Global. Reforçando as desigualdades estruturais e dificultando o desenvolvimento autônomo e sustentável da região. Neste condão a imigração é:

um problema com claras conotações culturais, mas sobretudo de desequilíbrio na distribuição da riqueza. Se somente uma empresa transnacional detém um produto interior bruto superior ao de todos os países da África subsaariana; se os povos do Sul têm bloqueado seu desenvolvimento pela existência de uma dívida injusta, cujo pagamento está assegurado pelas instituições globais e multilaterais alheias ao mínimo controle democrático; e se sobre os países empobrecidos pela rapina das grandes corporações pairam com maior intensidade os verdadeiros problemas ambientais, populacionais e de saúde, está claro que as migrações e as diferenças culturais são motivadas pela desigualdade entre classes sociais e os desequilíbrios econômicos entre países, e não por questões bizantinas sobre o reconhecimento dos outros: os países que compram mandam, dizia Martí (Flores, 2009, p. 148).

É imprescindível tratar as migrações para além das questões de controle policial e de fronteiras. Herrera Flores (2009) observa que a nova ordem global é significativamente diferente da ordem internacional das décadas passadas, sendo mais orientada pelos mercados transnacionais do que por tratados e convenções internacionais. Abordar os fluxos migratórios de maneira realista, é necessário reconhecer três aspectos fundamentais: a) o mundo é caracterizado por desequilíbrios profundos em relação às liberdades civis e direitos sociais, econômicos e culturais - derivadas do colonialismo e o 'novo' imperialismo; b) as fronteiras, especialmente as chamadas fronteiras-fortalezas, são mecanismos que mantêm as desigualdades entre as nações; c) o controle das fronteiras é a linha crítica de divisão entre o mundo desenvolvido e as periferias econômicas que são cada vez mais subordinadas.

Com base nessas perspectivas, é possível compreender que o *brain drain* na América Latina exige uma análise crítica das relações de poder globais e do impacto duradouro do colonialismo nas estruturas econômicas, sociais e epistêmicas da região. Busca-se destacar a necessidade de políticas e práticas que valorizem e promovam o desenvolvimento de conhecimentos locais, ao mesmo tempo em que questiona a hegemonia dos países desenvolvidos e suas práticas de recrutamento de talentos. É imperativo que a América Latina encontre formas de reter seus talentos e de valorizar seu próprio capital humano, mas necessita desenvolver formas para romper com este ciclo de dependência e construir um futuro mais equitativo e sustentável para todos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E ESTRATÉGIAS DE MITIGAÇÃO DO ÊXODO DE TALENTOS

Considerando as complexidades abordadas, as problemáticas que envolvem a fuga de cérebros precisam ser analisadas e abordadas de maneira crítica e descolonial, isso porque o sistema internacional existente possui seus alicerces na hegemonia estaduni-

dense, capitalismo desenfreado, colonialidade e no imperialismo. Perante a manutenção de relações de poder assimétricas e a dependência econômica refletem uma continuidade da lógica colonial. Sendo essencial compreender que a fuga de cérebros é um sintoma de problemas estruturais profundos que remontam às 'feridas abertas' e práticas imperialistas contemporâneas.

A noção de fuga de cérebros reflete, portanto, o fenômeno em que a migração de indivíduos altamente qualificados resulta em uma carência de talentos capazes de impulsionar o desenvolvimento do país de origem. Enquanto os países anfitriões se beneficiam com a aquisição de habilidades e recursos, tornando-se progressivamente mais ricos, os países de origem perdem mão de obra altamente especializada (Commander; Kangasniemi; Winters, 2004).

Idealmente, a mobilidade laboral livre deveria promover uma alocação eficiente dos recursos, onde os migrantes tomariam decisões vantajosas para si mesmos. Contudo, conforme verificado sob uma perspectiva crítica de Direitos Humanos, na prática, a fuga de cérebros continua a impactar severamente os países de origem – nesse contexto, países do Sul Global –, e a migração qualificada persistirá enquanto as desigualdades globais resistirem. Países menores e menos desenvolvidos enfrentam desafios maiores para competir no cenário global e reter talentos qualificados, necessitando melhorar suas condições para oferecer melhores incentivos à permanência local, como melhores salários e condições de trabalho mais modernas (Johnson, 2008-2009).

Os governos dos países de origem, como uma alternativa, podem fomentar vínculos e parcerias entre diásporas e instituições nacionais, permitindo que os migrantes se conectem social e economicamente com seus países de origem. Além disso, é crucial subsidiar pesquisas, promover o retorno dos migrantes, valorizar o papel de acadêmicos e cientistas no exterior, estimular o desenvolvimento de redes virtuais e o uso de novas tecnologias. Essas ações podem acelerar a obtenção de benefícios mais do que simplesmente tentar modificar as condições locais (Lowell, 2001).

Ainda, as políticas devem ser adaptadas às especificidades regionais. Ignorar as realidades da fuga de cérebros não é apropriado, e os formuladores de políticas, tanto em países de origem quanto em países anfitriões, precisam analisar cuidadosamente o impacto dessas dinâmicas e implementar estratégias que assegurem um retorno positivo a longo prazo, principalmente para os países mais prejudicados com o fenômeno do *brain drain*.

Enfrentar de forma contumaz o fenômeno da fuga de cérebros é indispensável, sendo necessário implementar políticas que valorizem e promovam os conhecimentos locais e tradicionais, combatendo o epistemicídio e a hegemonia eurocêntrica na produção científica. Existe relevância e beleza em assumir a riqueza dos saberes locais e criar mecanismos

que incentivem a permanência dos talentos na região. Envolvendo uma reformulação das práticas acadêmicas e científicas e a reestruturação das políticas de desenvolvimento.

A América Latina deverá implementar estratégias que rompam com o ciclo de dependência e possibilitem construir um futuro mais equitativo e sustentável. Neste ponto, é imprescindível uma abordagem multidimensional que inclui o fortalecimento das instituições locais, a promoção de um ambiente econômico e político favorável ao desenvolvimento interno e a criação de redes de colaboração Sul-Sul. Talvez assim seja possível reter os talentos e garantir que a região possa prosperar de maneira autônoma, reduzindo as desigualdades e promovendo um desenvolvimento verdadeiramente inclusivo.

REFERÊNCIAS

AUPETIT, Sylvie Didou; GÉRARD, Etienne (ed.). **Fuga de cerebros, movilidad académica, redes científicas: perspectivas latinoamericanas**. Mexico: IESALC, CINVESTAV, IRD, 2009.

BAENINGER, Rosana. **Fases e faces da migração em São Paulo**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp, 2012. 146p.

BAENINGER, Rosana. Notas acerca das migrações internacionais no século 21. In: BAENINGER, Rosana (org.). **Migração internacional**. Por dentro do Estado de São Paulo. v. 9. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp, 2013. p. 9-22. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/colecaosp/VOLUME_09.pdf. Acesso em: 8 jul. 2024.

BALBACHEVSKY, Elizabeth; MARQUES, Fabrício. Fuga de cerebros en Brasil: los costos *públicos* del errado entendimiento de una realidad académica. In: AUPETIT, Sylvie Didou; GÉRARD, Etienne (ed.). **Fuga de cerebros, movilidad académica, redes científicas: perspectivas latinoamericanas**. Mexico: IESALC, CINVESTAV, IRD, 2009

BRAUDEL, Fernand. **A dinâmica do capitalismo**. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

CERVANTES, Mario; GUELLEC, Dominique. The brain drain: old myths, new realities. **OECD Observer**, Paris, p. 40-42, apr. 2002. DOI: 10.1787/observer-v2002-1-en. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-observer/volume-2002/issue-1_observer-v2002-1-en.html. Acesso em: 8 jul. 2024.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

COMMANDER, Simon; KANGASNIEMI, Mari; WINTERS, Alan. The Brain Drain: a review of theory and facts. **Brussels Economic Review**, v. 74, n. 1, p. 29-44, 2004.

DAVENPORT, Sally. Panic and Panacea: brain drain and science and technology human capital policy. **Research Policy**, v. 33, n. 3, p. 617-630, 2004.

DAUGELIENE, Rasa; MARCINKEVICIENE, Rita. Brain circulation: theoretical considerations. **Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics**, v. 3, p. 49-57, 2009.

DUSSEL, Enrique. **The Invention of the Americas**: Eclipse of "The Other" and the Myth of Modernity. New York: Continuum, 1995.

ERMOLIEVA, Eleonora. *¿Fuga o Intercambio de Talentos?* Nuevas Líneas de Investigación. **Nueva Sociedad**, n. 233, p. 114-131, maio/jun. 2011. Disponível em: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3778_1.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger, Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HAGIU, Alina. The influence of transnational corporations on labor force migration in Romania and in the European Union in the context of global crisis. **Anale: Seria Științe Economice**, Timișoara; v. 16, n. 16, p. 344-352, 2010.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais I**. Tradução de Cristina Soreanu Pecequillo. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992. 349p.

JOHNSON, Nadja. Analysis and assessment of the "Brain Drain" phenomenon and its effects on Caribbean countries. **Florida Atlantic Comparative Studies Journal**, v. 11, 2008-2009. Disponível em: <https://home.fau.edu/peralta/web/FACS/braindrain.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2024.

LOWELL, Lindsay. Some developmental effects of the international migration of highly skilled persons. **International Migration Papers**, Genebra: International Migration Branch, International Labour Office, n. 46, 2001. Disponível em: <https://scispace.com/pdf/some-developmental-effects-of-the-international-migration-of-vblu6e2rew.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.

ÖZDEN, Çaglar. **Brain Drain in Latin America**. UN/POP/EGM-MIG/2005/10. México City: United Nations Secretariat, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2006. 17p.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **La emigración de recursos humanos calificados desde países de América Latina y el Caribe**: tendencias contemporáneas y perspectivas. Caracas: SELA, 2009. Disponível em: http://rimd.reduaz.mx/secciones_documentos/859T-023600003722-0-La_emigracion_de_recursos_humanos_calificados_desde_ALC.pdf. Acesso em: 4 ago. 2024.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: Lander, Edgardo (ed.) **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

SANDERS, Ronald. Brain drain or export earnings? **BBC Caribbean**, 23 jul. 2007. Disponível em: https://www.bbc.co.uk/webarchive/https%3A%2F%2Fwww.bbc.co.uk%2Fcaribbean%2Fnews%2Fstory%2F2007%2F07%2Fprintable%2F070720_ronsanders23july.shtml. Acesso em: 19 ago. 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Epistemologies of the south: justice against epistemicide**. Boulder: Paradigm Publishers, 2010.

SJAASTAD, Larry. The cost and returns of human migration. **Journal of Political Economy**, v. 70, n. 5, p. 80-93, oct. 1962.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century**. New York: Academic Press, 1974.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CAPÍTULO III

FRONTEIRAS ÉTNICAS, TERRITORIALIDADES E MIGRAÇÕES HUMANAS NO OESTE CATARINENSE: IDENTIDADES EM RISCO NA PERSPECTIVA DAS CIDADES EDUCADORAS¹

Saulo Cerutti²

Gabriele Parize³

Eduardo Segatto Scalcon⁴

1 INTRODUÇÃO

A modernidade trouxe consigo uma série de transformações e quebras de paradigmas, rompendo certezas e pertencimentos e colocando em xeque as identidades singulares. Com os encontros fomentados pelo processo globalizador, a aproximação com o diferente ao mesmo passo que ampliou horizontes e apresentou modos de vida distintos, criou, pela relativização dos núcleos referenciais, o medo pela erosão das certezas e o risco de perecimento de sua cosmovisão. Com o incremento das crises climático-ambientais e das dinâmicas político-econômicas os movimentos migratórios têm se acentuado e não apresentam sinais de arrefecimento, tornando a preocupação com as violências decorrentes de encontros culturais um assunto que deve permear todas as esferas da vida humana.

Pensar as relações humanas e os encontros culturais está para muito mais além que a mera concepção de livre arbítrio e de escolhas individuais desinteressadas. Conforme informa Frei Betto (2016), tudo que move o indivíduo é a busca pela felicidade,

¹ O presente artigo é resultado de pesquisas colaterais com suporte financeiro decorrente de editais do Uniedu e do PIBIC-EM.

² Mestre em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó. E-mail: saulo.ce@unochapeco.edu.br

³ Graduanda em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó. E-mail: gabrieleparize@unochapeco.edu.br

⁴ Estudante secundarista pelo Colégio Unochapecó. E-mail: eduardo.scalcon@unochapeco.edu.br

numa espécie de *libido felicitatis*, ou uma pulsão de ser feliz que é arregimentada inclusive quando se faz a guerra ou se promove algum “mal”. Cabe, então, compreender quais são os elementos que compõem a noção de felicidade e quais os instrumentos que podem ser utilizados ou empregados para alcançá-la.

Compreender que a configuração do ser feliz, pertencer e ser aceito a um grupo está intimamente relacionada com as próprias definições e anseios deste coletivo, implica na identificação de relações de poder que se estabelecem e que condicionam as práticas de vida (os *habitus* em Bourdieu) que tanto estruturam a comunidade como são estruturadas – negociadas – pelos indivíduos que a integram. Esse processo, imerso em um complexo de violências que buscam de forma direta eliminar as dissonâncias numa proposta necropolítica, enfatiza uma modelo de imposição cultural que tenta conferir um padrão etno-euro-cêntrico a diferentes blocos humanos, impondo uma situação colonial (Balandier, 2014) que busca dificultar o advento de um arco-íris cultural que possibilite a coexistência de vários mundos simultâneos fomentando um pluriverso (Escobar, 2020).

Aceitando – ou conformando-se – com o processo de configuração social, com as relações de colonialismo (ou adestramento humano) e identificando os limites da gestão de conflitos pelo direito, principalmente sob a lógica do institucionalismo transcendental de Rawls (1995) que define o justo em uma compreensão de princípios criados a partir de uma posição original que tende a desrespeitar as diferentes cosmovisões distintas ou antagônicas, este ensaio busca perceber os potenciais do empoderamento local e dos espaços de educação não-formais das cidades educadoras como potenciais disseminadores do transculturalismo e das empatias como instrumento de efetivação dos direitos humanos.

A pesquisa estrutura-se em uma abordagem construtivista, remontando, por revisão bibliográfica, aos preceitos socioantropológicos das identidades individuais e coletivas e das fronteiras étnicas, buscamos conectar as dinâmicas de violências (em seu sentido amplo) com fundamento no encontro com o diferente e nos riscos provocados pela quebra dos padrões de cognição e aprendizagem humana. Utilizando a pesquisa documental em publicações midiáticas para angariar argumentos da dimensão migratória no recorte local – oeste catarinense – e propor, em caráter dedutivo, os espaços possíveis de superação do sistema centralizado de controle social através das abordagens locais de participação, inclusão e estabelecimento de redes de aprendizagem não-formal e aproximação humana. Trata-se de uma visão de reconhecimento de alteridade a partir dos movimentos sociais e das associações humanas nos microcosmos que buscam a superação do centralismo e dogmatismo do direito para uma acepção do direito como liberdade (Sousa Júnior, 2011) no advento de uma nova justiça comunitária respeitando as singularidades do espaço e da historicidade local.

2 IDENTIDADES E FRONTEIRAS

Na lógica dos processos de cognição, os modelos e os espaços de vivência formam um conjunto de percepções que estabelecem um contexto de aprendizagem que organiza um padrão de condutas e um ponto de julgamento. Nas comunidades isoladas, a identidade não passa a ser um fenômeno de atenção pois é um dado não essencial, ou seja, um indígena isolado na Amazônia não se preocupa em ser indígena, simplesmente o é. Agora, contudo, este mesmo indígena vivendo em uma área que tem contato com grupos urbanos, pode construir afiliações culturais que façam fragmentar sua compreensão de si como indivíduo unitário.

A fragmentação das identidades (Hall, 2020) constitui múltiplos espaços de pertencimento que são fluídos e aos quais o indivíduo pode adentrar ou sair conforme sua vontade ou condicionantes externas. Assim, aquele indígena que a pouco comentamos, pode frequentar curso superior e trabalhar em empresas no centro urbano, assumindo a “roupa” etno e eurocêntrica poucos instantes após ter saído de sua morada em uma terra indígena na qual exercia seu papel de nativo. A configuração destes espaços funciona na lógica dos microcosmos de Bourdieu (2015) quando o *habitus* – aquele conjunto de práticas classificáveis e de sistema de classificação – assume a posição de ordem estruturada e estruturante.

Este sistema de fragmentação de identidades faz com que, em sociedades eminentemente tribais e coletivas dada pela interação entre indivíduos e a busca pela adesão ao grupo, tanto em questão de pertencimento – sentir-se acolhido – como pelas percepções de proteção – sentir-se seguro –, as identidades deixem de ser um dado estático, natural e inerente a cada pessoa para tornar algo que é construído e negociado por processos sociais e culturais. Esta fluidez (Hall, 2020), é reforçada pelos processos de globalização (Bauman, 2012; 2017) que fomentam encontros culturais e de modos de vida por vezes contrastivos, condicionando e moldando as identidades por fatores como raça, classe, gênero, etnia e nacionalidade.

A cada reforço ou conformação identitária, estabelece-se um sistema de heteroidentificação que está alicerçado na quebra da cognição e no reconhecimento de modelos distintos. Para cada um dos grupos a que o indivíduo se filie – lembrando que esta filiação é efêmera, possuindo cada pessoa diferentes “roupas sociais” que atuam como máscaras a cada pertencimento –, ele baliza sua conduta em três pilares distintos, afetivo, cognitivo e comportamental, ou seja, sentir, pensar e fazer, com base na bagagem individual e coletiva que emprega naquele espaço-momento. A dissonância cognitiva (Festiger, 1975) é, portanto, nesta lógica, a percepção de condutas que divergem deste padrão de cognição criando uma disrupção que o obriga a um dos três caminhos principais: justificar a dissonância

(fez assim por tal motivo), refutá-la (afastando-se de situações chave) ou adaptar-se a ela moldando seus padrões de referência.

A divergência cognitiva – perceber o outro como diferente - atua como um defensor do tabu e mecanismo de preservação identitária e ideológica. Os valores e preconceitos essenciais para a identidade de um grupo, fruto de avaliações sociais fundamentais, ao não serem associados a práticas secundárias – como tradições, por exemplo – são considerados tabus e transformados em normas dogmáticas, para cada grupo, que não devem ser questionadas. Essa construção gera uma dupla consequência: quando alguém viola o tabu, deve sofrer alguma forma de punição, não apenas pela ação em si, mas principalmente por desrespeitar o tabu, reforçando-o (Baratta, 2002). Segundo essa abordagem freudiana, a preservação da comunidade depende da manutenção das regras básicas estabelecidas pelo tabu, e se este for quebrado, os instintos dos demais membros também podem ser liberados, colocando em risco a coesão social. Por outro lado, quando o próprio indivíduo desafia as normas sociais estabelecidas, ele busca, ao perceber a divergência, justificativas que evitem sua exclusão do grupo.

A coesão comunitária utiliza sistemas de representações que os distingue dos demais, desde idiomas, expressões e práticas a programas de narrativas que se estendem no tempo e conformam-se em tradições (Hobsbawn; Ranger, 2020). Esses conjuntos de práticas, rituais ou simbólicas promovem o pertencimento reforçando valores e normas comportamentais pela reiteração, pressupondo uma longevidade – parecem existir assim desde sempre – e são, de geração em geração, repassadas no ambiente comunitário, institucionalizando-se, como em feriados, ou atribuindo-se informalmente, como nos ritos de passagem.

Por mais que as identidades sejam fluidas e negociadas constantemente, o espaço e a forma de interação com este também é um elemento essencial para se compreender as formas de organização comunitária. O território, ocupa assim, para muito mais além dos recortes geográficos, uma conexão simbiótica que sustenta, de certa forma, as raízes identitárias. A forma, por exemplo, como comunidades originárias como indígenas ou quilombolas de um lado e a agropecuária industrial, de outro, interpretam o território é um componente fundamental pelo qual organizam e representam seus traços culturais.

O reforço do pertencimento ocorre também com as práticas comunicacionais enquanto indicativo identitário, encontrando constantes embates socioafetivos pois “O significado é inerentemente instalável: ele procura o fechamento (a identidade), mas ele é constantemente perturbado (pela diferença)” (Hall, 2020, p. 26). A adoção de um padrão para controle das diferenças necessita de um mecanismo de disciplina que é apresentado por Foucault (1999; 2010) como ‘poder disciplinar’ que serve para gerir e manter as vidas, atividades, trabalho, felicidades e desgostos do indivíduo. Assim como a necessidade de

controle é natural aos processos de divergência, é compreensível a dinâmica em sentido oposto, enquanto resistência que, neste caso das identidades, é dada pelos novos movimentos sociais de defesa de modos alternativos de ser, tornando um campo em constante transformação e adequação.

Nas migrações humanas forçadas, e aqui nos referimos às mudanças abruptas e involuntárias, forçadas por condições socio-ambientais-políticas, rompem-se os pertencimentos territoriais que vão muito além do estabelecimento da moradia de origem, para uma relação muito mais profunda de pertencimento com a terra, relações de vizinhança, ancestralidade local e construção de memórias (Sack, 2011), fazendo com que os indivíduos migrantes, muito embora legalmente situados no espaço, sintam-se clandestinos no ambiente pelo embate direto entre sua identidade e as diferenças aos locais. Ocorrências que pareceriam naturais e que jamais seriam questionadas passam a receber atenção a partir do encontro com o estranho, de forma que o reforço na percepção das identidades se dá, prioritariamente, pelo reconhecimento do diferente (Silva, 2014).

O clandestino (Weber; Darsie, 2019, p. 120), aqui é “o sujeito diferente, aquele que diverge, que vem de fora e que nos confronta por meio de outros conjuntos de atravessamentos culturais próprios e de outros lugares, de outras parcelas espaciais” e que por um processo de dissonância – de estranhamento desagradável com o diferente (Festiger, 1975) – nos permite a distinção entre nós *versus* eles, numa perspectiva de “não é daqui” pois “é de lá” (Bauman, 2017).

A exemplo do estudo realizado por Elias e Scotson (2000), as transferências humanas podem gerar novas filiações e tendem a construir a conformação social em um formato diferente do original. Em uma situação em que modos de vida contrastantes são colocados em um mesmo espaço, a aprendizagem mútua gera uma dinâmica de modificação bilateral, relativizando ou reforçando estigmas e estereótipos. No caso objeto daquele estudo, migrações ocorridas no período pós Segunda Guerra Mundial nos arredores de Londres fizeram com que os distintos grupos ancestrais – com discrepâncias sensíveis de poder econômico – relativizassem suas diferenças unindo-se como os “estabelecidos” para fazer frente aos forasteiros “outsiders”. As identidades já fragmentadas, nestes contextos, tendem a ser ainda mais extremadas (Hall, 2020).

Uma vez que a cultura é resultado da experiência, é essencial que seja constantemente criada nos ambientes de aprendizagem, sejam eles institucionalizados ou não, com uma identificação local. O ambiente e sua utilização têm um impacto direto nas práticas sociais específicas. Mesmo que as tradições busquem estabelecer bases sólidas na cultura, os elementos culturais devem ser vistos como algo em constante mudança, como mencionado por Barth (2005, p. 17), ou seja, “basicamente em fluxo”. Os mecanismos de reprodução das práticas sociais, que teoricamente condicionam as ações individuais para

se alinharem com o grupo e evitar conflitos, introduzem uma outra categoria importante: o grupo social. Apesar da visão nacionalista de uma cultura homogênea, as interações sociais criam zonas de interseção cultural em que as práticas humanas se tornam simbióticas e as fronteiras se tornam difusas. Os grupos sociais, por outro lado, têm processos históricos mais sólidos e constroem estruturas a partir de marcos definidos, mesmo que sejam maleáveis. Barth (2005) destaca a distinção entre grupo social e aspecto cultural. A organização social tende a ser mais estável e uniforme, com um conjunto de regras que mantêm a coesão do grupo, através da ancestralidade, idioma, e outras práticas, mesmo com mudanças em sua composição.

A origem étnica, ou grupos étnicos, desempenha um papel mais significativo do que a cultura na manutenção da identidade e pertencimento. Após superar o etnocentrismo – abordado aqui como uma teoria antropológica e sociológica, considerando que o institucionalismo e muitas práticas sociais ainda refletem estruturas e preceitos coloniais –, a cultura se tornou tão flexível que até mesmo elementos tradicionais podem ser adotados por pessoas de fora com o objetivo de se integrar, sem estabelecer um vínculo de estabilidade que remonte à ancestralidade. A linguagem pode unir indivíduos diferentes, mesmo com características distintas – como sotaques ou expressões regionais –, de forma que, com o tempo, suas peculiaridades se fundem em uma nova linguagem que os identifica culturalmente.

A origem étnica não é limitada por características culturais ou obstáculos institucionais e não respeita fronteiras físicas entre países. A fronteira étnica atua como um canal organizador da vida social, envolvendo uma complexa organização de comportamentos e relações sociais. Por não ser fixa, como as divisões entre municípios, estados ou países, o limite étnico é construído de forma fluida, demarcando a separação entre membros e não membros, com a presença de uma alteridade que distingue ‘nós’ de ‘eles’. Segundo Poutignat e Streif-Fenart (1998, p. 152), são as fronteiras étnicas e não o conteúdo cultural interno que definem um grupo étnico e garantem sua persistência, formando uma borda permeável, móvel e fluida.

3 CRISES DA MODERNIDADE, MIGRAÇÕES E CHOQUES ÉTNICO-CULTURAIS

As migrações humanas, decorrentes do projeto globalizacional ou de adversidades políticas-ambientais têm conduzido indivíduos e grupos comunitários inteiros ao desterramento e ao abandono dos referenciais de cognição, repercutindo, inclusive, nos limites de compreensão identitária. Além da quebra de pertencimento e das territorialidades que formaram o núcleo referencial da pessoa migrante, a percepção de estranhos (Bauman; Bordoni, 2016) como uma ameaça pode ser exacerbada por ansiedades econômicas e culturais dentro das sociedades receptoras.

As tradições e a “simplicidade” do existir que orientavam as vidas e a limitação de escolhas em um passado não tão distante são postas em xeque diante da reflexividade introduzida pela modernidade (Giddens, 1991) e de um constante embate entre os binômios segurança *versus* perigo e confiança *versus* risco. Além disso, há uma fragmentação nas experiências de espaço e tempo, aproximando distâncias físicas e alterando o tecido temporal, repercutindo na desconexão entre as relações cotidianas e as identidades e contextos sociais tradicionais.

A possibilidade de experimentação de novas práticas e tecnologias fomenta a adaptação de ritos culturais que, num processo dúplice, tanto relativiza questões identitárias como, através de atos de resistência, reforça-as, inclusive por meio de violências. Estas violências devem ser compreendidas aqui não somente na consequência final de atentado direto contra direitos do outro, mas, também e, principalmente, por meio de atos simbólicos. As práticas discursivas, por exemplo, com a não aceitação do diferente e de suas dificuldades com o idioma são, por si só, atos de resistência para manutenção identitária numa espécie de enclausuramento nacionalista como aquele traduzido nas comunidades imaginadas de Anderson (2008).

Bauman e Bordoni (2016) explicitam que um novo conceito de crise tem se estabelecido, ultrapassando a ideia da momentaneidade e de seu potencial de ajuste contextual e melhoramento a partir de uma situação problema para um padrão de extensão no tempo justificando os processos de violência e hierarquização em sociedades de vigilância constante. As crises de identidade repercutem em riscos de segurança, ambientais, democráticos e de solidariedade que implicam diretamente no rompimento da ilusão de estabilidade que remonta à hipótese de épocas seguras quando os padrões de cognição – e o mundo que se conhecia – não estava sob ataque.

A construção simbólica de uma nação una e estável é trabalhada por Anderson (2008) a partir de uma imaginação coletiva de uma comunidade política representada por símbolos e ritos compartilhados, como bandeiras, hinos, mitos e datas comemorativas (que reforçam o pertencimento) e o uso do idioma comum. Ou seja, a compreensão do núcleo comunitário em nível micro e da nação enquanto abordagem macro não é um fato dado, mas, uma construção contínua e negociada, com avanços e retrocessos nos limites de aceitação dos *outsiders*. Distintamente das comunidades tribais e religiosas em que a estrutura se organiza de forma hierarquizada e vertical, nas nações modernas os laços de fraternidade costumam construir-se de forma horizontalizada e descentralizada, flexibilizando o processo de adesão.

Dessa forma, trata-se de uma questão de escolha – condicionada – de identidade e pertencimento. Não se refere a uma imposição estrutural (modelo a ser seguido), mas também não ao extremo oposto de que nenhum modelo deva ser mantido. A liberdade de escolha entre

diferentes mundos culturais pressupõe a preservação dos núcleos étnicos, em que as tradições sejam convites e não restrições. Isso se torna um processo de aprendizagem cultural, pois ao lado da preservação cultural, deve-se permitir a aproximação com outras formas de vida como um meio de promover a liberdade de associação. Não se trata de um confinamento em que o indivíduo seja obrigado a seguir seus preceitos étnicos, mas sim, de garantir a liberdade tanto de permanecer quanto de migrar entre os diferentes mundos culturais possíveis.

Para além dos fenômenos voluntários de migração atual relacionados a modos de vida, busca de segurança ou opções laborais, em que o indivíduo migrante pode optar pelo encontro cultural, e aceita, mesmo que subliminarmente a condição de *outsider*, há fenômenos em que os encontros não são tão pacíficos. Nos processos colonizatórios com a ideia de tomada territorial (Cerutti; Renk; Winckler, 2022) é natural que na dinâmica de dominância a parte local, via de regra formada por comunidades autóctones, seja invisibilizada com vieses necropolíticos (Mbembe, 2016). Ademais, além das migrações forçadas por ditames político-econômicos, o crescimento vertiginoso dos danos decorrentes das crise climáticas tem impellido grandes blocos humanos ao desterramento.

Segundo dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Brasil, 2022) no período de 5 anos (2017-2022) foram mais de 700 mil imigrantes chegando ao Brasil pelas vias legais. Com a maioria de Venezuelanos, sendo que 49% são homens entre 30 e 59 anos e 30% entre jovens de 18 a 29 anos, num total de 53% de homens e 47% de mulheres. Deste contingente, 376.459 utilizaram o Brasil como rota de saída e 325.763 permaneceram no país. A estes, somam-se os filhos de imigrantes nascidos em território nacional que, entre 2013 e 2022 totalizaram 130 mil indivíduos (Brasil [...], 2023).

Embora boa parte da população imigrante seja direcionada aos grandes centros e capitais, um número considerável é encaminhado a cidades interioranas com mercado de trabalho em crescimento. No caso catarinense, entre o pico da crise humanitária na Venezuela e julho de 2023, o estado recebeu 24 mil imigrantes e a maior parte destes, 4,4 mil indivíduos rumaram a Chapecó (Mayer, 2023). Números que continuam crescendo já que, apenas no primeiro trimestre de 2023, 51.838 migrantes e refugiados ingressaram em solo nacional, representando um incremento de 32% em relação ao ano anterior. Atualmente, Santa Catarina é o lar de pessoas de quase 130 nacionalidades (Marquardt, 2024), representando um espaço de confluência de modos de vida.

Os encontros humanos tendem a aumentar o estranhamento quando os traços e práticas culturais, o idioma ou os sotaques e termos regionalistas e a fenotipia forem mais contrastantes com o padrão local. Assim, em cidades cosmopolitas como nos grandes centros urbanos, os diferentes costumam causar menos arrepios, passando despercebidos em meio à multidão. A questão étnica de origem, neste caso, implica diretamente no processo de aceitação pela comunidade receptora. Os padrões de conduta que se estabe-

lece através das dinâmicas de negociação do *habitus* e que fomentam os instrumentos de controle social – e os níveis de tolerância – que são institucionalizados pelas normas de conduta – formais e informais – representam aquele poder disciplinador sustentado por Foucault (1999, 2010). Disciplina, foi o termo utilizado pelo superior de Djimy Cosmeus quando este foi imobilizado por três seguranças em uma fábrica da BRF (Bispo, Alves, 2021). Contabiliza-se que em Santa Catarina, 30% das denúncias de discriminação por etnia, cor e raça registradas no ambiente labora desde 2014 envolvem imigrantes haitianos ou africanos, em especial do Congo e do Senegal.

Imigrante haitiano que atua como voluntário na Pastoral do Imigrante em Chapecó, Nahum Saint Julien comenta que “quando nós chegamos aqui [em 2012] era como se tivesse chegado um grupo de escravos. Na leitura da sociedade a gente só precisava comer e pronto”, ressaltando ainda que “estranhavam quando nos viam arrumados e usando celular, como se a gente tivesse saído de outro planeta” (Bispo, Alves, 2021). E muito embora os imigrantes sejam percebidos como um risco em relação ao quantitativo das vagas de trabalho, a sua aproximação (principalmente no caso dos senegaleses e haitianos) estava relacionada com a busca ativa dos frigoríficos no Acre. Estabeleceu-se, assim, um *apartheid* social velado que percorre os discursos sociais e condiciona os imigrantes, por mais instruídos e capacitados que sejam, a trabalhos pouco remunerados, em especial nas atividades produtivas relacionadas ao setor frigorífico, já que o racismo contratual, aquele que impõe dificuldades para admissão de estrangeiros tem sido vivenciado constantemente.

A preocupação em nível nacional com os efeitos da imigração, em especial nos sistemas de seguridade social e previdência, bem como leis nacionais e tratados e convenções internacionais não são suficientes para gerir as consequências em nível local destes encontros culturais. Seja pela formação de guetos habitacionais, fomentados pela questão linguística e comunicacional ou tão somente pelas relações econômicas de acesso a moradias, as experiências violentas e os processos de aclimação e resistência devem estar ligados a mecanismos de gestão local, compreendendo-se os limites de interação e os processos históricos de formação comunitária.

4 ESPAÇO DE CONFLITOS E DE POTENCIALIDADES: CIDADES EDUCADORAS E OS MICROCOSMOS SOCIAIS

Existe um abismo que separa os sistemas de controle social unificados, em especial na feição criminalizante e na gestão de violências e o espaço em que essas disputas ocorrem. Enquanto a gestão centralizada em nível federal busca regulamentar e instituir um modelo de *dever-ser*, os conflitos, ressalvada a sua ocorrência em nível nacional, tendem a reproduzir singularidades locais e serem articulados de acordo com a distribuição de poderes em dimensões específicas. Estes microcosmos (Bourdieu, 2015), numa perspectiva de

campo de negociações dos poderes simbólicos e da efetivação de um *habitus*, configuram-se como “pequenos espaços” inseridos num contexto social, formatado por linhas invisíveis que são continuamente negociadas e fluídas como as identidades e pertencimentos.

Convém reforçar que os espaços sociais não estão relacionados apenas com as fronteiras físicas e limites territoriais, mas, principalmente, pelas dimensões identitárias que são empregadas em cada circunstância, constituindo tecidos sobrepostos de inter relações humanas. A título exemplificativo, utilizando-se a metáfora das roupas culturais, enquanto um indivíduo está em sua congregação religiosa pode ver o imigrante como um semelhante que necessita de atenção, mas, quando utilizando as suas vestes de trabalhador, pode ver este mesmo imigrante como uma ameaça que deve ser extirpada. Essa fractalidade identitária se expressa também nos *habitus* exercidos e nas dinâmicas de aceitação/rejeição nos espaços sociais.

Dowbor (2016), propõe uma revisão paradigmática a partir dos microespaços na gestão descentralizada com participação política efetiva na ampliação do “poder local”. As comunidades, conhecendo as dinâmicas de poder que operam em recortes menores, respeitando preceitos e diretrizes básicas unificadas – sob pena de o Estado tornar-se um conglomerado de feudos –, deve ter a capacidade de influenciar e gerenciar as questões que lhe dizem respeito, garantindo maior eficiência e eficácia das políticas públicas e uma melhor gestão de recursos. Neste ponto, a participação cidadã ativa torna-se foco essencial na construção de uma governança transparente e responsável, reduzindo-se – ou tratando de forma mais eficaz – os processos de violência implementados historicamente e gerados a partir de novos encontros culturais e formação de zonas de fricção.

Essa relação de migração do modelo de gestão proposto por Dowbor, do nível macro para uma atenção em nível micro refere-se, principalmente, a uma percepção da necessidade de auto responsabilização na participação cidadã que havia sido sufocada pelo sistema representativo, podendo – e devendo – ser complementada pelos espaços que preenchem os recortes institucionais e abrigam os espaços informais de controle social. Essas dimensões informais de controle (Baratta, 2002), possuindo um sistema de gestão orgânico e que não está submetido aos parâmetros de poder dos sistemas institucionalizados, vão desde as relações intrafamiliares e de vizinhança como em princípios educacionais e de formação moral como nas instituições religiosas. Neste campo, Moll (2019), propõe uma abordagem integral e abrangente que ultrapasse os muros escolares e compreenda o espaço educacional como um complexo social e que se estenda a toda vida urbana.

Nesta lógica, o espaço urbano – aqui pensando na dimensão das cidades – é formado por núcleos de aprendizagem social, enquanto educação emancipatória (Freire, 1994) e não impositiva de maneira bancarizada, em que as identidades são formadas e os pertencimentos negociados. Quaisquer espaços podem oferecer oportunidades educativas e de aproximação do diferente. A transculturalidade é, portanto, tanto um ambiente propí-

cio para o conflito, em especial nas zonas de intersecção étnica-cultural, mas, também, uma possibilidade de convergência de cosmovisões e de relativização conceitual para uma reconhecimento das alteridades e superação do etnocentrismo. O darwinismo cultural que nasce na perspectiva de que um padrão pode “colonizar” o outro por ser “melhor” numa noção de civilizado *versus* primitivo, deve ser substituído, por meio destes espaços informais de contato e aprendizagem social por uma abordagem de que os diferentes podem ser articulados em um pluriverso e que as singularidades podem ser somadas para se evitar a imposição de um monismo ideológico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratar sobre a temática migratória é um imperativo que acompanha os ritos da modernidade e percebê-la em nível local é absolutamente necessário em um campo dinâmico e de violências crescentes pelos encontros culturais e choques interétnicos. Reconhecer, portanto, a realidade brasileira e em especial, do Oeste de Santa Catarina, como um campo de análise em nível micro, é de suma importância. De acordo com o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), o estado possui recorde em injúria racial (Santa Catarina, 2021); em pesquisa do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2021, Santa Catarina foi o estado que mais registrou casos de Injúria Racial no Brasil, possuindo um quadro de 7,8 registros diários, somando-se 2.865 registros em 2020 (Injúria [...], 2021). Pode-se verificar que crimes raciais são recorrentes na sociedade catarinense, aumentando a narrativa nacionalista do povo branco e de descendência europeia, com prevalência em seus costumes, num *habitus* específico, excluindo-se os demais de maneira biopolítica sutil ou segregando-os pelos processos de criminalização ou de guetificação com viés necropolítico.

A sociedade é inundada por esses microcosmos que, via de regra, passam despercebidos em modelos de gestão centralizada, tendo sua existência negligenciada ou, sequer, considerada. Vivencia-se uma era com grande desenvolvimento tecnológico e científico que trazem consigo o incremento de outros fatores. As cidades, enquanto espaço de coexistência, explicitam preocupações quanto ao aumento de violência, preconceitos, crimes, desemprego, desigualdade, má qualidade de vida etc., tornando a perspectiva das cidades educadoras ainda mais necessária. De modo sucinto, para exemplificar, as cidades educadoras objetivam a criação de espaços onde os pensamentos possam ser escutados e utilizados para melhorias, a fim de promover um desenvolvimento populacional de maneira individualizado e a melhora na qualidade de vida destes. Este entendimento, busca uma ação não apenas interpessoal, mas, sim, a ação da sociedade, do Estado e dos demais grupos existentes na população.

Importante ressaltar que as cidades educadoras não são compostas a um certo modo de ser, não há algo certo e específico que deve ser feito para atingi-las. As cidades

educadoras, conforme Moll (2019), se dão por diferentes ações realizadas em conjunto consolidando a compreensão e intenção de mudança na educação, por meio de vivências diárias. Preceitua-se que a educação proposta nestes espaços pode transformar esses campos de disputas – na lógica de Bourdieu (2015) –, utilizando-se todos os recursos possíveis para viabilizar a transformação de espaços, com propósito de criar ambiente e tornar estes espaços capazes de gerar uma efetiva e acessível aprendizagem a toda a sociedade.

O fato de que a aprendizagem seja acessível é o ponto de maior importância e o mais difícil, isto por diversos fatores: em um país em que na maioria das vezes não se garantam os direitos fundamentais e as necessidades básicas por questões de desigualdade social, econômica e cultural, o empoderamento local e o reconhecimento dos espaços-momentos formativos não institucionais podem abrir um caminho frutífero para um bloco de cidadania ativa e convivência não violenta. Assim, os espaços públicos devem promover o engajamento humano, ampliando o processo de cognição para além de suas identidades comunitárias, coordenando-se educação e segurança em práticas políticas inclusivas, estabelecendo parcerias entre comunidade e instituições de forma que conflitos tenham mecanismos de prevenção e intervenção precoce, fortalecendo-se redes de apoio para incremento de qualidade de vida em ambientes seguros e saudáveis em busca de uma educação para a cultura de paz.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Benedict R. **Comunidades imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. Tradução de Denise Bottman. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. BALANDIER, G. A situação colonial: abordagem teórica. **Cadernos CERU**, v. 25, n. 1, p. 33-58, 2014. DOI: 10.11606/issn.2595-2536.v25i1p33-58. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ceru/article/view/89147>. Acesso em: 20 ago. 2025.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. 3. ed. Tradução e prefácio de Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BARTH, Fredrik. Etnicidade e o conceito de cultura. Tradução de Paulo Gabriel Hilu da Rocha Pinto. **Antropolítica**: Revista Contemporânea de Antropologia e Ciência Política, Niterói: EdUFF, n. 19, p. 15-30, 2. sem. 2005. Disponível em: https://www.ppgcspa.uema.br/wp-content/uploads/2015/06/docslide.com_br_barth-etnicidade-e-o-conceito-de-cultura.pdf. Acesso em: 23 ago. 2005.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlos. **Estado de crise**. Tradução de Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **Ensaio sobre o conceito de cultura**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BETTO, Frei. Quanto custa ser feliz? *In*: BETTO, Frei; BOFF, Leonardo; CORTELLA, Mario Sergio. **Felicidade foi-se embora?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

BISPO, Fábio; ALVES, Schirlei. Em Santa Catarina, um terço dos casos de discriminação no trabalho são contra haitianos e africanos. **Carta Capital**, 5 ago. 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/em-santa-catarina-um-terco-dos-casos-de-discriminacao-no-trabalho-sao-contra-haitianos-e-africanos/>. Acesso em: 23 jul. 2024.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. Tradução de Daniela Kern; Guilherme J. F. Teixeira. 2. ed. rev. e. reimpr. Porto Alegre, RS: Zouk, 2015.

BRASIL. Em cinco anos, Brasil recebeu mais de 700 mil imigrantes venezuelanos. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**, 31 mar. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/em-cinco-anos-brasil-recebeu-mais-de-700-mil-imigrantes-venezuelanos>. Acesso em: 25 jul. 2024.

BRASIL teve 130 mil nascimentos de filhos de migrantes em 10 anos. **Poder 360**, 7 dez. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/brasil-registra-1298-mil-nascimentos-de-filhos-de-imigrantes/>. Acesso em: 25 jul. 2024.

CERUTTI, Saulo; RENK, Arlene; WINCKLER, Silvana Terezinha. **Conflito territorial e a implantação dos vazios**: a luta do povo Kaingang pela demarcação da TI Toldo Chimbangue no pós-1986. *Oficina do Historiador*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, e42607, p. 1-12, jan./dez. 2022. DOI: 10.15448/2178-3748.2022.1.42607. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/oficinadohistoriador/article/view/42607>. Acesso em: 25 jul. 2024.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. Imperatriz, MA: Ética, 2016.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma comunidade**. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

ESCOBAR, Arturo. **Contra o terricídio**. Tradução de María Cristina Ibarra. Palestra principal da Participatory Design Conference 2020. Manizales, Colômbia: n-1 Edições, 2020. Disponível em: <https://n-1edicoes.org/pandemia-critica/pandemia-critica-145-contra-o-terricidio/>. Acesso em: 20 ago. 2025.

FESTIGER, Leon. **Teoria da dissonância cognitiva**. Tradução de Eduardo Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Impressões Graal, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramalheite. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. 23. reimpr. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora da Unesp, 1991.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 12. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2020.

HOBBSBAWN, Eric; RANGER, Terence (org.). **A invenção das tradições**. Tradução de Celina Cardim Cavalcante. 13. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2020.

INJÚRIA Racial e LGBTQI+. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, ano 15, p. 76-84, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v4-bx.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2025.

MARQUARDT, Helena. Em Chapecó, Secretaria da Assistência Social participa de seminário sobre processo de migração. **Agência de Notícias SECOM**, 21 fev. 2024. Disponível em: <https://estado.sc.gov.br/noticias/em-chapeco-secretaria-da-assistencia-social-participa-de-seminario-sobre-processo-de-migracao/>. Acesso em: 25 jul. 2024.

MAYER, Sofia. Cidade do Oeste de SC é principal destino de imigrantes vindos da Venezuela. **NSC Total**, 27 set. 2023. Disponível em: <https://www.nscotal.com.br/noticias/cidade-do-oeste-e-principal-destino-de-imigrantes-vindos-da-venezuela-saiba-por-que>. Acesso em: 25 jul. 2024.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Artes e Ensaios**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 123-151, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993>. Acesso em: 23 ago. 2025.

MOLL, Jaqueline. Reflexões introdutórias ao monográfico “Cidade educadora: olhares e práticas”. Pela utopia de cidades educadoras: por um mundo onde todos tenham lugar. **Kult-ur**, v. 6, n. 11, p. 27-38, 2019. Disponível em: <https://www.e-revistas.uji.es/index.php/kult-ur/article/view/3777>. Acesso em: 23 ago. 2025.

POUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART Jocelyne. **Teorias da etnicidade seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth**. Tradução de Elcio Fernandes. São Paulo: Editora da Unesp, 1998.

RAWLS, John. **Teoría de la justicia**. Tradução de María Dolores González. México: FCE, 1995.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Santa Catarina é o Estado brasileiro recordista em registro de casos de injúria racial. **Boletim TJSC**, 25 nov. 2021. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/santa-catarina-e-o-estado-brasileiro-recordista-em-registro-de-casos-de-injuria-racial>. Acesso em: 27 jul. 2024.

SACK, Robert David. O significado de territorialidade. In: DIAS, Leila Christina; FERRARI, Maristela (org.). **Territorialidades humanas e redes sociais**. Florianópolis: Insular, 2011.

SILVA, Tomaz Tadeu da. Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais. In: SILVA, Tomas Tadeu da (org.). **Stuart Hall, Kathryn Woodward**. 15. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Direito como liberdade: o direito achado na rua**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2011.

WEBER, Douglas Luís; DARSIE, Camilo. Vidas clandestinas: espacialidades que educam/produzem sujeitos migrantes. In: SILVEIRA, Éder da Silva; MORETTI, Cheron Zanini; PEREIRA, Marcos Villela (org.). **Educação clandestina: educação e clandestinidade**. v. 1. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2019.

CAPÍTULO IV

EL CAPÍTULO ÉTNICO DEL ACUERDO FINAL DE PAZ EN COLOMBIA: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN

Eliana Delgado González¹

Nathalia Vieira Ribeiro²

Felipe Kern Moreira³

1 INTRODUÇÃO

En noviembre 2016 fue firmado el Acuerdo Final para una Paz Estable y Duradera (Colombia, 2016) entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)⁴ que daría fin a la confrontación armada sostenida entre ambas partes por cerca de 50 años en Colombia que contó con la participación de actores armados legales e ilegales y que dejó por saldo más de 9 millones de víctimas, de las cuales cerca del 20% son personas de pertenencia étnica, según el Registro Único de Víctimas (RUV, 2024).

La inclusión del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final representa un hito histórico en la reparación integral a las víctimas y en particular a las minorías étnicas. Sin embargo, tal logro solo fue posible con la presión de organizaciones de integrantes de las comunidades étnicas quienes hoy, después de siete años de haber sido firmado el Acuerdo, se han encargado de hacer constante seguimiento a la implementación y al cumplimiento de los

¹ Estudiante de Maestría del programa de Posgrado en Derecho y Justicia Social de la Universidad Federal de Río Grande (FURG) y del Programa de Posgrado en Memoria Social y Patrimonio Cultural de la Universidad Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: eldelgadogo@gmail.com

² Estudiante de Maestría del programa de Posgrado en Memoria Social y Patrimonio Cultural de la Universidad Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: ribeirovnathalia09@gmail.com

³ Doctor y Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasília. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social (PPGDJS) da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Profesor Asociado en la Facultad de Derecho (FADIR) de la Universidad Federal de Río Grande (FURG). E-mail: felipe.kern@furg.br

⁴ Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) fue una organización guerrillera insurgente colombiana de extrema izquierda que operó desde 1964 hasta 2016 cuando firmó el Acuerdo Final de Paz con el Gobierno Nacional.

compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional y el Estado colombiano para reparar a las víctimas.

En el presente texto se presenta un análisis de los alcances y limitaciones en la implementación del Capítulo Étnico a siete años de la firma del Acuerdo Final y se recurrió para este análisis a la revisión de informes de diferentes entidades. El artículo consta de cuatro apartados, el primero de ellos es una breve contextualización histórica del proceso de inclusión del Capítulo Étnico, durante el segundo apartado se presenta el desarrollo de los principios, salvaguardas y garantías del Capítulo y su territorialización, en el tercero se realiza un análisis de la implementación a partir de la información presentada por diversas fuentes y, finalmente, en el cuarto apartado se presentan algunas conclusiones de los alcances y limitaciones de la implementación del Capítulo con la intención de aportar a las discusiones sobre el acceso a la justicia y el tratamiento adecuado de los conflictos y la justicia social desde una perspectiva étnica.

2 DE LA COMISIÓN ÉTNICA AL CAPÍTULO ÉTNICO

Desde el inicio de los diálogos de paz, que duraron cerca de cuatro años, entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC, las organizaciones étnicas del país, agrupando a los pueblos y comunidades indígenas, así como las de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), manifestaron su apoyo al proceso de paz e insistieron en participar en la mesa de diálogos a través de la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales (Braconnier-Moreno, 2018).

La Comisión Étnica es el resultado de un proceso organizativo que tuvo como objetivo “salvaguardar los derechos territoriales y colectivos de los grupos étnicos en el proceso de negociación y acuerdos para la paz” (Aguas, 2020, p. 2). Luego de múltiples presiones la Comisión fue invitada a participar de la mesa en el año 2015, tres años después del inicio de las negociaciones, y fue la Comisión, en diálogo con entidades estatales y representantes de las comunidades étnicas, que redactó y construyó el Capítulo Étnico.

La Comisión presentó el Capítulo ante las delegaciones de ambas partes durante uno de los últimos ciclos de negociación adelantados en La Habana, Cuba. Faltando unos días para la firma del Acuerdo Final, y al no recibir respuesta sobre la inclusión del Capítulo en el texto final, las organizaciones étnicas declararon que se constituían en asamblea permanente para ejercer una presión pacífica en la mesa de negociación. La Organización Nacional de Indígenas de Colombia (ONIC) señaló que “que las partes del conflicto están perdiendo una oportunidad histórica para cerrar el capítulo de un pasado de opresión”, al ignorar su propuesta (Comunicado [...], 2016) y afirmaron que

Informamos al país que una delegación de la Comisión Étnica salió para La Habana con la pretensión de sustentar ante las partes el Capítulo Étnico. Alertamos a las comunidades, a la opinión pública nacional e internacional que estamos en alerta y en preparativos para un paro nacional por la paz, para hacer valer nuestros derechos, en caso de que no se incorpore integralmente el Capítulo Étnico en los acuerdos de paz (Comunicado [...], 2016).

Gracias a la presión de las organizaciones representantes de las comunidades étnicas, en agosto de 2016 el Capítulo Étnico fue integrado a última hora en el Acuerdo Final. Sin embargo, fue reducido a cuatro de las veinte páginas presentadas por la Comisión (Braconnier-Moreno; Romero, 2023).

Es necesario señalar que, por sus especificidades socioculturales, las comunidades étnicas sufrieron los daños e impactos del conflicto armado de manera peculiar. En este sentido, las comunidades reivindican reparaciones apropiadas y diferenciadas. A modo de ejemplo es posible resaltar que, el desplazamiento forzado se materializó en procesos de desarraigo que afectó profundamente la supervivencia de las culturas y tradiciones, en virtud del valor espiritual de la tierra y el territorio para las comunidades étnicas (Aguas, 2020). Braconnier-Moreno (2018) enfatiza que, dado el carácter colectivo de la propiedad de las tierras indígenas, estas afectaciones impactaron de manera colectiva a las comunidades.

Por otra parte, los pueblos indígenas y las comunidades NARP

comparten la idea de una simbiosis entre la comunidad y el territorio. Algunos grupos étnicos defendieron la idea según la cual el territorio también fue víctima directa del conflicto armado (p. 121, 2018) [...] Por ejemplo, los múltiples daños territoriales causados por los enfrentamientos entre grupos armados, el acaparamiento de tierras para cultivos ilícitos de coca y las fumigaciones realizadas por el Estado para destruirlos tuvieron consecuencias graves tanto para el ecosistema como para las comunidades” (Braconnier-Moreno, 2018, p. 121).

Frente a lo anteriormente expuesto, autores como Roa Roa (2014) afirman que la inclusión del Capítulo Étnico puede ser considerada como un avance en el pluralismo jurídico en los acuerdos de paz que facilita “espacios de diálogo entre la justicia institucionalizada y los universos jurídicos de las minorías étnicas y culturales” (Roa Roa, 2014, p. 115). En este sentido,

El pluralismo jurídico [...] busca evitar la impunidad, fortalecer y legitimar los sistemas de justicia, disminuir las decisiones contradictorias, fortalecer la cooperación

de doble vía (autoridades indígenas ayudan a cumplir decisiones judiciales de sistema nacional y viceversa), garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica, definir los conflictos negativos y positivos de competencias. También implica financiación adecuada y suficiente para crear sistemas de información, infraestructuras y capacitación a funcionarios (Roa Roa, 2014, p. 116).

Este alcance considera reparaciones y medidas que garanticen la no repetición, en respuesta a las reivindicaciones de los grupos étnicos. Además, legitima la invocación de normas consuetudinarias y métodos comunitarios para la resolución y tramitación de conflictos basados en el contexto local, promoviendo así reparaciones integrales que se inspiran en los marcos jurídicos de las víctimas, así como sus particularidades culturales, y que cumplen con los requisitos establecidos por el Derecho Internacional Humanitario (DIH) (Braconnier-Moreno; Romero, 2023).

En el siguiente apartado se presentan brevemente algunos aspectos del marco normativo (nacional e internacional) del Capítulo Étnico y el desarrollo de los principios, salvaguardas y garantías que quedaron constituidos en el Acuerdo Final.

3 PRINCIPIOS, SALVAGUARDAS Y GARANTÍAS PARA LAS COMUNIDADES ÉTNICAS ESTIPULADAS EN EL ACUERDO FINAL DE PAZ

El Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz, de 2016, reconoce que los grupos étnicos del país deben tener control sobre los eventos que afectan sus territorios, recursos naturales y culturales, con el objetivo de preservar sus instituciones, tradiciones y formas de vida. Este capítulo está fundamentado en principios normativos tanto nacionales como internacionales, los cuales funcionan como herramientas jurídicas para asegurar los derechos individuales y colectivos de estos grupos.

Uno de los principales antecedentes en materia del reconocimiento de los derechos de las comunidades étnicas en el DIH es el Convenio C169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989⁵. En el Artículo 6° del Convenio aparece la figura de consulta previa y señala que:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

⁵ Colombia ratificó el Convenio 169 de la OIT el 7 de agosto de 1991 y así se convirtió en uno de los 24 países que expresaron adhesión a este Tratado. En este contexto, también es relevante la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que, si bien es una declaración, tiene disposiciones similares al Convenio 169 y puede entenderse como una “*soft law*” con impactos efectivos en los Derechos Humanos.

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; (OIT, 2014, p. 26).

Tal Convenio fue ratificado por el Estado colombiano a través de la Ley 21 de 1991. A nivel del ordenamiento jurídico interno y como complemento al Convenio 169, el marco normativo colombiano garantiza la protección de los derechos de las comunidades y su integridad cultural y territorial. Una de las primeras leyes que contemplan la protección diferencial de comunidades étnicas en el marco normativo y jurídico colombiano es la Ley 70, de 1993, que tiene por objetivo:

establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico [...] con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

En relación con el reconocimiento de los grupos étnicos como víctimas del conflicto armado colombiano es posible señalar las medidas de reparación previstas por la Ley de Víctimas, Ley 1448 (2011). Dicha Ley representó el reconocimiento oficial por parte del Estado colombiano de la situación de conflicto armado interno; tipificó los hechos victimizantes y reconoció los derechos de las víctimas etc. Adicionalmente, estableció la necesidad de crear un marco normativo para generar la política pública de atención, reparación integral y de restitución de tierras de las

víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, ROM, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de conformidad con la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, las leyes, la jurisprudencia, los principios internacionales a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. (Colombia, 2011a, art. 205).

La Ley de Víctimas establece que, el Gobierno Nacional deberá consultar a los pueblos étnicos mediante sus autoridades y organizaciones representativas durante el proceso de elaboración de las normas con fuerza de ley que desarrollen políticas públicas diferenciadas para las víctimas de pueblos y comunidades indígenas, ROM y NARP. Esta consulta debe realizarse en conformidad con la jurisprudencia constitucional, la legislación vigente y el derecho propio de estas comunidades, para asegurar el cumplimiento del derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos étnicos.

Dentro del marco normativo creado a partir de la Ley de Víctimas se encuentra el Decreto-Ley 4633 (2011b), que tiene por objetivo la disposición de “medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”; el Decreto-Ley 4634 (2011c), por medio del cual se dictan “las medidas de atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado interno pertenecientes al pueblo Rom o Gitano”; y, finalmente, el Decreto-Ley 4635 (2011d), que señala las “medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades NARP”.

La Ley de Víctimas y los Decretos Ley anteriormente mencionados ratificaron en efecto el concepto de “justicia étnica colectiva” consagrado constitucionalmente en la Carta de 1991 y de “etnorreparaciones”, según el cual:

una vez se ha establecido que una violación ha sido cometida y, por tanto, se requiere reparación, el significado de la violación y las medidas de reparación correspondientes deben ser determinadas usando el lente del grupo étnico (Rodríguez; Lam, 2011, p. 17).

Rodríguez y Lam (2011) señalan que el concepto de etnorreparaciones funciona en contextos de conflicto armado como el colombiano si existe una correcta relación entre la justicia étnica y la justicia transicional. Así, es de destacar que las medidas de reparación desarrollado hasta antes de la firma del Acuerdo final ya reconocía que los pueblos indígenas “por sus características étnico-territoriales, culturales e identitarias, han sufrido daños de carácter colectivo y requieren de medidas específicas para una reparación pertinente” (Colombia, 2011a). Además, las comunidades son reconocidas como “sujetos colectivos de derechos”, lo que conlleva una visión integral de los daños y perjuicios que estas violaciones puedan ocasionar (Colombia, 2011a).

El Capítulo Étnico, incluido en el Acuerdo hace énfasis en la obligatoriedad de la consulta previa dispuesta en el Convenio 169 de la OIT, la Ley de Víctimas y los Decreto Ley anteriormente mencionados. En este contexto, el texto ratificado en el Acuerdo Final incluye importantes contribuciones sobre la consulta previa, destacando especialmente en el punto 6.2.3 donde se especifica que esta tiene un carácter “principal y no subsidiario” (Colombia, 2016); además, insta el derecho a la “objeción cultural como garantía de no repetición” (Colombia, 2016, p. 206) y eleva el consentimiento libre, previo e informado al mismo nivel que la consulta previa en cuanto a su carácter obligatorio para todos los planes, programas y proyectos dirigidos a las comunidades étnicas.

El Acuerdo Final determina una serie de principios para que deben ser considerados en la implementación integral del Capítulo, estos son:

a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, a la participación, la consulta y el consentimiento previo, libre e informado; a la identidad e integridad social, económica y cultural, a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente (Colombia, 2016, p. 205).

El Acuerdo cuenta con 6 puntos que son: 1. reforma rural, 2. participación política, 3. fin del conflicto, 4. solución al problema de las drogas ilícitas, 5. acuerdo sobre las víctimas y 6. implementación, verificación y refrendación. El punto 6 incluye las disposiciones generales, principios y salvaguardas para la implementación Capítulo Étnico, el cual fue traducido a 62 lenguas indígenas. A continuación, se explican de forma sintética las salvaguardas étnicas para cada uno de los puntos.

En cuanto al primer punto sobre la reforma rural el Capítulo garantiza condiciones jurídicas para la propiedad colectiva, mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. Dentro de las salvaguardas étnicas para el primer punto, se establece la creación del Fondo de Tierras, en el cual los pueblos étnicos serán incluidos como beneficiarios de las diversas medidas acordadas para el acceso a tierras, tales como la adjudicación de terrenos, procesos de formalización, titulación, restitución y resolución de conflictos relacionados con el uso y la tenencia de las tierras, entre otras.

En el ámbito de la participación política, establecida en el punto 2 del Acuerdo Final de 2016, las salvaguardas étnicas aseguran la garantía de la participación plena y efectiva de los representantes de las autoridades étnicas y sus organizaciones representativas en las diferentes instancias creadas a través del Acuerdo Final.

Con relación al punto 3, El Capítulo Étnico del Acuerdo Final tiene como objetivo fortalecer la autonomía de los grupos étnicos mediante el respaldo de sistemas de seguridad propios, como la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona. Además, establece que se concertará con los pueblos étnicos un programa especial de armonización para la reincorporación de los excombatientes pertenecientes a estos pueblos que decidan regresar a sus comunidades.

Frente al punto 4, relacionado a la solución al problema de las drogas ilícitas, el Capítulo ofrece “garantías culturales innovadoras en un contexto mayoritariamente represivo

respecto del problema de las drogas ilícitas. Prevé una acción que preserva las costumbres ancestrales del uso de plantas catalogadas como de uso ilícito” (como la coca y la marihuana). Adicionalmente, crea el Programa de Desminado y Limpieza de las áreas del territorio nacional (Colombia, 2016, p. 106).

En materia de víctimas y a la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición⁶ (SIVJRNR), establecido en el punto 5, en el Capítulo Étnico se dispone que el diseño y ejecución del SIVJRNR “respetará el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con los estándares nacionales e internacionales vigentes” (Colombia, 2016, p. 207). Además, crea mecanismos para la “articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena según el mandato del artículo 246 de la Constitución y cuando corresponda, con las autoridades ancestrales afrocolombianas” (Colombia, 2016, p. 208).

Finalmente, haciendo referencia al punto 6 sobre implementación y verificación, a través de las salvaguardas étnicas se crea una Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) para el seguimiento de la implementación del Capítulo Étnico. En el Acuerdo se estipula que la instancia tendrá las funciones de “actuar como consultora, representante e interlocutora de primer orden de las comunidades y pueblos étnicos” (Colombia, 2016, p. 208). En materia de financiación, en el mismo punto se dispone que las fuentes de financiación para la implementación de los acuerdos “no involucrarán aquellos acuerdos en materia presupuestal que ya se hayan realizado entre el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas y afrocolombianos” (Colombia, 2016, p. 208).

En términos generales se puede destacar que la inclusión del Capítulo Étnico representó un avance jurídico importante y, en teoría, gracias a su diseño holístico e integral brinda herramientas y garantías en materia agraria, política, social y económica a las comunidades étnicas. En el siguiente apartado se presentará un breve balance del proceso de implementación de las salvaguardas, principios y disposiciones anteriormente mencionadas.

4 BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CAPÍTULO ÉTNICO

Tras siete años de la firma del Acuerdo Final parece necesario dimensionar los alcances, logros y limitaciones del Capítulo Étnico en el proceso de implementación desde un

⁶ El SIVJRNR es un conjunto de mecanismos judiciales y extrajudiciales los cuales tienen como objetivo garantizar los derechos de las víctimas, reconocer a las víctimas como ciudadanos de derechos, reparar el daño causado cuando sea posible (Colombia, 2016, p. 127). El mecanismo judicial creado por el SIVJRNR es la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y los mecanismos extrajudiciales son la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado (UBPD).

análisis que permita entender las oportunidades de mejora de la inclusión de la perspectiva étnica en los procesos de paz. En este sentido, se recurrió a la revisión de informes de diferentes entidades como lo es la Secretaría Técnica de Verificación e Implementación⁷ – ST (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2022a; 2022b, 2024) –, instancias como la IEANPE, entes gubernamentales como la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la Nación etc. y centros de investigación como el Instituto Kroc.

En diversas ocasiones la IEANPE, entidad designada para representar a las comunidades étnicas en el seguimiento a la implementación, ha manifestado que la conclusión general “es el muy bajo cumplimiento del Capítulo Étnico, sus principios y salvaguardas, y el rezago global de los temas étnicos en toda la implementación” (Quiñones Mendoza; Valbuena, 2022, p. 6). La ST en su Tercer Informe Étnico de Verificación (2022b) señala que los pocos avances han tenido retrasos, según los tiempos establecidos en el Plan Marco de Implementación (PMI), y se ha evidenciado una falta de correspondencia entre lo acordado y lo implementado en la mayoría de los casos (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2022b, p. 1).

Según los datos abiertos disponibles en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) a enero de 2024 el Capítulo registra un avance total del 43,48% de implementación en sus 100 indicadores. Todos los puntos del Capítulo Étnico presentan un rezago considerable que va desde los 4,4% para el punto 6 hasta los 30,10% para el punto 3 (Colombia, [2024]).

En relación con los avances registrados para el primer punto, la reforma rural integral, se encontró:

En términos de avances, se destaca la creación de la subcuenta étnica del Fondo de Tierras, el fortalecimiento de la protección jurídica para territorios coloniales y republicanos, y la formulación participativa de los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR –. No obstante, estos avances resultan parciales, pues han sido implementados de forma tardía, con rezagos, y no han generado aún los cambios esperados en las comunidades (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2022b, p. 2).

⁷ De conformidad con el Acuerdo Final (6.3.2), la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) designó al Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) y al Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) como las dos entidades que conforman la Secretaría Técnica. La Secretaría Técnica tiene la tarea de preparar pronunciamientos y reportes sobre el cumplimiento verificado o comprobado de la implementación de todos los puntos del Acuerdo Final, así como sobre las controversias que surjan en la fase de implementación y las propuestas dirigidas a su resolución, de manera que se garantice que la implementación del Acuerdo Final sirva de base para el logro de la construcción de una paz estable y duradera (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2024).

Igualmente, no se evidenciaron avances considerables relacionados al proceso de restitución de tierras, ni sobre el retorno de las comunidades desplazadas. Lo anterior, está fuertemente vinculado a la falta de garantías de seguridad para los pueblos y las comunidades étnicas a nivel territorial. Cabe resaltar que la regresividad en el derecho a la no repetición obstaculiza significativamente la implementación de toda la Reforma Rural Integral (IEANPE, 2023). Adicionalmente, la ST señala que la concertación con las comunidades étnicas sobre los planes y proyectos no ha sido efectuada, y destaca que “su incumplimiento constituye además un riesgo de acción con daño, como han alertado actores claves como la Corte Constitucional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2022b, p. 3).

Las disposiciones del primer punto del Acuerdo están orientadas a subsanar una de las principales causas del conflicto armado siendo esta el uso, distribución y tenencia de la tierra, sin embargo, en términos generales, es posible evidenciar un rezago significativo en la implementación del Capítulo Étnico siendo esta nula, parcial o general con una tendencia a retrocesos (Colombia, [2024]). También se observó una preocupante tendencia a la marginación de los pueblos y las comunidades étnicas durante el proceso de implementación debido a que no se cumplieron los estándares acordados en materia de participación, concertación y consulta previa con las comunidades étnicas según lo dispuesto en el Acuerdo Final y la normativa internacional (IEANPE, 2023).

En materia de participación política (punto 2), los principales avances con relación a las salvaguardas étnicas se han dado con la aprobación e implementación de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz⁸ (CTEP) mediante fallos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado para las legislaturas del Congreso de la República de 2022-2026 y 2026-2030.

Las Circunscripciones Especiales son fundamentales en el cumplimiento de las garantías de la representación de las víctimas y los territorios más afectados por el conflicto. Es relevante destacar que más del 70% de los consejos comunitarios NARP y más del 40% de los resguardos indígenas del país están ubicados dentro de los municipios priorizados en las CTEP. En este sentido, la aprobación de las Circunscripciones Especiales, así como su reglamentación y ejecución a partir de las elecciones legislativas de 2022 representó uno de los principales avances en el cumplimiento del Capítulo Étnico hasta la fecha (Se-

⁸ Las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz son un mecanismo de representación política establecido en cumplimiento del punto 2.3.6 del Acuerdo de Paz. Estas circunscripciones abarcan 167 municipios seleccionados por ser los más afectados por el conflicto armado. Conforme al Acuerdo Final, la Cámara de Representantes contará con 16 curules adicionales durante los periodos 2022-2026 y 2026-2030, las cuales serán elegidas por los habitantes de los municipios priorizados y reconocidos como parte de estas circunscripciones especiales. Los escaños serán otorgados a los candidatos de la lista que obtenga la mayor cantidad de votos (¿Qué son [...], 2022).

cretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2022b, p. 4). No obstante, “persiste el limitado avance y estancamiento de los demás compromisos para ampliar y profundizar la democracia en el país, así como un ritmo más lento en la implementación de las disposiciones con enfoque étnico” (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2022b, p. 4). Además, La ST también llama la atención sobre:

la falta de garantías de seguridad y protección para la participación y protesta política en los territorios, especialmente para los líderes y lideresas de los pueblos y comunidades étnicas. Si bien la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona ha jugado un papel crucial para la protección y seguridad de sus comunidades, no ha habido acciones para fortalecer estas iniciativas propias ni para avanzar en su articulación con los mecanismos estatales de protección (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2022b, p. 4).

El Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) que ha registrado el asesinato de 1410 líderes y lideresas sociales desde la firma del acuerdo de paz y hasta el 31 de diciembre de 2023, de los cuales 417 (29,57%) eran liderazgos étnicos: 313 indígenas (75,05%) y 104 afrodescendientes (29,94%) (Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz, 2023). Lo anterior da cuenta del impacto desproporcionado que ha tenido la violencia en el país sobre los pueblos étnicamente diferenciados, lo cual ha limitado y ha puesto barreras al ejercicio de la participación política de los liderazgos étnicos.

El tercer punto del Acuerdo, denominado “fin del conflicto”, está relacionado con las garantías en el proceso de reincorporación y reinserción de las y los desmovilizados firmantes del Acuerdo a la vida civil. Es de resaltar que, hasta diciembre de 2023, la ST evidenció que, cerca del 20% (2.931) de las personas en reincorporación se reconocen como parte de algún grupo étnico, desagregadas de la siguiente forma: 1.870 indígenas, 811 afrocolombianas, 224 negras, 17 palenqueras, siete raizales y dos rom (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2024, p. 135).

En materia de reincorporación, el Capítulo Étnico establece la creación de un “Programa Especial de Armonización (PEA) para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a las comunidades étnicas” (Colombia, 2016, p. 207). Frente a esto, en diciembre de 2023 el PEA fue protocolizado y en julio de 2024, siete años después de la firma del Acuerdo, se encuentra hasta ahora en la fase de concertación. La IEANPE reportó en su último informe que es de “especial preocupación lo lento que ha transcurrido el proceso de implementación del PEA para atender las necesidades diferenciales en el proceso de reintegración y reincorporación de excombatientes de pueblos étnicos” (IEANPE, 2023, p. 19).

Según la IEANPE:

Resulta aún más preocupante que a la fecha no se ha avanzado en el plan de mujeres excombatientes pertenecientes a pueblos étnicos beneficiarias del PEA [...]. Frente a lo cual es imperativo recordar que las condiciones particulares de las mujeres excombatientes pertenecientes a pueblos étnicos deberían ser prioritarias en el proceso de reincorporación dadas sus condiciones de extrema vulnerabilidad (IEANPE, 2023, p. 20).

En el mismo punto, aparece el fortalecimiento de los “sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos reconocidos a nivel nacional e internacional como la guardia indígena y la guardia cimarrona” (Colombia, 2016, p. 206). En relación con las garantías de seguridad, la Defensoría del Pueblo, en su informe publicado en 2023, reitera que “la baja implementación del Capítulo implica que las comunidades étnicas continúen siendo especialmente afectadas por las dinámicas del conflicto armado” (Colombia, 2023, p. 132). Además, expresó su preocupación por el aumento de hechos victimizantes, como los desplazamientos y confinamientos forzados a gran escala, que impactaron particularmente a las comunidades étnicas (Colombia, 2023). Frente a lo anterior, la ST constató que desde la firma del Acuerdo de Paz: “la Misión de Verificación de las Naciones Unidas ha verificado 406 asesinatos de excombatientes de las FARC-EP, entre ellos 57 afrocolombianos y 49 indígenas” (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2024, p. 138).

Es posible concluir que los programas de reincorporación con enfoque diferencial, así como el fortalecimiento de los sistemas de seguridad para las comunidades étnicas, previstos en el Capítulo Étnico no han sido implementados de en los tiempos acordados ni brindan las garantías pautadas. En este sentido, las comunidades étnicas se enfrentan a riesgos críticos en materia de seguridad que intensifican la violencia histórica y sistemáticamente ejercida sobre estas comunidades.

En relación con el punto 4, referido a la solución del problema de las drogas ilícitas, según el informe de monitoreo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) sobre los territorios con cultivos de coca, cerca del 29% de las hectáreas con cultivos de coca se encuentran en territorios de pueblos y comunidades étnicas. De este porcentaje, un 19% corresponde a tierras de comunidades negras y el restante (10%) a resguardos indígenas (UNODC; SIMCI, 2023).

En relación con lo anterior, una de las principales dificultades encontradas por diversas entidades (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2022; IEANPE, 2023; UIAFP, 2024 etc.) es la ausencia del enfoque étnico en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) lo que representa un incumplimiento grave del Capítulo Étnico. El Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA) ha señalado que:

dados los pocos avances del PNIS hasta el momento pueden ser catalogados como con ‘acción con daño’, lo que ha aumentado los riesgos para la vida de los beneficiarios del programa, así como para la integridad física y cultural de las comunidades étnicas pues no ha provisto la protección necesaria (CONPA, 2020, p. 31).

Lo anterior, evidencia el deterioro de las condiciones de seguridad de los territorios y de las comunidades étnicamente diferenciadas del país y, en general, la ineficiencia estatal e institucional para hacer frente a todos los problemas que las economías ilegales conllevan.

Resulta particularmente interesante que el punto 5, sobre las víctimas, es el que presenta mayores avances en su implementación (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2022b). Se resalta que el SIVJNR ha logrado importantes avances en la integración del enfoque étnico. Esto abarca la participación activa y la influencia efectiva de los pueblos étnicos a través de sus entidades representativas en aspectos como la implementación normativa, la creación y puesta en marcha de las instituciones, y su funcionamiento operativo (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2022b).

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV)⁹ realizó las adaptaciones institucionales necesarias y creó metodologías y herramientas específicas para recopilar información, incorporando además medidas diferenciales que reconocen y valoran las prácticas propias y ancestrales de las comunidades étnicas. Además, “adaptó sus procedimientos de contratación para compensar la discriminación estructural de personas que no han accedido a la educación formal” (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2022b, p. 7).

La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD)¹⁰ se ha distinguido por su enfoque en los aspectos culturales, artísticos y espirituales, incluyendo el acompañamiento de médicos tradicionales de las comunidades étnicas, durante el proceso de búsqueda. Al igual que otras entidades del Sistema, dispone de traductores e intérpretes, así como de estrategias de comunicación étnica que incluyen la creación de materiales en diferentes lenguas y la valorización de la oralidad como elemento central para los pueblos

⁹ La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) fue establecida con el objetivo de investigar el conflicto armado interno en Colombia. Según su marco normativo, se trata de una entidad autónoma del Estado colombiano cuya misión es esclarecer los patrones y las causas del conflicto, garantizando el derecho de las víctimas y de la sociedad a conocer la verdad. Además, busca promover el reconocimiento de lo ocurrido, fomentar la convivencia en los territorios y contribuir a prevenir la repetición de la violencia, mediante un proceso de participación amplio y diverso orientado a construir una paz estable y duradera (Colombia, 2016, p. 129).

¹⁰ La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) es una entidad humanitaria y extrajudicial del Estado colombiano que, como parte del SIVJNR, se encarga de liderar, coordinar y apoyar las labores de búsqueda de personas desaparecidas en el marco del conflicto armado (Colombia, 2016, p. 129).

étnicos, junto con otras formas de expresión cultural y artística (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2022b, p. 7).

Por otro lado, la Jurisdicción Especial para la Paz¹¹ (JEP) se ha destacado, según la ST, por su trabajo:

para reconocer y respetar los sistemas propios de justicia y promover la articulación interjurisdiccional. Su compromiso con el enfoque étnico también se refleja en la priorización de casos y el reconocimiento como víctimas del conflicto armado a la tierra y al territorio (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2022b, p. 7).

Aunque persisten retrasos en la implementación de este punto, es importante resaltar los avances significativos en la comprensión y aplicación de la perspectiva diferencial en los ámbitos jurídico e institucional, lo cual podría generar un impacto relevante en el Estado colombiano. Estos progresos también representan un paso hacia la reparación de la deuda histórica con la nación, avanzando en el cumplimiento de las promesas de la Constitución de 1991 relacionadas con la construcción efectiva de un Estado pluriétnico y multicultural.

Finalmente, frente al punto 6 relacionado con la implementación y verificación, se encontró un retraso de dos años en la creación y puesta en marcha de la IEANPE (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2022b, p. 8). Sin embargo, desde su entrada en funcionamiento la IEANPE ha cumplido con su papel de seguimiento, verificación y representación de las comunidades étnicas según lo dispuesto en el Acuerdo Final. Por otro lado, es pertinente destacar que en 2023 la Unidad para la Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAFP) desarrolló la Estrategia de Coordinación, Seguimiento e impulso institucional para la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final con el objetivo de “alcanzar un porcentaje efectivo de implementación del 60% al terminar el año 2026” (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2024, p. 29), lo que representa “una esperanza para los pueblos y comunidades para subsanar el rezago en la implementación de las disposiciones étnicas” (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2024, p. 29).

Después de siete años de implementación del Capítulo Étnico, una de las principales dificultades para su seguimiento sigue siendo la ausencia de un rubro específico para este en el trazador presupuestal de paz. Esto impide la planificación adecuada y el monitoreo de los recursos asignados a dicho Capítulo (Secretaría Técnica del Compo-

¹¹ La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) es el componente de justicia del SIVJNR que tiene la función de administrar justicia transicional y conocer de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado que se hubieran cometido antes del 1 de diciembre de 2016. La existencia de la JEP no podrá ser superior a 20 años (Colombia, 2016, p. 129).

nente de Verificación Internacional, 2024). La imposibilidad de seguimiento a la ejecución presupuestal destinada al cumplimiento e implementación del Capítulo Étnico representa un riesgo considerable para las comunidades debido a la obstaculización en el control de la ejecución presupuestal y niega la posibilidad de acción de los pueblos étnicos frente a posibles inconsistencias en el manejo de los recursos.

En términos generales, a partir de lo expuesto a lo largo de este apartado, se puede afirmar que las disposiciones relacionadas con los temas étnicos han avanzado más lentamente que otras partes del Acuerdo Final, lo cual sugiere que, hasta el momento, los gobiernos encargados de su implementación no han priorizado estos asuntos. Como resultado, lamentablemente, persiste la exclusión y el racismo estructural que el Estado y la sociedad colombiana han ejercido contra los pueblos étnicos del país.

En este sentido, la intención de pluralismo jurídico y etnorreparaciones que quedaron plasmadas en el Acuerdo, así como el marco normativo y jurídico nacional e internacional que garantiza los derechos de las comunidades étnicas, si bien pueden representar herramientas para los pueblos étnicos, no se han consolidado a nivel institucional por lo que el Estado colombiano ha incumplido significativamente en implementación del Capítulo Étnico.

5 CONSIDERACIONES FINALES

La inclusión del Capítulo fue producto de un proceso organizativo de las comunidades étnicas y representó un avance histórico en términos de justicia social y de pluralismo jurídico que promueve la creación de espacios de diálogo entre la justicia institucionalizada y los sistemas jurídicos de las minorías étnicas y culturales. Este alcance ratificó el concepto de “justicia étnica colectiva” consagrado en la Constitución de 1991 y de “etnorreparaciones”, en los que se consideran medidas que garanticen la no repetición como respuesta a las demandas de los grupos étnicos que, debido a sus características étnico-territoriales, culturales e identitarias, han sufrido daños colectivos y necesitan medidas específicas para una reparación adecuada.

El Capítulo Étnico aportó estrategias y medidas novedosas que procuraban la reparación integral de las víctimas de minorías étnicas. Sin embargo, tras siete años de la firma del Acuerdo Final de Paz, y a partir de la información presentada a lo largo de este texto, es posible afirmar que el Capítulo Étnico es el más rezagado en el proceso de implementación en comparación con el resto de las disposiciones del Acuerdo Final. Tal rezago puede ser ocasionado por la falta de articulación de las entidades, el obstaculizado manejo de los recursos destinados al Capítulo Étnico, la ineficiencia de las entidades e instituciones etc. El rezago, los retrasos y los retrocesos de la implementación del Capítulo Étnico pueden llevar a generar procesos de “acción con daño” y revictimización sobre las poblaciones y

comunidades étnicas, sin mencionar que representa un riesgo crítico para la seguridad de dichas comunidades.

La intención de saldar la deuda histórica con los pueblos étnicos a través de iniciativas de pluralismo jurídico y etnorreparaciones se ha visto obstaculizada porque el Estado no ha convertido este reconocimiento en directrices jurídicas o políticas públicas concretas (que incluyan aspectos como parámetros presupuestarios, procesos de concertación, garantía de cobertura etc.); por lo tanto, la definición conceptual y la implementación práctica del cruce entre estos criterios de reparación siguen siendo tareas por resolver. La experiencia aquí analizada evidencia que el Estado y sus instituciones tienen que continuar en la tarea de fortalecer sus políticas, estrategias y estructuras para garantizar el cumplimiento del Capítulo Étnico y generar oportunidades reales de justicia social para las poblaciones étnicas en la tramitación del conflicto armado colombiano.

REFERÊNCIAS

¿QUÉ SON las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz? **Canal Capital**, 21 fev. 2022. Disponible en: <https://www.canalcapital.gov.co/politica/que-son-las-circunscripciones-transitorias-especiales-paz#:~:text=En%20ese%20sentido%2C%20las%20Circunscripciones,votaci%C3%B3n%20en%20todo%20el%20pa%C3%ADs>. Consultado el: 29 jul. 2024.

AGUAS, Diana. Balance de Cumplimiento de la Implementación del capítulo étnico del acuerdo final para la paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP. **Maloca Revista de Estudios Indígenas**, Campinas, SP, v. 3, e020022, p. 1-19, 2020. Disponible en: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/maloca/article/view/13492/9742>. Consultado el: 23 ago. 2025.

BRACONNIER-MORENO, Laetitia. Los derechos propios de los pueblos étnicos en el Acuerdo de Paz de agosto de 2016. **Revista Derecho del Estado**, Bogotá, n. 40, p. 113-126, ene./jun. 2018. DOI: 10.18601/01229893.n40.05. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-98932018000100113&script=sci_arttext&tlng=es. Consultado el: 23 ago. 2025.

BRACONNIER-MORENO, Laetitia; ROMERO, Elsa P. La justicia transicional-restaurativa en Colombia a luz de culturas jurídicas basadas en el cuidado y la sanación. **Revista Doctrina Distrital**, v. 3, n. 1, p. 215-250, 2023. Disponible en: <https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/86>. Consultado el: 23 ago. 2025.

COLOMBIA. **¿Cómo vamos en la implementación del Plan de Implementación (PMI)? Sistema Integrado de Información para el Posconflicto**, [2024]. Disponible en <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>. Consultado el: 29 jul. 2024.

COLOMBIA. **Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera**. La Habana, Cuba: Gobierno Nacional del Colombia; FARC-EP, 2016. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf. Consultado el: 29 jul 2024.

COLOMBIA. **Decreto-Ley 4633 de 2011**. Bogotá: Presidencia de la República, 2011b. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44966>. Consultado el: 29 jul. 2024.

COLOMBIA. **Decreto-Ley 4634, de 2011**. Bogotá: Presidencia de la República, 2011c. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44972>. Consultado el: 29 jul. 2024.

COLOMBIA. **Decreto-Ley 4635, de 2011**. Bogotá: Presidencia de la República, 2011d. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44984>. Consultado el: 29 jul. 2024.

COLOMBIA. Defensoría del Pueblo. **Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera**. Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2023. Disponible en <https://repositorio.defensoria.gov.co/items/bf633902-4288-484e-9643-0f310f098f71>. Consultado el: 29 jul. 2024.

COLOMBIA. **Ley 70 de 1993**. Quibdó: Congreso de Colombia, 1993. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4404.pdf>. Consultado el: 29 jul. 2024.

COLOMBIA. **Ley 1448 de 2011**. Bogotá: Congreso de la República, 2011a. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043>. Consultado el: 29 jul. 2024.

COMUNICADO Oficial: Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales. **ONIC**, Bogotá, 24 ago. 2016. Disponible en: <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/1410-comunicado-oficial-comision-etnica-para-la-paz-y-la-defensa-de-los-derechos-territoriales>. Consultado el: 29 jul 2024.

CONPA – Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano. **2º Informe de Seguimiento Implementación Capítulo Étnico Acuerdo final de paz en Colombia**. Bogotá: CONPA, 2020. Disponible en: <https://convergenciacoa.org/balance-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>. Consultado el: 29 jul. 2024.

IEANPE – INSTANCIA ESPECIAL DE ALTO NIVEL DE LOS PUEBLOS ÉTNICOS DE COLOMBIA. **III informe sobre la implementación del capítulo étnico**. A siete años de la firma del Acuerdo Final de Paz: Todo ha cambiado... pero para los pueblos étnicos todo sigue igual. Bogotá: IEANPE, 2023. Disponible en: <https://ieanpe.com/wp-content/uploads/2024/06/III-Informe-sobre-la-implementacion-del-Capitulo-Etnico-FINAL.pdf>. Consultado en: 23 ago. 2025.

OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS Y CONFLICTIVIDADES DE INDEPAZ. **Violencia en Colombia**. Informe Anual 2023. Colombia: INDEPAZ, 2023. Disponible en: <https://indepaz.org.co/violencia-en-colombia-informe-anual-2023/>. Consultado el: 29 jul. 2024.

OIT – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Convenio n. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales s en países independientes [1989]**. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014. Disponible en: <https://www.ilo.org/es/media/443541/download#:~:text=169%20tiene%20dos%20postulados%20b%C3%A1sicos,las%20decisiones%20que%20les%20afectan>. Consultado el: 23 ago. 2025.

QUIÑONES MENDOZA, Helmer E.; VALBUENA, Armando W. A cinco años de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz en Colombia: Un balance independiente. **Accountability Note**, Washington: Accountability Research Center; Bogotá: IEANPE, n. 11, 2022. Disponible en: https://conpa.org.co/images/informes/IEANPE_2_Informe_2022.pdf. Consultado en: 29 jul. 2024.

ROA ROA, Jorge Ernesto. Pluralismo jurídico y mecanismos de coordinación entre los sistemas de justicia indígena y el sistema nacional de justicia en Colombia. **Revista Derecho del Estado**, n. 33, p. 101-121, dic. 2014. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3958>. Consultado el: 23 ago. 2025.

RUV. **Registro Único de Víctimas**. 2024. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/>. Acceso en: 23 ago. 2025.

RODRÍGUEZ, César; LAM, Yukyan. **Etnorreparaciones**: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2011.

SECRETARÍA TÉCNICA DEL COMPONENTE INTERNACIONAL DE VERIFICACIÓN. **Decimotercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia**. Bogotá: Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación; CINEP; CERAC, 2024. Disponible en: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2024/02/Decimotercer-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>. Consultado el: 29 jul. 2024.

SECRETARÍA TÉCNICA DEL COMPONENTE INTERNACIONAL DE VERIFICACIÓN. **Duodécimo Informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia**. Bogotá: Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación; CINEP; CERAC, 2022a. Disponible en: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2023/02/Duodécimo-Informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>. Consultado el: 29 jul. 2024.

SECRETARÍA TÉCNICA DEL COMPONENTE INTERNACIONAL DE VERIFICACIÓN. **Tercer informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia**. Bogotá: Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación; CINEP; CERAC, 2022b. Disponible en: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2022/01/Tercer-informe-de-verificacion-del-estado-de-implementacion-del-enfoque-e%CC%81tnico.pdf>. Consultado el: 29 jul. 2024.

UIAFP – Unidad para la Implementación del Acuerdo Final de Paz. **Informativo sobre los avances en la implementación del Acuerdo Final de Paz**. Bogotá: UIAFP, 2024. Disponible en: <https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2024/04/20240408JuntanzasInformativoAvancesImplementacionAcuerdoPaz.pdf>. Consultado el: 29 jul. 2024.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime; SIMCI – Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos. Colombia. **Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022**. Bogotá: UNODC-SIMCI, 2023. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_2022.pdf. Consultado el: 29 jul. 2024.

CAPÍTULO V

BREVES REFLEXÕES SOBRE OS DESAFIOS ÉTICOS E LEGAIS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E A CONEXÃO COM O BEM ESTAR DIGITAL NO AMBIENTE CORPORATIVO BRASILEIRO

Helen Caroline Cardoso Santos¹

Pedro Durão²

1 INTRODUÇÃO

As inovações tecnológicas foram aprimoradas por meio do desenvolvimento da inteligência artificial [IA], a qual foi amplamente difundida na vida moderna, tornando-se uma revolucionária ferramenta para atender as necessidades humanas na era da sociedade de informação, por meio, por exemplo, da Internet das coisas³, dos veículos autônomos e das assistentes virtuais [*chatbot*].

No entanto, muitos debates têm sido travados por especialistas de diversas áreas [jurídicas, políticas, científicas etc.] em torno da ausência de legislação específica a regular os meandros que permeiam o alcance e o uso ético da inteligência artificial pelo homem, sobretudo no ambiente corporativo brasileiro.

Desse modo, o presente estudo tem como objetivo geral investigar os desafios legais e éticos concernentes ao uso da inteligência artificial no ambiente corporativo brasileiro. Nesse mister, os objetivos específicos desta pesquisa são: averiguar o impacto do

¹ Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (PRODIR/UFS) com apoio da bolsa da FAPI-TEC/SE. Advogada. E-mail: helencardoso@academico.ufs.br.

² Pós-Doutor em Direito pela Universidad de Salamanca (Espanha). Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UBA/UFPE). Professor permanente do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Sergipe (PRODIR/UFS). E-mail: pedrodurao@academico.ufs.br.

³ Lamb, Levy e Quigley (2023, p. 104) assim definem: “[...] é a rede de dispositivos interconectados – não só celulares e computadores, como também geladeiras inteligentes, veículos autônomos, monitores de atividades físicas, câmeras de segurança e dezenas de bilhões de outros itens – que coleta e troca dados pela internet”.

uso da IA pelas empresas sobre os dados pessoais dos usuários bem como analisar a privacidade *versus* vigilância invisível; estudar sobre o direito fundamental à proteção de dados pessoais e a sua intrínseca conectividade com a atividade empresarial; investigar a conexão entre empresa e a inteligência artificial, além de realizar uma breve reflexão ética e legal do uso da IA pelas empresas; averiguar o utilitarismo na era da inteligência artificial; avaliar a desconexão ética entre inteligência artificial e propriedade intelectual e, por fim, aprofundar sobre o viés discriminatório do algoritmo e o bem-estar digital.

Para tanto, a abordagem da pesquisa fundar-se-á em estudo qualitativo, utilizando-se de procedimentos de pesquisa bibliográfica, documental, legislativa, jornalística, além de informações extraídas de fontes oficiais e de repositórios digitais.

2 O IMPACTO DO USO DA IA PELAS EMPRESAS SOBRE OS DADOS PESSOAIS DOS USUÁRIOS: PRIVACIDADE *VERSUS* VIGILÂNCIA INVISÍVEL

Os sistemas modernos de monitoramento de dados, presentes na inteligência artificial [IA] por meio dos algoritmos, coletam, instantaneamente, informações do usuário com o desígnio de, em um primeiro momento, identificar o perfil da pessoa – como preferências pessoais, geolocalização, interesses de consumo etc. - para, posteriormente, lançar anúncios digitais e recomendações personalizadas com o intento de melhorar a experiência do internauta e para fomentar, obviamente, a compra de um serviço *on-line* [*e-commerce*].

Neste sentido, Scott esclarece que:

Desde a onda que levou para nossas vidas a internet para o público geral, nossa transação com a maioria das empresas de internet consiste em usar gratuitamente seus serviços em troca do fornecimento de dados sobre nós mesmos, posteriormente usados para criar produtos e serviços mais atraentes, desenvolver mais rapidamente esses serviços e enviar anúncios aos quais temos mais probabilidade de responder (Scott, 2023, p. 174).

Em um panorama em que o uso da máquina se elevou à categoria essencial da vida moderna, sobretudo após a pandemia, com a disseminação do *home office* como modelo de trabalho híbrido em vários setores do mercado, engendrou ainda mais o isolamento social do homem, concretizando-se o *homo digitalis*, que é o indivíduo anônimo integrante de um aglomerado digital, cada vez mais enclausurado e conectado ao ambiente virtual (Han, 2018, p. 28).

Tanto é assim que, nesse interregno pandêmico, expandiu-se significativamente a IA denominada de ChatGPT, criada pela *OpenAI*, a qual permitiu a propagação de assistentes virtuais, aplicativos e serviços com *feedback* em tempo real, com fácil interação e com linguagem mais humanizada, já que muitos funcionários estavam em *home office* e não poderiam trabalhar nos canais de atendimento via telefone das empresas.

Neste aspecto, frise-se que tais ferramentas foram incorporadas no ambiente corporativo hodierno para suprir as novas exigências mercadológicas de forma a otimizar tanto a celeridade na prestação do serviço como o custo operacional da atividade empresarial.

É de se notar que a pandemia acelerou ainda mais os processos de avanços da IA para atender as demandas empresariais, sociais e judiciais decorrentes do isolamento social, a exemplo da reestruturação tecnológica para a ocorrência da audiência virtual, como as necessidades pessoais, profissionais e até emocionais do *homo digitalis* em seu *home office*.

Decerto, com o uso massivo da IA pelo homem, a vigilância dos dados gerados pelo usuário não só aumentou no cenário contemporâneo, como também se tornou alvo de negócios lucrativos por partes das empresas e de elemento de poder exercido pela política. Zygmunt Bauman (2013, p. 1) entende que “A vigilância é uma dimensão-chave do mundo moderno”.

Nesse íterim, serviços de *streaming* bastante usados no dia a dia, como o *Prime* da *Amazon* e *Netflix*, utilizam algoritmos para analisar a seleção de filmes, séries ou documentários escolhidos ou buscados pelo usuário na plataforma com o escopo de coletarem dados e gerarem recomendações de conteúdo mais precisas que interessem ao assinante.

Contudo, o que pareceria uma situação corriqueira e inofensiva sob as vestes de fornecimento de uma experiência mais customizada do serviço, pode se tornar, a bem da verdade, caso as medidas de segurança não sejam adotadas pelas empresas, em uma exposição de informações sobre aspectos da personalidade, dados pessoais, localização geográfica, dados de conta bancária, preferências e configurações do cliente.

Quanto aos dados, Harari alerta-nos:

Contudo, no século XXI, os dados vão suplantar tanto a terra quanto a maquinaria como o ativo mais importante, e a política será o esforço por controlar o fluxo de dados. Se os dados se concentrarem em muito poucas mãos — o gênero humano se dividirá em espécies diferentes.

A corrida para obter dados já começou, liderada por gigantes como Google, Facebook e Tencent. [...] Eles capturam nossa atenção fornecendo-nos gratuitamente informação, serviços e entretenimento, e depois revendem nossa atenção aos anunciantes. [...] E sim, ao captar nossa atenção, eles conseguem acumular imensa

quantidade de dados sobre nós, o que vale mais do que qualquer receita de publicidade. Nós não somos seus clientes — somos seu produto (Harari, 2018, p. 68).

Para além disso, em um cenário pós-panóptico, onde a conquista do território e o uso do espaço físico para exercer o controle sobre o indivíduo cedem frente à velocidade do sinal eletrônico e à era da instantaneidade de modo que o domínio se constitui extraterritorial (Bauman, 2021, p. 19), ou seja, o exercício do poder não exige uma presença física de quem o detém, pois a ordem pode ser propagada por meio digital.

E é justamente nesse contexto contemporâneo que as empresas encontram um campo fértil para exploração econômica de suas atividades sob uma perspectiva tecnológica digital, apropriando-se dos recursos relacionados à inteligência artificial para, à guisa de exemplo, propagar anúncios on-line para ampliar as vendas, criar *smart contracts*⁴, analisar/otimizar a logística e o estoque, determinar as estratégias e as projeções para o aumento da lucratividade do negócio⁵.

E tudo isto acontece através do ambiente virtual com a incorporação da máquina inteligente no âmago das operações da empresa, donde emerge a necessidade de coleta, armazenamento, manuseio, tratamento, utilização e transmissão de dados pessoais de seus clientes.

Por isso, os dados são o novo ativo valioso do mercado (Harari, 2018, p. 69) e, apesar das políticas de privacidade dos serviços nas plataformas digitais aparentarem proporcionar uma segurança dos dados do cliente, sabe-se que, comumente, subsistem vazamentos de informações do cidadão, as quais são usadas como estratégias econômicas e de *marketing* pelas empresas, as quais podem ser consideradas cada vez mais nocivas e silenciosas para o público em geral.

Note-se que a sociedade de informação, onde o direito à informação e à liberdade de expressão ditavam as relações jurídicas e interpessoais, evoluiu para a sociedade de

⁴ De acordo com Di Pace (2022, p. 250, tradução nossa): “São programas de computação com uma série de sentenças condicionais, a partir de cujos resultados uma ação ou outra é executada, conforme apropriado. [...] A vantagem deste tipo de contratos é que eles são baseados na tecnologia blockchain, que as criptomoedas usam, ou seja, são invioláveis e impossíveis de adulterar em seu conteúdo, e isso garante sua confiabilidade”. Desse modo, é admissível, em caso de descumprimento do contrato, descontar o valor acordado diretamente no banco, oportunidade em que a quantia é transferida automaticamente para a conta da parte prejudicada na relação negocial (Di Pace, 2022, p. 250-251, tradução nossa).

⁵ Ver notícia: GUIDO, Gabriela. Leroy Merlin cria algoritmo que custa R\$ 300 ao mês e economiza R\$ 121 milhões em compra de produtos em 3 meses. **Época Negócios**, 27 maio 2024. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/empresas/inovacao-de-resultado/noticia/2024/05/leroy-merlin-cria-algoritmo-que-custa-r-300-ao-mes-e-economiza-r-121-milhoes-em-compra-de-produtos-em-3-meses.ghtml>. Acesso em: 11 maio 2025.

vigilância invisível com os sofisticados recursos de monitoramento de dados enraizados disfarçadamente em aplicativos e ferramentas usuais como forma de manipulação negocial e controle social, donde emerge um risco patente de violação ao direito à privacidade.

Desse modo, percebe-se que é de extrema relevância a regulamentação sobre inteligência artificial, sobretudo no cenário econômico brasileiro, já que esta tecnologia se tornou tão difundida na vida cotidiana do homem e na atividade empresarial, e, por isso, o mau uso pode ensejar incidentes de segurança e vazamento de dados, o que violaria a liberdade e os direitos fundamentais do cidadão.

3 DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E SUA INTRÍNSECA CONECTIVIDADE COM A ATIVIDADE EMPRESARIAL

Apesar de não haver uma regulamentação específica sobre o uso da IA no Brasil, a Emenda Constitucional n. 115/2022 alterou a Constituição Federal para incluir o inciso LXXIX à Carta Política com o objetivo de assegurar, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais. Firmou-se que a União possui competência privativa para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais, consoante preconiza o art. 22, inciso XXX da Carta Magna.

Ressalte-se que incluir a proteção de dados entre os direitos e garantias fundamentais, no âmago da Constituição Federal, reflete, a um só tempo, os costumes e os modos de um povo (Montesquieu, 1996), bem como a realidade político-social vigente, com o fito de conferir máxima efetividade aos direitos fundamentais em sua acepção moderna.

A esse respeito, Mitidiero e Sarlet (2023, p. 1200) pontua que elevar o direito à proteção de dados como garantia constitucional garante um status normativo superior à legislação infraconstitucional e se constitui em limite material à reforma constitucional, além de que as normas relacionadas a este direito são dotadas de aplicabilidade imediata e são oponíveis a todos, sobretudo às corporações e ao Estado por possuir o dever de promover a regulamentação necessária para resguardar a proteção dos dados pessoais.

Por outro lado, o direito fundamental à proteção de dados assume uma dimensão objetiva na medida em que o indivíduo possui o direito de resguardar e controlar os seus dados [autodeterminação informativa], ao passo em que a dimensão subjetiva consiste em garantir proteção ao sujeito contra incidentes de segurança, eventualmente causados pelas empresas, que colocam em risco a sua intimidade e privacidade (Mitidiero; Sarlet, 2023, p. 1205).

Neste ponto, importante enaltecer que, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, os direitos fundamentais à privacidade e à proteção de dados possuem um âmbito diferente

e autônomo de proteção, muito embora possuam um certo nível de conexão (Bittar, 2022, p. 49).

Na mesma esteira de raciocínio, Mitidiero e Sarlet (2023, p. 1129) esclarece que:

Enquanto a proteção de dados se destina a garantir a salvaguarda sem lacunas de todas as dimensões que envolvem a coleta, armazenamento, tratamento, utilização e transmissão de dados pessoais, inclusive com vistas ao livre desenvolvimento da personalidade do indivíduo, na proteção à vida privada, quando se trata da manipulação de dados pessoais digitalizados, existe a imposição de limites constitucionais constantes em cláusulas assecuratórias da liberdade individual (art. 5.º, caput, da CF), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art. 5.º, X e XII, também da CF).

Nesse contexto, no plano infraconstitucional, cite-se a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais [LGPD] – Lei n. 13.709/2018, a qual versa sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, com o intento de proporcionar proteção aos direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Ainda, imperioso frisar que essa lei tem como fundamentos, dentre outros, o respeito à privacidade, a autodeterminação informativa, a inviolabilidade da intimidade, os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais⁶.

A LGPD assegura a titularidade dos dados pessoais e garante os direitos fundamentais de liberdade, de intimidade e de privacidade à toda pessoa natural⁷, os quais devem ser respeitados, por óbvio, no âmbito empresarial. Além do mais, essa lei estabelece que a defesa dos interesses e dos direitos dos titulares de dados poderá ser exercida em juízo, individual ou coletivamente, acerca dos instrumentos de tutela individual e coletiva⁸.

Ainda, a LGPD preconiza responsabilidade da empresa, enquanto controladora ou operadora, que, em razão do exercício de atividade de tratamento de dados pessoais, causar a outrem dano patrimonial, moral, individual ou coletivo, em violação à legislação de proteção de dados pessoais⁹. Aliás, a empresa, quando estiver na função de controladora,

⁶ Cf. art. 2º da Lei n. 13.709/2018.

⁷ Cf. art. 17 da Lei n. 13.709/2018.

⁸ Vide art. 22 da Lei n. 13.709/2018.

⁹ Vide art. 42 da Lei n. 13.709/2018.

deverá comunicar à autoridade nacional e ao titular a ocorrência de incidente de segurança que possa acarretar risco ou dano relevante aos titulares¹⁰.

Não obstante a LGPD estipular direitos, deveres e responsabilidades concernentes à proteção de dados pessoais, subsiste uma lacuna legislativa específica para regular o uso da IA no âmbito corporativo, a qual deve ser suprida para preservar a privacidade, a integridade de informações e a liberdade do homem como tônica de garantia de respeito à dignidade da pessoa humana e à proteção de dados pessoais em um Estado Democrático de Direito¹¹.

4 EMPRESA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: DO ESCAMBO AO IMPÉRIO DO ALGORITMO. BREVES REFLEXÕES ÉTICAS E LEGAIS

Nos primórdios, a atividade comercial era realizada por meio do escambo, onde havia a troca de mercadorias para atender apenas as necessidades vitais humanas. Hoje, as práticas comerciais evoluíram fulcradas no império dos algoritmos, no qual o desejo humano por produtos e serviços são incutidos pelos algoritmos nas plataformas digitais, não mais pelas prementes necessidades, bem como os dados e as preferências pessoais tornaram-se rastreáveis e alvo de negócios milionários.

Com a disseminação da IA, operaram-se rupturas sociais, econômicas e culturais na sociedade moderna, a exemplo do desemprego decorrente da substituição do indivíduo pela máquina em serviços automatizados. Neste ponto, Di Pace (2022, p. 237, tradução nossa) relata sobre a tendência mercadológica do *Futuremark*, que é uma tecnologia de reconhecimento facial para realizar pagamento sem necessidade de caixa ou de atendimento humano.

Noutras palavras, o reconhecimento facial é utilizado como sistema de pagamento, através do qual, inclusive, criou-se um mensurador de felicidade denominado de *happy go*, em que o cliente recebe desconto quando sorri. De modo semelhante, tem-se o aplicativo da *Amazon Go*, onde o cliente registra o produto selecionado por meio do dispositivo móvel inteligente e pode ir embora, pois a cobrança será realizada através da conta na *Amazon* (Di Pace, 2022, p. 236, tradução nossa). Estes são exemplos reais que ilustram a inserção da

¹⁰ Vide art. 48 da Lei n. 13.709/2018.

¹¹ Art. 5º[...]: [...] X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; [...] LXXIX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 115, de 2022).

máquina inteligente no mundo dos negócios, onde certas atividades eram realizadas pelo ser humano e, atualmente, são executadas pela IA.

Se a tecnologia é o futuro, aliás, o presente nas relações corporativas e na vida cotidiana, torna-se imprescindível analisar a interseção entre o desenvolvimento e o uso da inteligência artificial pelas empresas e os respectivos pilares éticos e jurídicos que emergem destas inovações tecnológicas.

Com isto, os conflitos, os dilemas e os desafios éticos devem ser regulamentados, na medida do possível, pelos diversos ramos do Direito, necessitando, assim, de uma intervenção multidisciplinar para abarcar a complexidade que envolve os meandros da IA.

Há séculos, filósofos e pensadores formulam conceitos sobre moral, ética, liberdade, igualdade e justiça, cujas concepções sofrem variações ao longo do tempo e a partir do contexto cultural-histórico em que estão inseridas. Atualmente, tais conceitos são amplamente discutidos também no mundo corporativo, sobretudo porque as empresas se valem das normas jurídicas para nortear suas atividades empresariais, precisando de limites bem estabelecidos e de parâmetros éticos nas relações negociais e no uso da inteligência artificial.

Sob tal prisma, Kevin Scott (2023, p. 217), Diretor de tecnologia da *Microsoft*, aponta que a empresa estipulou seis princípios, os quais devem ser respeitados no desenvolvimento da IA. São eles: imparcialidade; confiabilidade e segurança; privacidade e segurança; inclusão; transparência e responsabilidade.

Ainda, Scott estabelece quatro pilares éticos na expansão da IA, a serem observados pelas empresas desenvolvedoras desse tipo de tecnologia:

- A IA deve ser uma plataforma que qualquer indivíduo ou empresa possa usar para reforçar sua criatividade e produtividade e que possa ser usada para resolver os maiores dos maiores problemas que nossa sociedade enfrenta.
- Precisamos garantir que qualquer pessoa — idealmente, todas as pessoas — possa participar do desenvolvimento dessa plataforma de IA e se engajar de forma inteligente nos debates cruciais sobre como a plataforma evolui e é governada.
- No nosso impulso para fazer progredir o estado da arte da IA, [...], precisamos estar constantemente vigilantes para que toda essa energia esteja focada no benefício das pessoas, de todas as pessoas.
- Precisamos lutar para prevenir - idealmente, eliminar — as consequências negativas do desenvolvimento da IA, e, quando elas ocorrerem, fazer o máximo esforço, de forma solidária, para mitigar os impactos o mais rapidamente possível (Scott, 2023, p. 217).

Lamb, Levy e Quigley (2023, p. 151) ressaltam a importância de as inteligências artificiais serem programadas por regras ou leis éticas, cujo processo é denominado de “carregamento de valor terminal”. Eles, ainda, suscitam as três leis da robótica, criadas por Isaac Asimov, autor de ficção científica, as quais são:

- 1) Um robô não pode ferir um ser humano nem permitir, por inação, que um ser humano seja ferido.
- 2) Um robô deve obedecer às ordens que lhe são dadas por seres humanos, exceto em situações em que elas entrem em conflito com a primeira lei.
- 3) Um robô deve proteger sua própria existência, desde que essa proteção não entre em conflito nem com a primeira nem com a segunda lei (Lamb; Levy; Quigley, 2023, p. 151).

Além disto, Scott (2023, p. 218) enaltece a importância da participação ativa, responsável e ética do especialista em IA, do desenvolvedor de tecnologia, do executivo, do poder público/regulador e do cidadão no processo de desenvolvimento inteligente da máquina.

Dito de outro modo, por ser um campo antes inexplorado, que desafia a imaginação daqueles que adoram ficção científica diante da impossibilidade atual de antever os malefícios e a completa potencialidade da IA, é que todos devem estar envolvidos nesse processo de regulação e debates mais aprofundados sobre o assunto. Neste cenário, incluem-se as empresas, tanto as que desenvolvem esse tipo de tecnologia, quanto as que utilizam nas atividades empresariais.

Nesse prisma, Harari ressalta o desafio de regular sobre dados:

Mas não temos muita experiência em regular a propriedade de dados, que é inerentemente uma tarefa muito mais difícil, porque, ao contrário da terra e de máquinas, os dados estão em toda parte e em parte alguma ao mesmo tempo, podem movimentar-se à velocidade da luz, e podem ser indefinidamente copiados.

Assim, faríamos melhor em invocar juristas, políticos, filósofos e mesmo poetas para que voltem sua atenção para essa charada: como regular a propriedade de dados? Essa talvez seja a questão política mais importante de nossa era (Harari, 2018, p. 70).

Apesar dos inegáveis desafios e da complexidade que envolve a IA, pertinente pontuar que a União Europeia (UE) avançou e elaborou a primeira regulamentação sobre

inteligência artificial, mas a lei denominada “Lei de IA” ainda não entrou em vigor. Esta regulamentação classifica a inteligência artificial em diferentes níveis de riscos [baixo, mínimo, alto e inaceitável]¹² e pode ser um marco legal a ser seguido como padrão pelo restante do mundo, incluindo o Brasil, onde tramita o projeto de Lei n. 2630/2020.

4.1 Utilitarismo na era da inteligência artificial

O utilitarismo, idealizado pelo filósofo inglês Jeremy Bentham, tinha como alicerce a busca para maximizar a felicidade e o bem-estar geral, assegurando a predominância do prazer sobre a dor. Para ele, o objetivo da moral e do princípio da utilidade era, portanto, maximizar a felicidade da comunidade (Sandel, 2011, p. 48-49). De acordo com o pensamento utilitarista, a satisfação de interesse de um indivíduo poderia ficar em segundo plano em prol da felicidade da sociedade em geral.

A partir desse conceito filosófico, debateu-se o dilema do bonde desgovernado, que consistia na seguinte situação hipotética: um bonde desgovernado encontra-se na iminência de atropelar cinco pessoas presas nos trilhos e o condutor do bonde pode acionar uma alavanca para desviar o bonde para outro trilho, onde há apenas uma pessoa. O debate ético gira em torno se é moralmente correto sacrificar uma vida para salvar cinco pessoas.

Esse dilema ganhou uma releitura na era da inteligência artificial com os carros autônomos¹³, a partir dos debates suscitados por Yuval Harari, no livro *21 lições para o século 21*, os quais serão discutidos brevemente neste tópico.

Harari inicia a reflexão com o seguinte caso hipotético:

Por exemplo, suponha que dois garotos correndo atrás de uma bola vejam-se bem em frente a um carro autodirigido. Com base em seus cálculos instantâneos, o algoritmo que dirige o carro conclui que a única maneira de evitar atingir os dois garotos é desviar para a pista oposta, e arriscar colidir com um caminhão que vem em sentido contrário. O – que dorme no banco traseiro – morra. O que o algoritmo deveria fazer? (Harari, 2018, p. 53).

¹² Verificar matéria completa: LEI da UE sobre IA: primeira regulamentação de inteligência artificial. **Parlamento Europeu**, 20 fev. 2025. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20230601STO93804/lei-da-ue-sobre-ia-primeira-regulamentacao-de-inteligencia-artificial>. Acesso em: 22 ago. 2025.

¹³ São veículos que “[...] usam sistemas que incorporam sensores, IA e atuadores para ajudar ou substituir completamente o operador humano de um veículo, seja em terra, no mar ou no ar. Carros ‘autônomos’ ou ‘sem motorista’ são uma categoria de veículos autônomos em desenvolvimento, e carros incorporando tecnologia semiautônoma já estão disponíveis. A chegada deles nas estradas vem gerando perguntas complexas, legais e éticas, como quem seria responsável por acidentes causados por carros controlados por IA” (Lamb; Levy; Quigley, 2023, p. 122).

Harari (2018, p. 56) provoca o aprofundamento sobre o assunto e questiona se o cliente compraria um carro que colocaria em risco de vida o seu proprietário em prol do bem maior ou o que salvaria o seu dono, ainda que tenha que matar os dois garotos citados no exemplo hipotético acima transcrito.

Ainda, suscitou a seguinte situação: ao comprar o veículo novo, o cliente teria de escolher, nas configurações relacionadas a acidente, as opções entre sacrificar o proprietário se houver grande probabilidade de salvar pedestres ou matar a família no outro carro. Nestes casos, o cliente compraria um carro e o programaria conforme suas inclinações filosóficas (Harari, 2018, p. 56).

Sob a perspectiva da empresa, ele aduz que “[...] ao projetar seus carros autodirigidos, a Toyota ou a Tesla vão transformar um problema teórico de filosofia da ética num problema prático de engenharia (Harari, 2018, p. 55)” e questiona se o Estado não deveria confeccionar um código ético a ser implementado em todos os veículos autônomos, o qual poderia ser incorporado, de forma obrigatória, pelo setor corporativo (Harari, 2018, p. 55).

Por certo, muitos atributos humanos, como ética, intuição e visão simbólica, ainda não podem ser programados na máquina, até porque somente o homem pode ser agraciado com a inspiração emanada do plano das ideias de Platão (Nova Acrópole Brasil, 2023) e são justamente tais características, inerentes ao ser humano, que devem ser consideradas no desenvolvimento da IA e na respectiva regulação jurídica.

Há de se notar que são desafios éticos a serem enfrentados tanto pelos desenvolvedores e programadores de IA em carros autônomos, como pelas empresas que atuam nesse ramo de atividade empresarial.

4.2 Inteligência artificial e propriedade intelectual: uma desconexão ética

Sabe-se que o conteúdo gerado pela IA é um compilado de incontáveis dados originados, muitas vezes, de obras e pensamentos humanos sem a correspondente indicação da fonte. Desse modo, questiona-se: é ético se apropriar do teor criado pela IA e lhe atribuir autoria como própria?

Primeiramente, faz-se mister citar, para reflexão, o caso polêmico decorrente de um livro infantil escrito e ilustrado em um final de semana com uso da inteligência artificial, cuja venda fora disponibilizada na plataforma virtual da *Amazon* em apenas 72 horas. A discussão engendrada com a publicação teve origem na acusação de que as ilustrações,

geradas pela IA e utilizadas na obra digital, foram copiadas de outros artistas sem a respectiva permissão¹⁴.

A *Amazon* já admite criações de livros realizadas por inteligência artificial, desde que respeitem as diretrizes gerais de conteúdo e as obras protegidas por direitos autorais. Contudo, a empresa, preocupada com possíveis violações e abusos, mudou as regras de publicação em sua livreria digital [*Kindle*] e limitou a venda de livros produzidos por IA¹⁵.

Outro caso que merece destaque diz respeito à lei que foi escrita pelo ChatGPT e aprovada, por unanimidade, na Câmara de Vereadores da cidade de Porto Alegre/RS. A ideia do parlamentar relator foi fazer um experimento e permitir a tramitação da proposta sem atribuir a autoria à inteligência artificial, apenas revelando a informação que o ChatGPT havia criado o projeto de lei após a aprovação pela Câmara¹⁶.

Estes casos levantam questionamentos éticos e possíveis impactos que a inteligência artificial poderá causar à coletividade, além de violações a direitos autorais, na hipótese de não serem fixados limites jurídicos bem definidos sobre o tema. Note-se que há uma probabilidade da informação indicada pela IA esbarrar em obras intelectuais protegidas pelos direitos autorais, o que poderia ensejar sanções civis previstas na Lei n. 9.610/1998.

A propósito, são consideradas obras intelectuais¹⁷, de acordo com a mencionada lei, objetos de proteção jurídica, os textos de obras literárias, artísticas ou científicas frutos das criações do espírito. Dito isto, quem utilizar, por qualquer modalidade, obra intelectual sem indicar ou anunciar o nome do autor e do intérprete, além de responder por danos morais, pode ser obrigado a divulgar a identidade na forma da lei. Aliás, tal conduta pode ser tipificada como crime contra a propriedade intelectual, preconizada no art. 184 do Código Penal Brasileiro, punível com pena de detenção ou multa.

Diante de tais digressões, é de salutar importância o debate ético sobre os contornos e limites do uso do *software* inteligente pelo setor privado ou público, bem como a elaboração de leis específicas para tratar sobre o conteúdo formulado pela inteligência artificial com o fim de proteger direitos fundamentais e autorais dos indivíduos e de suas obras no cenário brasileiro.

¹⁴ Cf. a matéria: MACHADO, Simone. Designer usa IA para escrever e ilustrar livro - e revolta artistas. **Tilt UOL**, São José do Rio Preto, 17 jan. 2023. Disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2023/01/17/esigner-usa-ia-para-criar-livro-em-72h-e-e-acusado-de-plagio-nos-eua.amp.htm>. Acesso em: 22 abr. 2024.

¹⁵ Ver notícia: DEMARTINI, Felipe. Amazon muda regras e limita publicação de livros escritos por IA. **Canal Tech**, 22 set. 2023. Disponível em: <https://canaltech.com.br/livros/amazon-muda-regras-e-limita-publicacao-de-livros-escritos-por-ia-264135/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

¹⁶ Ver notícia: DI LORENZO, Alessandro. Lei escrita por ChatGPT é aprovada por vereadores em POA e causa polêmica. **Olhar Digital**, 30 nov. 2023. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2023/11/30/pro/lei-es-crita-por-chatgpt-e-aprovada-por-vereadores-em-poa-e-causa-polemica/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

¹⁷ Conferir o art. 7º, inciso I, da Lei n. 9.610/1998.

5 VIÉS DISCRIMINATÓRIO DO ALGORITMO E O BEM-ESTAR DIGITAL

Os dados são a matéria-prima primordial no aprendizado de máquina, por isso tem sido alvo de interesse econômico dos capitalistas de vigilância¹⁸. Isso quer dizer que, quanto mais dados e treinamento fornecidos pelo desenvolvedor, mais sofisticada torna-se a inteligência artificial de modo a indicar resultados mais precisos. É de se notar que a inteligência da máquina não é autônoma e independente porquanto sua capacidade de processamento advém de dados rotulados e aprovencionados por um ser humano.

Assim, tais informações incorporadas e replicadas pelo *software* inteligente no âmbito corporativo brasileiro podem possuir conteúdo discriminatório e não inclusivo, proporcionando ainda mais desigualdades na sociedade, em violação à dignidade da pessoa humana, a direitos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Scott, de forma brilhante, ensina sobre aprendizado de máquina e o viés do algoritmo:

É preciso se certificar de que os rótulos são precisos e de que os dados de treinamento são representativos. Desenvolvedores humanos, cientistas de dados, professores de máquinas e especialistas em dados também precisam administrar o viés nos dados com que alimentam a IA. Os modelos de aprendizado de máquina aprendem aquilo que ensinamos a eles. É fácil que vieses humanos negativos, naturalmente presentes nos dados gerados pelo ser humano, infiltrem-se nos modelos, amplificando-os na escala da IA. Por exemplo, se os dados rotulados identificam apenas homens como médicos, seu modelo vai aprender que todos os médicos são homens e propagar levemente esse viés e essa imprecisão (Scott, 2023, p. 153).

De igual modo, Harari (2018, p. 55) alerta que os engenheiros podem incluir, de forma consciente ou não, seus vieses racistas ou misóginos no *software*. Assim, são perceptíveis os riscos de adotar as formulações proporcionadas pela IA sem uma perspectiva crítica do respectivo conteúdo.

¹⁸ Zuboff (2021, p. 22-23) defende que: “O capitalismo de vigilância reivindica de maneira unilateral a experiência humana como matéria-prima gratuita para a tradução em dados comportamentais. Embora alguns desses dados sejam aplicados para o aprimoramento de produtos e serviços, o restante é declarado como superávit comportamental do proprietário, alimentando avançados processos de fabricação conhecidos como “inteligência de máquina” e manufaturado em produtos de predição que antecipam o que um determinado indivíduo faria agora, daqui a pouco e mais tarde. [...]. Os capitalistas de vigilância têm acumulado uma riqueza enorme a partir dessas operações comerciais, uma vez que muitas companhias estão ávidas para apostar no nosso comportamento futuro”.

Para piorar, a IA estimula o “filtro de bolha”, na medida em que somente aparece para o indivíduo o conteúdo oriundo das recomendações fornecidas pelos algoritmos, que “mostram repetidamente aos usuários materiais parecidos com o que viram no passado, o que encoraja o pensamento enviesado” (Lamb; Levy; Quigley, 2023, p. 148), excluindo-se opiniões e visões alternativas sobre determinados temas.

Esse “filtro de bolha” é um recurso bastante utilizado pelas corporações, comumente vislumbrado nos anúncios patrocinados que surgem nas redes sociais, os quais aparecem de acordo com o perfil do usuário criado pelo algoritmo da plataforma digital em cotejo com os interesses desse indivíduo. Desta maneira, o internauta, ao pesquisar determinado assunto na internet, receberá, após a pesquisa, uma enxurrada de propagandas sobre o tema pesquisado.

Resta evidente, portanto, que o *homo digitalis* é constantemente assoberbado com algoritmos de recomendações, contaminados, muitas vezes, por informações com viés discriminatório ou político de domínio de uma minoria sobre os interesses da coletividade.

Nesse ínterim, ao coletar, armazenar, tratar, utilizar e transmitir dados pessoais de seus clientes, exsurge o propósito legal e constitucional das empresas em respeitar os direitos fundamentais à dignidade e à proteção de dados de modo a criar um estado seguro de bem-estar digital para os cidadãos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As inovações tecnológicas promovidas pela inteligência artificial imiscuíram-se no âmago da vida cotidiana do homem e no mundo corporativo, criando-se uma dimensão inimaginável de potencialidades já que, apesar das especulações mais criativas, não se sabe a plena capacidade que a máquina poderá operar e ganhar autonomia frente ao intelecto humano.

Em um campo aberto, sem qualquer intervenção legislativa, os debates sobre os limites éticos e legais com o uso desta ferramenta tecnológica ganharam relevo e urgência em diversos cenários, sobretudo no ambiente corporativo contemporâneo no Brasil.

Nesse ínterim, a presente pesquisa buscou investigar os desafios legais e éticos concernentes ao uso da inteligência artificial no contexto corporativo brasileiro. Para tanto, no primeiro tópico deste artigo, adentrou-se nos meandros dos impactos do uso da IA pelas empresas sobre os dados pessoais dos usuários, bem como nos debates sobre privacidade *versus* vigilância invisível.

Desse modo, percebe-se que é de extrema relevância a regulamentação sobre inteligência artificial, sobretudo no cenário econômico brasileiro, já que esta tecnologia se tornou tão difundida na vida cotidiana do homem e na atividade empresarial, e, por isso,

o mau uso pode ensejar incidentes de segurança e vazamento de dados, o que violaria a liberdade e os direitos fundamentais do cidadão.

Assim, chegou-se à conclusão de que é de extrema relevância a regulamentação sobre inteligência artificial, sobretudo no cenário econômico brasileiro, já que esta tecnologia se tornou tão difundida na vida cotidiana do homem e na atividade empresarial, e, por isso, o mau uso pode ensejar incidentes de segurança e vazamento de dados, o que violaria a liberdade e os direitos fundamentais do cidadão.

Na sequência, o segundo tópico tratou sobre o direito fundamental à proteção de dados pessoais e sua intrínseca conectividade com a atividade empresarial. Discorreu-se sobre a proteção de dados estar entre os direitos e garantias fundamentais previstos no âmbito da Constituição Federal.

Nesse tópico também se verificou que, não obstante a LGPD estipular direitos, deveres e responsabilidades concernentes à proteção de dados pessoais, subsiste uma lacuna legislativa específica para regular o uso da IA no âmbito corporativo, a qual deve ser suprida para preservar a privacidade, a integridade de informações e a liberdade do homem como tônica de garantia de respeito à dignidade da pessoa humana e à proteção de dados pessoais em um Estado Democrático de Direito.

Já o terceiro tópico versou sobre a empresa e a inteligência artificial, perfazendo uma breve digressão histórica da atividade negocial, que evoluiu do escambo ao império do algoritmo, além de realizar uma breve reflexão ética e legal do uso da IA pelas empresas.

Ainda, percorreu-se sobre a releitura do utilitarismo na era da inteligência artificial, sobretudo com a disseminação de veículos autônomos sem operadores humanos e seus impactos no campo da ética. Além disto, discutiu-se sobre os desafios éticos a serem enfrentados tanto pelas empresas quanto pelo setor público, bem como sobre a evidente essencialidade de elaboração de leis específicas para tratar sobre o conteúdo formulado pela inteligência artificial com o fim de proteger direitos fundamentais e autorais dos indivíduos e de suas obras no cenário brasileiro.

No quarto e último tópico, perscrutou-se sobre o viés discriminatório do algoritmo, donde emerge que o universo de potencialidades da IA pode ser voltada para o acesso universal à internet e a inclusão digital de todos os cidadãos de modo a promover a igualdade, o pluralismo de ideais, o bem-estar digital, os direitos humanos [*human rights*] e o avanço da humanidade ao propagar o conhecimento.

A bem da verdade, a potencialidade da IA poderia ser pensada e explorada pelas empresas para a criação de uma sociedade mais livre e justa, para reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Diante de tais considerações, conclui-se que a IA é um recurso com imensuráveis vantagens para as empresas, mas necessita ser desenvolvida com base em regras éticas e morais sólidas com o intento de promover a dignidade da pessoa humana, bem como o respeito aos direitos fundamentais e aos objetivos da República Federativa do Brasil.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

BAUMAN, Zygmunt. **Vigilância líquida**: diálogos com David Lyon. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BITTAR, Eduardo C. B.; SARLET, Gabrielle B. Sales; SARLET, Ingo W. **Inteligência artificial, proteção de dados pessoais e responsabilidade na era digital**. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998**. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19610.htm. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm. Acesso em: 14 abr. 2024.

DEMARTINI, Felipe. Amazon muda regras e limita publicação de livros escritos por IA. **Canal Tech**, 22 set. 2023. Disponível em: <https://canaltech.com.br/livros/amazon-muda-regras-e-limita-publicacao-de-livros-escritos-por-ia-264135/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

DI LORENZO, Alessandro. Lei escrita por ChatGPT é aprovada por vereadores em POA e causa polêmica. **Olhar Digital**, 30 nov. 2023. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2023/11/30/pro/lei-escrita-por-chatgpt-e-aprovada-por-vereadores-em-poa-e-causa-polemica/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

DI PACE, Damián. **El futuro del comercio que se viene**. 1. reimp. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Empresa Activa, 2022.

GUIDO, Gabriela. Leroy Merlin cria algoritmo que custa R\$ 300 ao mês e economiza R\$ 121 milhões em compra de produtos em 3 meses. **Época Negócios**, 27 maio 2024. Disponível em: <https://epoca-negocios.globo.com/empresas/inovacao-de-resultado/noticia/2024/05/leroy-merlin-cria-algoritmo-que-custa-r-300-ao-mes-e-economiza-r-121-milhoes-em-compra-de-produtos-em-3-meses.ghtml>. Acesso em: 11 maio 2025.

HAN, Byung-Chul. **No exame**: perspectivas do digital. Tradução de Lucas Machado. Rio de Janeiro: Vozes, 2018.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

LAMB, Hilary; LEVY, Joel; QUIGLEY, Claire. **Simples: inteligência artificial**. Tradução de Regiane Winarski. 1. ed. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2023.

LEI da UE sobre IA: primeira regulamentação de inteligência artificial. **Parlamento Europeu**, 20 fev. 2025. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20230601ST093804/lei-da-ue-sobre-ia-primeira-regulamentacao-de-inteligencia-artificial>. Acesso em: 22 ago. 2025.

MACHADO, Simone. Designer usa IA para escrever e ilustrar livro - e revolta artistas. **Tilt UOL**, São José do Rio Preto, 17 jan. 2023. Disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2023/01/17/esigner-usa-ia-para-criar-livro-em-72h-e-e-acusado-de-plagio-nos-eua.amp.htm>. Acesso em: 22 abr. 2024.

MITIDIERO, Daniel Francisco; SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme Bittencourt. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis**: as formas de governo: a divisão dos poderes. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

NOVA ACRÓPOLE BRASIL. Visão simbólica x inteligência artificial - Prof. Lúcia Helena Galvão da Nova Acrópole. **Youtube**, 26 de maio de 2023. 44min54s. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HW0xqoTDEw8&list=PLL1fDDFqjCJsNCxOB56D7kFVMmaalfCa&index=1>. Acesso em: 21 abr. 2024.

SANDEL, Michael J. **Justiça – O que é fazer a coisa certa**. [Tradução de Heloísa Matias e Maria Alice Máximo]. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

SCOTT, Kevin. **O futuro da inteligência artificial**: de ameaça a recurso. Tradução de André Fontenelle. Rio de Janeiro: HarperCollins Brasil, 2023.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância**. A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

CAPÍTULO VI

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS IMPACTOS DOS AVANÇOS TECNOLÓGICOS NO DIREITO À SAÚDE NO BRASIL¹

Roberta dos Santos Rodrigues²

Gustavo Silveira Borges³

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por finalidade explanar acerca dos impactos oriundos dos avanços tecnológicos no direito à saúde no Brasil. A evolução tecnológica produz reflexos nos mais diversos setores, sendo a saúde um dos campos em que a tecnologia tem provocado maiores repercussões.

A tecnologia é capaz de promover o acesso à saúde de um maior número de pessoas por intermédio da telemedicina, por exemplo, propiciando consultas médicas à distância àqueles que se encontram em áreas remotas. Além disso, o acesso às plataformas digitais viabiliza informações sobre possíveis patologias bastando a descrição dos sintomas. A tecnologia auxilia no aprimoramento de medicações e, por meio de equipamentos modernos, é possível se obter diagnósticos mais precisos, atuar com mais eficácia na prevenção de doenças, e alcançar maior exatidão nos procedimentos cirúrgicos.

Ocorre que existem algumas barreiras a serem suplantadas, havendo de se considerar que nem toda a população tem acesso à internet, nem tampouco a uma infraestrutura

¹ Pesquisa vinculada ao Projeto “Direitos Humanos na Modernidade Periférica Latino-Americana: Perspectivas Descoloniais, Subjetividades e Práticas Jurídicas Emergentes”, financiado pelo Edital Grupos/ FAPESC.

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado Acadêmico) em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Especialista em Preparação para a Magistratura na modalidade Mercado de Trabalho e Formação para o Magistério Superior, como opção de Pós-Graduação, junto à Escola Superior da Magistratura (ESMESC), extensão Criciúma, e Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). E-mail: roberta@goesadvogados.com.br.

³ Pós-Doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unesc. Pesquisador do NUPEC/UNESC. Membro da REDE-DH. E-mail: gustavoborges@hotmail.com.

digital minimamente adequada. Ademais, há tecnologias na área da saúde com custos elevados, tais como diagnósticos de imagem e procedimentos cardiovasculares, restringindo o seu acesso a minorias privilegiadas no âmbito social, e deixando boa parte da população de fora dos benefícios possibilitados pelos avanços tecnológicos na saúde.

A saúde é um direito universal, afirmado em acordos internacionais, e reconhecido como direito fundamental de natureza social no ordenamento constitucional brasileiro, e para superar os desafios advindos do crescimento da tecnologia no setor da saúde, é preciso refletir acerca da promoção de políticas de investimento em infraestrutura tecnológica, que viabilizem o acesso equânime aos serviços de saúde.

O objetivo geral da presente pesquisa é discorrer acerca dos impactos dos avanços tecnológicos no direito à saúde no Brasil. Os objetivos específicos são, primeiramente, descrever sobre o direito à saúde como um direito universal e fundamental de natureza social. Em seguida, serão traçadas linhas sobre a utilização da tecnologia no setor da saúde. E, por derradeiro, discorrer-se-á sobre o acesso à saúde na era digital. Como problema de pesquisa, tem-se: A evolução tecnológica, que tem se mostrado de expressiva relevância no setor da saúde, pode dificultar o acesso universal e igualitário da população aos serviços de saúde?

Na elaboração deste trabalho foi utilizado o método científico de abordagem dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica, empregando-se as técnicas de pesquisa bibliográfica e legal, com consulta a livros e artigos científicos - fontes secundárias, e normas jurídicas - fontes primárias.

2 A SAÚDE COMO DIREITO UNIVERSAL E FUNDAMENTAL SOCIAL

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 esboçou a primeira percepção formal acerca dos direitos humanos como um preceito comum a ser buscado por todos os povos e nações, no escopo de reconhecer que toda a humanidade tem direitos iguais e inalienáveis. O artigo 1º da DUDH afirma que “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos” (ONU, 1948), o que evidencia que, ao definir direitos essenciais aos seres humanos, a Declaração reconheceu a dignidade da pessoa humana como inerente a todos pelo simples fato de fazerem parte da raça humana.

No tocante à saúde, considerada um direito humano universal, encontra-se consagrada em inúmeros acordos internacionais, haja vista ser de elementar relevância para o desenvolvimento e bem-estar de cada pessoa, fazendo-se necessário que se assegure de forma efetiva o acesso equitativo à saúde.

Sobre a saúde, a DUDH preceitua em seu artigo 25.1 que:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (ONU, 1948, art. 25).

Anos antes da DUDH, em 22 de julho de 1946, a Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS) já sustentava que “A saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades” (OMS, 1946). O documento que instituiu a Comunidade Europeia, denominado Tratado de Roma, assinado em 25 de março de 1957, registrou que, para se alcançar a missão nele estabelecida, a saúde deverá ser assegurada, dispondo em seu artigo 3º: “Uma contribuição para a realização de um elevado nível de proteção da saúde” (União Europeia, 2017).

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, disciplina no artigo 12 que “Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental” (ONU, 1966). Em 12 de setembro de 1978 foi realizada a Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, na antiga União Soviética, que resultou na Declaração de Alma Ata sobre Cuidados Primários, expressando “[...] a necessidade de ação urgente de todos os governos, de todos os que trabalham nos campos da saúde e do desenvolvimento e da comunidade mundial para promover a saúde de todos os povos do mundo, [...]” (Brasil, 2002b).

A Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, realizada em Ottawa, no Canadá, em novembro de 1986, como uma resposta ao aumento da demanda por uma nova saúde pública, reiterou o propósito de “Saúde para Todos” (Brasil, [2000]). O Protocolo de San Salvador, adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1988, enuncia em seu artigo 10 que “Toda pessoa tem direito à saúde, entendida como o gozo do mais alto nível de bem-estar físico, mental e social” (OEA, 1988). E, em novembro de 1992 ocorreu a Conferência Internacional de Promoção da Saúde, em Santafé de Bogotá, na Colômbia, resultando na Carta de Bogotá sobre Promoção da Saúde, com a finalidade de conceituar a promoção da saúde na América Latina, suscitando debates acerca dos critérios a serem adotados e compromettimentos pertinentes à saúde da população (Brasil, 2002a).

Após, existiram diversos outros compromissos firmados internacionalmente no intuito de efetivar o direito à saúde, valendo registrar o I Fórum Social Mundial de Saúde, ocorrido em Porto Alegre, no Brasil, em janeiro de 2005, com o fim de afirmar o direito universal à saúde (Fórum Social Mundial da Saúde e Seguridade Social, 2005).

Além da proteção conferida à saúde no âmbito internacional, o direito à saúde também encontra guarida no direito interno de inúmeros países. E, no que diz respeito à ordem constitucional brasileira, a Carta Imperial de 1824 não assegurou o direito à saúde de forma expressa, cingindo-se à garantia dos chamados “*socorros publicos*” aos cidadãos brasileiros (Brasil, 1824). A Constituição de 1891, por sua vez, limitou-se a dispor acerca de uma “segurança individual”, sem mencionar expressamente o direito à saúde (Brasil, 1891). Já a Constituição de 1934 conferiu à União e aos estados a competência para “cuidar da saúde e assistência públicas” e, ao elencar normas de cunho trabalhista, asseverou que a legislação deverá estabelecer “assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante” (Brasil, 1934). O Texto Constitucional de 1937 conferiu privativamente à União a competência para legislar sobre assuntos relacionados à saúde (Brasil, 1937). Na mesma linha, a Constituição de 1946 ditou ser da União a competência para legislar matéria de saúde, elencando o direito à vida no bojo dos direitos e das garantias individuais (Brasil, 1946). A Constituição de 1967 seguiu dispondo sobre a competência privativa da União para elaborar leis sobre saúde e assegurou aos trabalhadores “assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva” (Brasil, 1967).

A Carta Magna de 1988 alçou a saúde como um direito fundamental, prevista no leque dos direitos e garantias fundamentais (Brasil, 1988). “Trata-se de um direito marcado pela sua fundamentalidade, tanto formal como material, visto que desfruta formal e materialmente do status de direito fundamental e, nesta condição, recebe múltipla proteção jurídica” (Hirata; Fachin, 2021, p. 3). Além de direito fundamental, a saúde foi consagrada na Constituição de 1988 como um direito social: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988).

Como direito fundamental de natureza social, é dever constitucional do Estado prestar os serviços de saúde nos termos do disposto no artigo 196 da Constituição de 1988 (Brasil, 1988). E, sobre o tema, Lamy, Roldan e Hahn (2018, p. 50) pontua que “[...] Apesar das limitações de recursos, algumas obrigações têm efeito imediato, como garantir o direito à saúde sem qualquer discriminação e elaborar leis e planos de ação específicos, ou outras medidas análogas”.

Dessarte, o Estado, a partir de ações e políticas públicas, deverá garantir o efetivo e igualitário acesso à saúde. Nesse sentido, é a disposição da Constituição da OMS (1946), ao afirmar que “Os governos têm uma responsabilidade pela saúde de seus povos que só pode ser cumprida por meio do fornecimento de medidas sociais e de saúde adequadas”.

O direito à saúde está intrinsecamente relacionado à vida, de modo que, ao defender a saúde como um direito universal, estar-se-á protegendo um pressuposto imprescindível

para uma vida digna, evidenciando que a saúde é inerente à dignidade da vida humana. Sobre o assunto, Azevedo *et al.* enfatiza que o Estado deve se comprometer com a dignidade da vida humana de todos, apontando que o direito à saúde se refere a “[...] um direito *universal*, pois se apresenta como condição de vida digna para qualquer ser humano” (Azevedo *et al.*, 2014, p. 207).

Assegurar o acesso à saúde originará despesas para o Estado, mas a alegação de ausência de recursos não pode servir para que este se isente de seu dever constitucional (Oliveira; Costa, 2011, p. 95). Ademais, “[...] se há escassez de recursos, este Direito deve ser priorizado em detrimento de outros Direitos, que não têm o mesmo grau de fundamentalidade que fora concedido pela Constituição à saúde” (Oliveira; Costa, 2011, p. 95).

Ao se responsabilizar pela adoção de políticas públicas eficazes que assegurem o acesso de todos à saúde de qualidade, por meio de um mínimo indispensável para a efetivação desse direito, o Estado deverá disponibilizar tratamento médico, trabalhar na prevenção de patologias, investir na educação em saúde e, até mesmo, promover o acesso a medicamentos.

No Brasil, o Sistema Único de Saúde (SUS), por meio da Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, se manifesta como uma política pública que tem por finalidade o gerenciamento das ações e serviços de saúde como forma de garantia institucional fundamental (Brasil, 1990). O SUS é entendido como “O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, [...]” e a saúde, por sua vez, “[...] é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício” (Brasil, 1990).

Contudo, apesar do SUS ser considerado um progresso no que toca ao acesso à saúde pública, os avanços tecnológicos no direito à saúde mostram que há barreiras a serem superadas, tais como dificuldade de acesso de parcela da população a uma infraestrutura digital minimamente adequada, além da existência de tecnologias na área da saúde que encarecem exames, medicamentos e procedimentos médicos, direcionando a sua obtenção para minorias privilegiadas na sociedade.

Nessa senda, pertinente discorrer sobre a utilização da tecnologia no setor da saúde, conforme abordagem que será traçada no tópico que segue.

3 A UTILIZAÇÃO DA TECNOLOGIA NO SETOR DA SAÚDE

A revolução tecnológica da informação está em igual patamar de importância da Revolução Industrial do século XVIII, levando a um padrão de descontinuidade nas bases materiais da economia, sociedade e cultura (Castells, 2005, p. 68). A tecnologia da infor-

mação representa “[...] o que as novas fontes de energia foram para as revoluções industriais sucessivas, do motor a vapor à eletricidade, aos combustíveis fósseis e até mesmo à energia nuclear, [...]” (Castells, 2005, p. 68).

A partir disso, tem-se que “A tecnologia, mais que um meio, torna-se um fim em si mesma. Há uma autonomização da tecnologia, os seres humanos perdem o governo da técnica e tornam-se altamente dependentes da tecnologia” (Lorenzetti *et al.*, 2012, p. 437). Em razão disso, o futuro da sociedade está relacionado à habilidade ou inabilidade do domínio da tecnologia (Castells, 2005, p. 44), pois “A tecnologia é a sociedade, e a sociedade não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas” (Castells, 2005, p. 43).

O avanço da tecnologia reflete-se em várias áreas do conhecimento, não sendo diferente no setor da saúde, frisando que “A base da introdução de inovações tecnológicas no país está tanto no poder da indústria farmacêutica, das indústrias de equipamentos e aparelhos, sob o controle de capitais estrangeiros, quanto na prática das empresas médicas e hospitalares” (Kawamura, 1987, p. 50).

No que diz respeito à história da evolução tecnológica na área da saúde, tem-se que começou com a revolução industrial através do desenvolvimento de novas tecnologias em praticamente todas as esferas do conhecimento (Barra *et al.*, 2006, p. 426). A industrialização trouxe o avanço tecnológico e a valorização da ciência e, no campo da saúde, a introdução da informática e o surgimento de máquinas modernas, resultou em benefícios e rapidez na luta contra as enfermidades. A tecnologia tem contribuído maciçamente para a solução de problemas antes insolúveis na área da saúde, proporcionando melhores condições de vida ao paciente (Barra *et al.*, 2006, p. 423).

As tecnologias têm refletido constantes mudanças nas políticas de saúde, práticas clínicas e aumento da demanda por serviços de saúde. E o discurso pregado está relacionado à necessidade de “introduzir tecnologias e inovações visando à qualidade dos serviços de saúde e à superação dos problemas de saúde antigos e novos, impactando cada vez mais nas formas de produção do cuidado” (Bezerra; Cavalcanti; Moura, 2023, p. 7).

De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), as tecnologias de saúde podem ser definidas da seguinte forma:

As tecnologias de saúde incluem medicamentos, dispositivos médicos, tecnologias assistivas, técnicas e procedimentos desenvolvidos para resolver problemas de saúde e melhorar a qualidade de vida. Estas tecnologias são utilizadas em todos os tipos de instalações de saúde, desempenham um papel importante nos sistemas de saúde contemporâneos e contribuem diretamente para a qualidade dos cuidados aos pacientes. Contudo, a sua utilização precisa de ser complementada por uma

boa formação do pessoal e por uma organização eficaz dos serviços de saúde⁴ (tradução nossa) (OMS, 2023).

Com isso, “Ciência e tecnologia são instrumentos importantes para a saúde e o tratamento de doenças, assim como para a construção de um momento civilizatório de paz e de vida digna e decente para todos” (Lorenzetti *et al.*, 2012, p. 433). E isso, considerando que “[...] parece inconcebível manter e garantir saúde sem os antibióticos, anestésicos, vacinas, próteses, órteses, marcapassos, respiradores, transplantes e exames de radio-diagnóstico” (Lorenzetti *et al.*, 2012, p. 433).

É notório que “Atualmente, as transformações tecnológicas no setor da saúde se encontram cada vez mais rápidas e a cada momento surgem novas técnicas diferentes e aparatos mais modernos no mercado” (Barra *et al.*, 2006, p. 426). Entretanto, tendo em vista o desenvolvimento das novas abordagens de diagnósticos e terapias, a área de saúde enfrenta o desafio de incorporar os avanços alcançados pela tecnologia (Schwab, 2016, p. 71), eis que “[...] são diversas as inovações apresentadas no campo da saúde, tais como a telemedicina, a descoberta de novos tratamentos, a possibilidade da prevenção de doenças e, mais tarde, ampliando o termo telemedicina, o Mobile Health (MHealth)” (Hirata; Fachin, 2021, p. 9).

A Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, aduz que “No Brasil, como ocorre em vários países, o setor Saúde também representa o maior componente de toda a produção científica e tecnológica” (Brasil, 2008, p. 8). Isso mostra que a tecnologia na saúde se encontra em constante evolução, sendo indubitável sua importância na prevenção, diagnóstico e tratamento das enfermidades.

Os avanços tecnológicos possibilitam a existência de equipamentos mais avançados com a capacidade de detectar patologias de forma precoce; medicamentos mais assertivos para o combate de doenças; além de tratamentos mais específicos, rápidos e com resultado de maior eficácia. Exemplo disso foi a vacina desenvolvida para combater o vírus SARS-CoV-2, causador da Covid-19, a qual foi criada em poucos meses (Trabalho [...], 2020), justamente em razão da existência prévia de todo um aparato tecnológico capaz de criar medicamentos e tratamentos de forma mais célere e eficaz.

⁴ *Health technologies include medicines, medical devices, assistive technologies, techniques and procedures developed to solve health problems and improve the quality of life. Such technologies are used in all types of health facilities, play a major role in contemporary health-care systems, and contribute directly to the quality of patient care. However, their use needs to be complemented by good staff training and effective organization of health services.*

Ocorre que a eficácia do sistema de saúde brasileiro está relacionada à garantia de todos ao acesso equitativo às tecnologias existentes no serviço de saúde, consoante será trabalhado no tópico seguinte.

4 O ACESSO À SAÚDE NA ERA DIGITAL

É patente que a tecnologia está cada vez mais inserida na vida das pessoas, de tal forma que a humanidade não mais poderia seguir o seu curso sem as inovações possibilitadas pela tecnologia. A dependência dos sistemas de informação, comunicação e tantos outros, tendem a transformar a sociedade em um lugar melhor, todavia, é possível encontrar disparidades quanto ao seu acesso (Sturza; Ribeiro; Spinato, 2022, p. 144).

A saúde passou a ser objeto de consumo diante dos avanços científicos das pesquisas médicas, o que provocou o aumento na oferta de produtos e serviços nessa área. A partir disso, “O principal foco da utilização da tecnologia aliada à ciência deve ser proporcionar uma maior qualidade de vida e dignidade aos seres humanos, mas parte da população não tem acesso aos seus benefícios” (Sturza; Ribeiro; Spinato, 2022, p. 145-146).

De acordo com Viana *et al.* (2011), o SUS produz efeitos, enquanto norma, em todos os lugares do território brasileiro, mas não enquanto acesso, ou seja, enquanto à existência de serviços, equipamentos, profissionais e recursos. E isso, em razão de que “Os lugares que se encontram mais à margem dos processos atuais de modernização e inserção no mercado global são justamente aqueles onde o SUS encontra as maiores dificuldades para a universalização e integralidade das ações” (Viana *et al.*, 2011, p. 51-52).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 65% dos municípios localizados em áreas remotas ficam nas Regiões Norte e Centro-Oeste brasileiro. O estudo Demografia Médica no Brasil de 2018 descreveu significativa desigualdade na distribuição dos médicos, que preponderam nos aglomerados urbanos das Regiões Sul e Sudeste do país. E por meio do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) do Ministério da Saúde, verifica-se uma maior concentração da atividade médica nas Regiões Sudeste e Sul. Ademais, há uma menor concentração de redes ligadas por fibras ópticas em municípios da Região Norte do Brasil, e a cobertura de telefonia celular móvel apresenta maior concentração nos centros urbanos do Sul e Sudeste (Lopes; Oliveira; Maia, 2019, p. 431).

Nesse ponto, Barra *et al.* (2006, p. 427) elucidam que:

Os avanços tecnológicos são fatores básicos da dinâmica do setor saúde, com repercussões na organização dos serviços hospitalares, ambulatoriais e na prática médica, sendo possível observar, como consequência, a expansão do setor industrial de produção de instrumentos e o crescimento de importação de tecnologia para

suprir a demanda. Neste cenário, cabe apontar a atuação do Estado que, através de uma articulação com o setor privado, viabilizou a expansão do capital na assistência à saúde. A incorporação tecnológica no processo de produção de serviços de saúde é, assim, uma questão basicamente político/econômica que, se por um lado é sustentada por posições ideológicas de atores sociais que detêm o poder no setor, por outro, é analisada e questionada face às inúmeras contradições que acarreta no plano social [...].

Por se tratar de um direito universal inerente à dignidade da pessoa humana, a saúde deve ser assegurada por intermédio de prestações positivas do Estado, tanto “por meio de políticas públicas que garantam o acesso da população quanto por meio de mecanismos que possibilitem seu usufruto” (Manenti; Ramidoff, 2018, p. 245). No entanto, o acesso aos recursos advindos dos avanços tecnológicos na área da saúde é restrito a minorias favorecidas socialmente, deixando a grande maioria das pessoas fora dos benefícios possibilitados pela tecnologia (Kawamura, 1987, p. 48). Isso se dá em razão de que a atual organização dos serviços de saúde é decorrente de determinações estruturais que não foram superadas, fazendo com que o sistema possa ser assimilado como orgânico a uma sociedade capitalista periférica e imersa em lutas de classes (Souza *et al.*, 2019, p. 2785).

Logo, “[...] o posicionamento em face da questão tecnológica na saúde está estreitamente conectado à defesa dos interesses de grupos e classes sociais determinados” (Kawamura, 1987, p. 50), posto que “O problema não se coloca aos que podem pagar os elevados preços do uso dos recursos tecnológicos avançados, mas sim àqueles privados do acesso aos mesmos, [...]” (Kawamura, 1987, p. 50).

O Sistema Único de Saúde adveio para ser o meio através do qual se promova o acesso universal e igualitário à saúde, “[...] não podendo impor quaisquer restrições direcionadas especificamente a um determinado grupo ou classe, [...]” (Lopes; Oliveira; Maia, 2019, p. 429). Destarte, “Os governos, de todas as esferas, devem conceber e executar políticas públicas para o atendimento de qualquer pessoa, visto que a Constituição de 1988 fala em acesso universal e igualitário” (Hirata; Fachin, 2021, p. 7). E no que se refere às inovações tecnológicas, “[...] devem ser conduzidas de modo a priorizar a solução dos graves problemas estruturais e globais da humanidade, num compromisso efetivo de contribuir, de forma significativa, para uma sociedade mais digna, justa, solidária e sustentável” (Lorenzetti *et al.*, 2012, p. 438).

É evidente que o direito à saúde reivindica medidas urgentes, as quais não admitem delongas, eis que a saúde é essencial à vida, devendo ser efetivada o mais rápido possível (Oliveira; Costa 2011, p. 95). E, por isso, faz-se necessário compreender de que forma as desigualdades estão presentes na organização social e como refletem na saúde da popu-

lação e consequente acesso aos serviços de saúde (Pitombeira; Oliveira, 2020, p. 1703). Os novos recursos tecnológicos no setor da saúde, invariavelmente, têm uma questão econômica que acaba por distinguir o acesso e a possibilidade de acesso, ressaltando a lição de Sturza, Ribeiro e Spinato (2022), de que:

Isso gera uma brutal desigualdade onde a saúde se torna um bem de mercado que deve ser vendido por altos preços pelo capitalismo e pela lógica neoliberal, retirando uma boa parte do caráter humanitário das inovações de saúde que servem para melhorar as condições de vida, mas assim, perdem seu contexto sociocultural ao virar um produto que precisa e deve dar lucro para grandes corporações (Sturza; Ribeiro; Spinato, 2022, p. 152).

Com base nisso, aferir as possibilidades de implementação das novas tecnologias é tarefa primordial dos órgãos responsáveis por assegurar o exercício do direito à saúde. “As pesquisas acerca dos recursos proporcionados pela era da informação devem ser realizadas por uma perspectiva de eficiência, de acesso universal e igualitário e, ainda, pela possibilidade do equilíbrio orçamentário [...]” (Hirata; Fachin, 2021, p. 2).

Notadamente, a conjuntura atual da modernidade acaba dificultando a implementação de ações e políticas públicas e o processo de desenvolvimento econômico não anuncia uma ordem social justa na área da saúde, pois “[...] a lógica do capital que prioriza o consumo como categoria essencial [...] não faz sentido (ou não deveria fazer) quando se estruturam políticas públicas de saúde. Nessa lógica, o social fica subjogado pelo econômico [...]” (Bezerra; Cavalcanti; Moura, 2023, p. 10).

É inconcusso os inúmeros benefícios advindos da tecnologia, no entanto, o capitalismo acaba por tornar a tecnologia uma mercadoria, afastando-a do seu fim imediato, dentro de um contexto sociocultural (Sturza; Ribeiro; Spinato, 2022, p. 148). Nesse viés, percebe-se a existência de ações que acabam por diminuir investimentos em saúde, desprezando as reais necessidades do sistema e desconsiderando os problemas de saúde da população e que, “ao mesmo tempo, maximizam lucro da iniciativa privada, por meio do fomento a exames, procedimentos e intervenção da alta complexidade com subsídios públicos e precária regulação” (Bezerra; Cavalcanti; Moura, 2023, p. 11-12).

Para que o uso da tecnologia seja efetivado no setor da saúde, é preciso, dentre inúmeros fatores, “[...] cobertura de rede com qualidade [...]; resistência à inovação, sendo necessária uma mudança de cultura em relação à utilização de novas tecnologias; [...]; barateamento de alguns equipamentos; [...]” (Medeiros *et al.*, 2017, p. 108).

A Secretaria de Informação e Saúde Digital (SEIDIGI) do Ministério da Saúde, com o apoio da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), promoveu em 28 de março de

2023, o Simpósio de Transformação Digital no SUS, com a finalidade de fortalecer os sistemas de informação e a transformação digital no Sistema de Saúde no Brasil, destacando a “importância de as novas tecnologias garantirem a inclusão e diminuam as desigualdades na saúde, além de promoverem mais equidade” (Tecnologias [...], 2023). Tamanha preocupação demonstra a importância de considerar o aspecto da injustiça diante das disparidades de acesso aos avanços tecnológicos, face aos determinantes sociais do processo de saúde. “Mas jamais as diferenças de poder econômico podem culminar em diferenças na formas sociais de proteção de vulneráveis aos procedimentos da pesquisa científica [...]” (Lorenzetti *et al.*, 2012, p. 438).

E, nessa vertente, colhe-se do entendimento de Sturza, Ribeiro e Spinato (2022, p. 152):

A desigualdade causada pela falta do acesso à saúde é bastante cruel, e precisa ser analisada visto que é possível criar um contraponto entre os fatores positivos que a tecnociência nos traz, para tornar isso um facilitador do acesso a saúde para toda humanidade. Frente a isso é importante que o discurso seja sempre em prol de uma saúde social e não uma mercantil, que apenas está em busca de números e valores de capital cada vez mais elevado.

Assim sendo, imprescindível a existência de ações que objetivem reverter ou, ao menos, atenuar a desigualdade, a fim de que “um discurso pautado nos Direitos Humanos possa ser o foco das políticas públicas de saúde, e não uma mera questão de ganho de capital” (Sturza; Ribeiro; Spinato, 2022, p. 152).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo buscou abordar acerca dos impactos decorrentes dos avanços tecnológicos no direito à saúde no Brasil. Os direitos humanos se encontram na essência do ser humano, o que remete à necessidade de se buscar a dignidade humana em muito além do mínimo, sobretudo considerando o progresso da tecnologia, que provoca inúmeras transformações na vida das pessoas.

O direito à saúde está naturalmente conectado à vida, e a humanidade só se torna possível a partir do efetivo acesso de todos à saúde. No atual contexto da sociedade é impensável promover uma assistência à saúde com qualidade sem recursos tecnológicos que a sustente.

Os avanços conquistados na área da saúde como frutos da evolução tecnológica possibilitam o acesso à saúde de um maior número de pessoas, seja pela telemedicina,

que permite consultas médicas à distância para aqueles que se localizam em áreas distantes, seja através das plataformas digitais, que facilitam informações sobre enfermidades bastando a descrição dos sintomas. A tecnologia promove o aprimoramento de remédios, a modernização de equipamentos, busca maior exatidão nos diagnósticos e eficácia na prevenção de patologias, além de maior precisão nos procedimentos.

Existem obstáculos a serem enfrentados para que se possa efetivamente assegurar o acesso universal e igualitário de toda a população aos serviços de saúde, tais como certificar que todos tenham uma infraestrutura digital minimamente adequada e garantir, através de políticas públicas inclusivas, que todos possam se favorecer dos benefícios trazidos pelos avanços tecnológicos na saúde.

É imprescindível repensar os direitos humanos de maneira crítica, haja vista que o direito à saúde, como direito universal, está intrinsicamente relacionado à dignidade da vida humana, e a desigualdade no acesso aos recursos oriundos dos avanços tecnológicos na saúde, mostra-se como agente impeditivo de efetivação desse importante direito fundamental. Reconhecer a saúde como um direito humano é necessário, mas não é suficiente. É preciso promover políticas públicas eficazes, no escopo de avançar na construção de um sistema de saúde, cuja aplicação dos recursos tecnológicos retratem a universalização do acesso equitativo aos serviços de saúde.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, André Luiz; OLIVEIRA, Danielle Candido de; RÜDIGER, Dorothee; ARAÚJO, Fausto de Moraes Rocha; DAL BOSCO, Maria Goretti; BIANCHI, Patrícia; MACHADO, Rita D' Cássia de Moraes. A implementação dos direitos humanos sociais: o caso da saúde pública, no Brasil. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 22, n. 86, p. 205-236, jan./mar. 2014.

BARRA, Daniela Couto Carvalho; NASCIMENTO, Eliane Regina Pereira do; MARTINS, Josiane de Jesus; ALBUQUERQUE, Gelson Luiz; ERDMANN, Alacoque Lorenzini. Evolução histórica e impacto da tecnologia na área da saúde e da enfermagem. **Revista Eletrônica de Enfermagem**, Goiânia, v. 8, n. 3, p. 422-430, 2006. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fen/article/view/7081>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BEZERRA, Patrícia Araújo; CAVALCANTI, Pauline; MOURA, Leides Barroso de Azevedo. Colonialidade e saúde: olhares cruzados entre os diferentes campos. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 33, e33025, p. 1-17, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/Rw4fbt4QXG-dWFnJhgTrwG5z/?lang=pt>. Acesso em: 7 jun. 2024.

BRASIL. Carta de Bogotá sobre Promoção da Saúde. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE PROMOÇÃO DA SAÚDE. Colômbia, nov. 1992. **Carta [...]**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2002a. Disponível em: https://www.saudeemmovimento.com.br/conteudos/conteudo_print.asp?cod_noticia=201. Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. Carta de Ottawa. *In*: PRIMEIRA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE PROMOÇÃO DA SAÚDE. Ottawa, 21 nov. 1986. **Carta [...]**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, [2000]. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_ottawa.pdf. Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro, RJ: Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio do Brazil, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm#:~:text=A%20Religi%C3%A3o%20Catholica%20Apostolica%20Romana,f%C3%B3rma%20alguma%20exterior%20do%20Templo.&text=Dos%20Cidad%C3%A3os%20Brazileiros. Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional Constituinte, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm#:~:text=Constitui%C3%A7%C3%A3o34&text=Art.,Art. Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm#:~:text=Constitui%C3%A7%C3%A3o37&text=Art%201%C2%BA%202D%200%20Brasil%20%C3%A9,obrigat%C3%B3rio%20em%20todo%20o%20Pa%C3%ADs. Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Declaração de Alma Ata sobre Cuidados Primários. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE CUIDADOS PRIMÁRIOS DE SAÚDE. Alma-Ata, URSS, 12 de setembro de 1978. **Declaração [...]**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2002b. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_alma_ata.pdf. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Ciência e Tecnologia. **Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde**. 2. ed. 1. reimp. Brasília, DF: 2008. (Série B. Textos Básicos em Saúde). Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Politica_Portugues.pdf. Acesso em: 24 jul. 2024.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL DA SAÚDE E SEGURIDADE SOCIAL. **Nossa História**. 2025. Disponível em: <https://fsmsss.com/nossa-historia/>. Acesso em: 23 ago. 2025.

HIRATA, Anabela Cristina; FACHIN, Zulmar Antônio. Direito fundamental à saúde na sociedade da informação e da tecnologia. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, Londrina, v. 6, n. 1, p. 1-15, 2021. Disponível em: <https://revistadoidcc.com.br/index.php/revista/article/view/e028>. Acesso em: 23 jul. 2024.

KAWAMURA, Lili K. Tecnologia e saúde nas diferentes perspectivas de entidades associativas de médicos. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 48-55, abr./jun. 1987. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/JHYyqxkrYbGhD5ZDbDWXShw/#>. Acesso em: 23 jul. 2024.

LAMY, Marcelo; ROLDAN, Rosilma; HAHN, Milton Marcelo. O direito à saúde como direito humano e fundamental. **Em tempo**, Marília, v. 17, n. 1, p. 37-60, nov. 2018. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/2679>. Acesso em: 9 jul. 2024.

LOPES, Marcelo Antônio Cartaxo Queiroga; OLIVEIRA, Gláucia Maria Moraes de; MAIA, Luciano Mariz. Saúde digital, direito de todos, dever do Estado? **Ponto de Vista Arquivos Brasileiros de Cardiologia**, v. 113, n. 3, p. 429-434, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/abc/a/fyW5SgPYP9RhFT7BL-dWVKhr/?lang=pt>. Acesso em: 25 jul. 2024.

LORENZETTI, Jorge; TRINDADE, Letícia de Lima; PIRES, Denise Elvira Pires de; RAMOS, Flávia Regina Souza. Tecnologia, inovação tecnológica e saúde: uma reflexão necessária. **Texto & Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 21, n. 2, p. 432-439, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tce/a/63hZ64xJvRmF5fwsBh7dnnq/#>. Acesso em: 24 jul. 2024.

MANENTI, Mirella Fiorença da Silva; RAMIDOFF, Mário Luiz. Direito à Saúde. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n. 110, p. 245-262, nov./dez. 2018.

MEDEIROS, Rodrigo Azevedo de; LEITE, Círcia Raquel Maia; GUERREIRO, Ana Maria Guimarães; ROSA, Suélio de Siqueira Rodrigues Fleury. *MHealth*: definição, interesses, desafios e futuros. In: LEITE, Círcia Raquel Maia; ROSA, Suélio de Siqueira Rodrigues Fleury (org.). **Novas tecnologias aplicadas à saúde**: integração de áreas transformando a sociedade. Mossoró, RN: EDUERN, 2017. p. 107-122. Disponível em: <https://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2022/10/mHealth-definicao-interesses-desafios-futuro.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2024.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”**. San Salvador: OEA, 1988. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/basicos/sansalvador.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

OLIVEIRA, Kátia Cristine Santos de; COSTA, Jamille Coutinho. Direito à saúde: da (in)efetividade das políticas públicas à sua judicialização como forma de garantir o mínimo existencial. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 77-99, 2011. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2678>. Acesso em: 9 jul. 2024.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Constituição da Organização Mundial da Saúde**. Nova Iorque: OMS, 1946. Disponível em: <https://www.who.int/about/governance/constitution>. Acesso em: 9 jul. 2024.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Health technologies**. 2023. Disponível em: <https://www.who.int/europe/news-room/fact-sheets/item/health-technologies>. Acesso em: 24 jul. 2024.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 13. jul. 2024.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)**. Nova York: ONU, 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

PITOMBEIRA, Delane Felinto; OLIVEIRA, Lucia Conde de. Pobreza e desigualdades sociais: tensões entre direitos, austeridade e suas implicações na atenção primária. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 5, p. 1699-1708, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/hxkLHrVqkZ5Hy6ZVK9pZm-tb/?lang=pt#>. Acesso em: 14 jul. 2024.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SOUZA, Luiz Eugênio Portela Fernandes de; PAIM, Jairnilson Silva; TEIXEIRA, Carmem Fontes; BAHIA, Lígia; GUIMARÃES, Reinaldo; ALMEIDA-FILHO, Naomar de; MACHADO, Cristiani Vieira; CAMPOS, Gastão Wagner; SILVA, Gulnar Azevedo e. Os desafios atuais da luta pelo direito universal à saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 8, p. 2783-2792, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/HXCBkzpnQ7LbLKWqvXd3bGt/?lang=pt#>. Acesso em: 7 jun. 2024.

STURZA, Janaina Machado; RIBEIRO, Fernanda Lencina; SPINATO, Tiago Protti. O acesso à saúde em tempos de tecnologia: a tecnociência como fator de desigualdade. **Direito & Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 13, n. 2, p. 142-154, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1505/798>. Acesso em: 25 jul. 2024.

TECNOLOGIAS devem garantir inclusão e equidade, reforçam OPAS e Ministério da Saúde do Brasil em Simpósio para fortalecer transformação digital e sistemas de informação. **Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS)**, 28 mar. 2023. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/28-3-2023-tecnologias-devem-garantir-inclusao-e-equidade-reforcam-opas-e-ministerio-da>. Acesso em: 25 jul. 2024.

TRABALHO para desenvolver vacina contra COVID-19 é mais rápido do que nunca, mas processos de segurança e eficácia permanecem os mesmos, afirma OPAS. **Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS)**, 21 out. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/21-10-2020-trabalho-para-desenvolver-vacina-contracovid-19-e-mais-rapido-do-que-nunca-mas>. Acesso em: 24 jul. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Roma (CEE)**. Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia [1957]. Roma: Serviço das Publicações da União Europeia, 2017. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=LEGISSUM:xy0023>. Acesso em: 22 ago. 2025.

VIANA, Ana Luíza d'Ávila; IOZZI, Fabíola Lana; ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi de; BOUSQUAT, Aylene. Saúde, desenvolvimento e inovação tecnológica: nova perspectiva de abordagem e de investigação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 83, p. 41-77, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/pXbPYsxHJtx9RqD7ZskYp7b/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 jul. 2024.

CAPÍTULO VII

O MICROPoder EXERCIDO INTERNAMENTE NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA A LUZ DA TEORIA FOUCAULTIANA¹

Douglas de Souza Garbe²

1 INTRODUÇÃO

O modelo globalizado que se caracteriza por mudanças aceleradas, descobertas sucessivas a um nível de competição e individualismo sem paralelo na história foram aos poucos se enraizando na sociedade moderna e contemporânea.

Deste modo, vive-se um momento histórico assustador, pois, de um lado, a efemeridade das relações humanas influencia o estereótipo do indivíduo e representa uma imagem surreal de quem ele realmente é, construindo uma identidade vazia, virtual e volátil (Lunelli, 2016).

Nesse particular, destaca-se que em tempos líquidos em que nada é feito para durar, a preocupação com a administração da vida e do trabalho fez com o indivíduo se afastasse cada vez mais de si mesmo e de seus semelhantes (Bauman, 2014).

Essa lógica da máquina artificial (eficácia, calculabilidade, especialização rígida, rapidez, cronometria) invade não apenas o trabalho, mas também a vida cotidiana das pessoas que regulam viagens, consumos, lazeres, educação, serviços, consertos, e provoca uma espécie de “macdonaldização da sociedade (Morin, 2003).

Desta forma, a máquina ora subjugada às necessidades humanas subjugou ao mesmo tempo os humanos. Ao mesmo tempo em que se tornou um apêndice da atividade humana, fez do trabalhador seu apêndice (Morin, 2003).

¹ Agradecimentos: Universidade Católica de Pelotas (UCPEL); Professor Luiz Antônio Bogo Chies; Valeria Luiza (*in memoriam*).

² Doutorado em Direitos Humanos pelo Universidade Católica de Pelotas (UCPEL). E-mail: douglasgarbe@gmail.com

As novas circunstâncias laborais decorrentes da tecnologia resultaram na intensificação das relações de trabalho com aumento do ritmo e gestão de resultados, que acabam refletindo sobre a saúde física e mental dos servidores (Dal Rosso, 2008).

Valendo desses argumentos, o paradigma criado pela globalização é o do homem produtivo, que consegue não apenas alcançar, mas ultrapassar as metas fixadas, nem que para isso tenha que se adequar ao sistema, lutar contra sua própria condição humana, desprezando seu semelhante, tornando-se um sujeito insensível e sem condicionantes éticas.

Dito isso, consigna-se que essa referida lógica, gradualmente vem sendo incorporada ao serviço público, absorvendo princípios da administração gerencialista, apregoando sistemas de metas, organogramas, eficiência, *accountability* (transparência), dentre outros.

Nesse prisma, com o avanço da tecnologia e com o modelo importado da administração gerencial, o espaço público, se revela mais global e interligado, composto por pessoas de variadas regiões e identidades distintas, para solucionarem questões cada vez mais complexas, exigindo assim, gestores públicos capacitados tecnicamente, mas sobretudo, com aptidão para lidar com o ser humano.

Em outras palavras, cumpre dizer que líderes que ocupam cargos públicos de governo, sobretudo de gestão e direção devem possuir uma boa relação com seus funcionários, respeitando-os em suas individualidades, potencialidades e fragilidades, integrando cada qual na instituição que pertencem.

Contudo, nem sempre é o que ocorre.

Pressionado por uma estrutura burocrática, este agente público por vezes, exerce o mando de forma autoritária, revelando-se um pequeno déspota, indiferente ao sofrimento e as dificuldades de seus subordinados, usando e abusando de seu poder, sem consideração pelo outro, sobretudo, quando seu subordinado aparentemente detém maior conhecimento que o seu (Barreto, 2006).

Quando se trata de segurança pública, as consequências podem ser ainda mais devastadoras, pois o gestor público confundindo autoridade com autoritarismo, com uma linguagem própria e um comportamento padronizado sem espaço para questionamentos, vai adestrando e minando a dignidade e a identidade de seus subordinados, que com o passar do tempo este indivíduo se vê com dificuldades em se reconhecer como ser humano.

O mal sempre consistiu em um desafio as ciências humanas e sociais, chegando muitas vezes, a ser considerado um enigma; por isso, tem correspondido a um convite a não ser pensado. Mas ignorá-lo, expurgá-lo do pensamento não o esconjura e nem o retira do universo dos problemas humanos. Por outro lado, é exatamente esse caráter enigmático do mal e da crueldade que pode representar uma provocação para que o pensemos melhor ou de forma diferente (Diniz, 1995).

O modelo de cidadão das sociedades burocráticas modernas é o homem que atua sob ordens, aquele que obedece cegamente e é incapaz de pensar por si mesmo, pois essa supremacia da obediência pressupõe a abolição da espontaneidade do pensamento.

Para Arendt, no julgamento de Eichmann, o militar nazista, funcionário do extermínio, Arendt, esperava se defrontar com um monstro, um perverso ou no mínimo, um fanático político. Mas, além de sua expectativa de frustrar-se, ela percebeu um homem desprovido de qualquer grandeza maléfica ou qualquer característica peculiar que o diferenciasse dos demais, a não ser o que ela denominou de um vazio de pensamentos (Diniz, 1995).

Neste cenário, observa-se que nos espaços de Segurança Pública a naturalização da violência, produzindo sofrimento caracterizado por ações ou omissões autoritárias que transbordam a esfera da legalidade, sendo essa a modalidade de violência e o principal foco de nosso estudo (Kruger; Arruda; Mariani, 2018).

O estudo busca questionar se a violência institucional ocorrida nos microespaços de Segurança Pública é uma violência estrutural, ou seja, se é uma violência historicamente construída que tacitamente se aceita e se tolera por seus integrantes, resultado de um processo de longa interação com uma instituição autoritária e cruel, que exige deste agente público, esse padrão de comportamento e, portanto, necessário para o funcionamento da instituição.

Indaga se acerca do processo de institucionalização e seus reflexos nos policiais, atentando-se a discursos, gestos, padrões de conduta e regime discursivo operante no cotidiano policial, de modo a compreender as linhas de forças e de poder que ocorrem subjetivamente (Figueiró, 2022).

O termo subjetividade, é entendido aqui como uma determinada maneira de viver, sentir, valorar e habitar o mundo. Esse `modo de vida`, essa subjetividade transcende as clássicas concepções acerca de uma natureza humana inata, sendo compreendida como algo essencialmente fabricado, modelado e recebido (Figueiró, 2022).

Assim, questiona especificamente o modo pelo qual aquele indivíduo inserido em uma estrutura administrativa que detém mais poder que o outro e se vale desta condição hierárquica para praticar condutas hostis e violentas em face daqueles que estão em uma condição de inferioridade.

Busca-se refletir se este agente público é um sujeito diabólico, com traços de psicopatia com uma estrutura psíquica insensível que se alimenta do sofrimento alheio, utilizando da sua superioridade hierárquica para praticar violência institucional, com métodos invasivos e desumanos que oprime o mais fraco (Galtung, 1969).

Graves são as violências institucionais que ocorrem dentro do espaço de Segurança Pública, pois mormente inexistem quaisquer forças físicas, mas somente demonstração de poder que geram efeitos, como por exemplo, ser desprezado, perseguido, excluído,

ridicularizado, ter acesso negado injustamente a alguma atividade, responder processo administrativo por motivo banal, dentre outros.

A violência institucional é uma forma de violência praticada por uma determinada instituição, no qual superiores hierárquicos em uma atitude abusiva gera danos relevantes a condição psíquica, moral e existencial do sujeito, a ponto de afetar a autoimagem e a dignidade do indivíduo (Guedes, 2003).

Diante do exposto, o trabalho de forma interdisciplinar com uma robusta base teórica a luz da Filosofia, Sociologia, Direitos Humanos e Segurança Pública tendo como escopo apresentar uma temática instigante e um problema pouco explorado no espaço acadêmico, que é a humilhação e a violência institucional ocorrida internamente nos órgãos de Segurança Pública e sua banalização que se tolera e se reproduz.

A interdisciplinaridade acima mencionada exige uma coesão de diferentes saberes no qual o pesquisador por vezes, precisa renunciar à linguagem e domínio próprios de sua disciplina para o encontro de linguagens e domínios que não sejam seus, sendo, portanto, essa a grande contribuição do estudo (Griza, 2012).

Diante desse cenário, abordaremos neste estudo a relação desigual de poder no espaço da Segurança Pública, analisando o funcionamento da prática da circulação e constituição do poder e do micropoder a luz das obras de Michael Foucault, na tentativa de compreender o motivo pelo qual certo indivíduo, que detém maior hierarquia, por vezes de forma insensível, sente satisfação em perseguir, ofender ou humilhar aquele que lhe é hierarquicamente inferior.

2 A HUMILHAÇÃO E A VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL OCORRIDA INTERNAMENTE NOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Os órgãos de segurança pública no Brasil nutrem uma cultura institucional que há décadas se alimentam de um comportamento autoritário, em que gritos, desrespeitos, ameaças, tapas no rosto e todo tipo de hostilidade e humilhação se tolera.

Acreditando em uma guerra que não existe e em um perigo difuso paranoico, a hierarquia se fundamenta e se valida por si só, sendo a Segurança Pública dentro de seus microespaços, talvez uma das poucas instituições públicas que abusos de toda sorte são aceitos por quem a prática e por quem as sofre, sendo, portanto, mais difícil a pessoa procurar ajuda ou tratamento.

O respeito a hierarquia é superestimado, visto como algo sagrado, de modo que a utilização da violência e do desrespeito é justificável para disciplinar o subordinado infrator que questionou ou quebrou as regras da hierarquia, por mais branda que ela seja.

Assim, o superior hierárquico não vê mais aquele indivíduo como seu semelhante, mas sim, um estranho e um inimigo que lhe deve obediência e merece ser castigado por conta de sua insubordinação.

Dessa forma, tal expediente, por vezes, é visto pela própria instituição como algo que busca `corrigir` e reeducar os supostos infratores da instituição que questionou ou não cumpriu uma determinação hierárquica, de modo que para doutriná-los não raro se tolera, truculências, constrangimentos e perseguições de todo tipo.

A racionalidade utilizada pela instituição por vezes é a mesma que se adota contra os indivíduos que praticaram algum tipo de crime, buscando que o policial supostamente transgressor e rebelde repense nos seus atos de insubordinação, assimilando certas regras e padrões de condutas.

Mas será que esta lógica de repressão realmente estimula este processo? Por isso, neste trabalho busca-se lançar luzes sobre essas questões, que são complexas, discutindo acerca desta lógica que sustenta a estrutura e o funcionamento de certas Delegacias de Policiais e quartéis.

Sobre essa racionalidade, Bauman (1998) propõe uma reflexão em torno do processo dialético da construção de estranhos, partindo da ideia de segurança e da ordem como pilar das sociedades modernas, considerando estranho o indivíduo que não reproduz padrões de comportamentos previamente formulados.

Por gerar incertezas à ordem não há espaço, dentro daquele contexto supostamente ordeiro, para uma diversidade insegura e imprevisível, e a consequência disso se traduz na negação e perseguição ao diferente, através da coação destes estranhos (Bauman, 1998).

Para Bauman ainda, uma punição firme e exemplar, como forma de coagir o suposto infrator é o meio mais eficiente para submeter as pessoas a viverem sob suas condições, sendo a força a característica da empreitada para aniquilar os estranhos, utilizando-se de duas estratégias que se alternam e complementam, a saber:

[...] Uma era a antropofágica: aniquilar os estranhos devorando-os e depois, metabolicamente, transformando-os num tecido indistinguível do que já havia. Era esta a estratégia da assimilação: tornar a diferença semelhante; abafar as distinções culturais ou linguísticas; proibir todas as tradições e lealdades, exceto as destinadas a alimentar a conformidade com a ordem nova e que tudo abarca; promover e reforçar uma medida, e só uma, para a conformidade. A outra estratégia era antropogênica: vomitar os estranhos, bani-los dos limites do mundo ordeiro e impedi-los de toda comunicação com o lado de dentro. Era essa a estratégia da exclusão [...] (Bauman, 1998, p. 28).

Diante disso, a violência institucional ocorrida nos espaços de Segurança Pública, pode ocorrer de forma velada ou expressa, no qual, por meio de uma relação desigual de forças, busca-se tornar o diferente em seu semelhante, abafando as distinções, utilizando a coação a estes estranhos inadaptados, de modo que por vezes, não existe distinção entre o tratamento hostil e violento que ocorre com um interno e com aquele seu colega de trabalho.

Muito embora Bauman estude a aniquilação do estranho em uma perspectiva mais ampla, sobretudo sob o prisma de um Estado punitivo que persegue o indivíduo não adaptado a normatividade, em um contexto mais atômico, entende-se que o referido conceito pode ser perfeitamente aplicado ao estudo em tela, sobretudo quando aquele policial de menor hierarquia, questiona, critica ou se insurge a determinadas normas ou comportamentos arbitrários ou ilegais, causando fissuras a uma ordem pré estabelecida.

3 A INSTITUIÇÃO POLICIAL COMO AGENTE FOMENTADOR DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

O micropoder exercido no âmbito da Segurança Pública traduz uma racionalidade inquisitorial que conserva rescaldos cruéis, que pode se apresentar em diversas formas de violência, seja ela moral, psicológica ou simbólica, que gradualmente devasta a dignidade e a identidade do indivíduo, formando profissionais adoecidos que carregam consigo a lógica institucional da coragem e da bravura que em certa medida lhes atrapalham a procurar ajuda (Figueiró, 2022).

É comum o embrutecimento dos sujeitos no decorrer do exercício de funções policiais, tornando-os cínicos e insensíveis, exaurindo lhes progressivamente a capacidade de demonstrar empatia com os que se deparam e relacionam (Figueiró, 2022).

Este homem, que para manter seu poder, reconhecimento e ascensão por vezes, pratica o mal, sem qualquer reflexão crítica ou compromisso ético ou moral, revelando a normalização de condutas antiéticas que fomentam o rebaixamento democrático das instituições de Segurança Pública.

Sob efeito de forte adestramento ideológico, despiando-se de suas características intrínsecas de ser humano, a ponto de confundir a instituição que pertence como sua própria pessoa, este agente público alienado, aceita silenciosamente perder direitos e renunciar àquilo que é mais caro ao ser humano, a identidade (Barreto, 2006).

Na Polícia, o Poder Disciplinar é exercido de forma ativa e passiva por integrantes da mesma corporação. O uso da força real e simbólica é ensinado e aplicado dentro de um mesmo grupo, que será reproduzido externamente por esse profissional em suas interações com o cidadão e ainda, internamente sempre que estiver como `supervisor` a um colega com menor grau hierárquico ou tempo de serviço (Flor, 2020).

Mais grave ainda é a resposta que a instituição fornece ao ser demandada para situações em que há abusos por parte de seus agentes públicos.

A depender de quem praticou tais excessos, pode existir por parte da instituição uma certa benevolência, tolerância e desinteresse, contudo, tal letargia e desinteresse se praticado por alguém de menor hierarquia, a condução do procedimento é outro, sendo realizado minuciosamente e com todo rigor legal.

Aos transgressores, outsiders, por mais branda e insignificante que seja a sua transgressão, a eles devem ser incorporadas regras morais da instituição, tornando os pessoas dóceis, mesmo que para isso, seja utilizado da hostilidade, da perseguição, da coerção, da intensa vigilância, com o propósito de mostrá-los “quem é que manda ali” (Kruger; Arruda; Mariani, 2018).

Tal fato diz muito sobre a instituição, que tacitamente tolera e aceita posturas violentas e abusivas de um determinado grupo de servidores e por outro lado, é intransigente com os demais, mantendo uma desigualdade de tratamento como forma de mostrar quem é que manda.

Quando a instituição chancela o mal banal de certos agentes públicos, tornando tal conduta aceitável ou de baixa relevância, sempre a luz das conveniências e do corporativismo, tal ato torna o mal vencedor, que degrada a instituição e desumaniza seus agentes.

É preciso questionar se o disparador da violência está no trabalhador que age negativamente, sendo desleal a instituição, ou se a própria instituição é desleal aos Direitos Humanos (Rosa, 2016).

Contrariando o que seus agressores tentam fazer crer, as vítimas, de início não são pessoas portadoras de qualquer patologia, ou particularmente frágeis. Pelo contrário, frequentemente o assédio se inicia quando uma vítima reage ao autoritarismo de um chefe, ou se recusa a deixar-se subjugar. É uma capacidade de resistir a autoridade, apesar das pressões, que a leva a tornar-se um alvo (Hirigoyen, 2001).

As vítimas em geral, são dedicadas ao próprio trabalho e possuem um perfil resistente as imposições que não consideram pertinentes e as vezes apresentam características que as diferenciam do grupo, e assim, inicia-se uma disputa por algum tipo de poder (Hirigoyen, 2001)

Neste sentido, o silêncio e a negligência das instituições públicas de segurança quando cientes dos abusos e excessos ocorridos por seus próprios agentes em face dos subordinados, gera a perpetuação de um sistema injusto, defendendo um modelo corporativista que é corresponsável pela disseminação da violência no ambiente de trabalho e por conseguinte, agentes públicos reprodutores da violência daquele sistema de poder.

Hoje como se sabe o número de casos de policiais que se matam ou ficam inválidos decorrente de problemas psiquiátricos são significativamente mais altos que os casos

de mortes em confronto. Entretanto, tal tema não são enfrentados com a seriedade que deveria, existindo por parte da instituição, do Estado e da mídia uma visão míope e distorcida da realidade (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023, p. 46-50).

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023, revelou dados de que no ano de 2022 no Brasil, morreram 98 Policiais Civis e Militares por suicídio, quase 06 vezes mais do que em confronto em serviço, que foram 19 mortos (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023, p. 46-50).

Somente em Santa Catarina, no ano de 2022, foram registrados 02 casos de suicídios de Policiais Civis e nenhum morto em confronto. Já no estado do Rio Grande do Sul, foi registrado 01 caso de suicídio de Policial Civil e, também, nenhum morto em confronto.

Fala-se em registrados, pois acredita-se que o número seja muito maior, uma vez que, conforme o próprio 17º Anuário de Segurança Pública, revelou em seu estudo que nos casos de suicídios de policiais há ausência de dados completos ou registros, de modo que alguns argumentam que os dados são sigilosos e com frequência ganham destaques casos em que policiais matam colegas, superiores hierárquicos ou familiares e depois se matam (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023).

Seja qual for o motivo das secretarias estaduais ou das forças policiais não compartilharem as informações, não falar dos números e não dar visibilidade a eles, não protege os policiais. Pelo contrário, passa a ideia de que o problema não existe, agravando ainda mais a situação daqueles que precisam de ajuda e não sabem o que fazer. O silêncio contribui para que essas pessoas se sintam ainda mais sozinhas e inadequadas (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023).

As vítimas destas injustiças por sua vez, ao se deparar com tal realidade, entra em um processo de revolta ou ainda de paranoia quanto a própria veracidade daquilo que vem ocorrendo, confundido pesadelo com realidade, traduzindo uma atmosfera de loucura e realidade, sendo condicionado a aceitar tais violências, entrando em um processo kafkiano de culpa, dúvida e medo.

4 O MICROPoder NA SEGURANÇA PÚBLICA A LUZ DA OBRA DE MICHAEL FOUCAULT

Um homem sente-se mais homem quando se impõe e faz dos outros homens um instrumento de sua vontade (Jouvenel, 2010).

Nesse sentido, o poder quando exercido de forma sistemática e autoritária, se revela nada mais, nada menos que um instinto de dominação humana, que é a dominação de um homem sobre outro homem; tendo este poder como principal característica: a obediência e o comando (Jouvenel, 2010).

A relação de poder exige de um lado a ordem e de outro lado a obediência; pois neste caso há a busca para satisfazer o desejo e a vontade de um sobre o outro, servindo aquele de todos os meios para atingir seus objetivos, inclusive ameaça, coação ou sanções (Weber, 2004).

Para o filósofo Foucault (2007), o poder transborda seu aspecto sancionatório, repressivo e hierárquico; podendo ser visto também sob uma perspectiva mais capilar e fluida.

Desta forma:

O poder não é propriedade de ninguém. É algo que se exerce, que se efetua, que funciona como uma maquinaria como uma máquina social que não está situada em um lugar privilegiado ou exclusivo, mas se dissemina por toda a estrutura social. Não é um objeto, uma coisa, mas uma relação.

O poder não é algo que se possa dividir entre aqueles que possuem e o detêm exclusivamente e aqueles que não possuem e lhe são submetidos. O poder deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como riqueza ou bem (Foucault, 2007, p. 183).

Assim:

O que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele não pesa só como uma força que diz não, mas pelo fato que ele permeia nas instituições, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso. Deve-se considerá-lo como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social muito mais do que uma instância negativa que tem por função reprimir (Foucault, 1979, p. 7).

Em outras palavras, Foucault entende que o poder é dinâmico e está inerente aos discursos e nas práticas discursivas das pessoas, afirmando ainda, que todo poder ao ser aplicado em alguém gera em contrapartida um contrapoder de quem a sofre.

Desse modo, o poder apresenta sua dupla face, ao mesmo tempo repressivo, mas também produtivo, que se atrela de modo fundamental às formulações discursivas.

O poder pode ser compreendido como um feixe de relações, que se articula através de uma espécie de estrutura mais ou menos coordenada, ou seja, não é possível determiná-lo em um lugar específico (Foucault, 1984).

Neste diapasão, o poder é compreendido como um feixe de relações, como algo que sempre se renova ou está em constante transformação, de modo que sua força con-

siste na plasticidade com que atua, e nos lugares que se faz presente, hora delimitando fronteiras, hora supondo a ideia de liberdade e possibilidade de escolhas dos sujeitos por ele atravessados (Foucault, 1984).

Dessa forma, o poder torna-se algo que, necessariamente, não precisa ser nomeado, mas está a todo tempo pondo à prova quem deve ordená-lo. Assim, todo indivíduo encontra-se em posição de exercer e suportar poderes de outros. Poder não tem dono, nem lugar. Ganha-se e perde-se. Aparece e desaparece (Foucault, 1984).

Valendo destes argumentos o exercício eficaz do poder não se restringe a atos de exclusão, repressão, censura, recalcamento uma vez que lhe é indispensável a produção de efeitos positivos em níveis diversos, que incluem o do saber (Foucault, 2005).

Assim, poder e saber estão intrínseca e inexoravelmente relacionados. Um produz o outro, de modo que não há relação de poder sem a constituição correlata de um campo de conhecimento, nem qualquer conhecimento que não pressuponha e constitua, ao mesmo tempo, relações de poder”, produzindo realidades, “rituais de verdade” e discursos (Foucault, 2005).

Diante destes ensinamentos, observa-se que o micropoder exercido nos órgãos de Segurança Pública, apresenta uma peculiaridade em produzir saberes e verdades, no qual se alicerça a hierarquia, disciplina, força e a violência.

Tais poderes, determinam vestimentas adequadas, cortes de cabelos e de barba aceitáveis, jargões e sobretudo um padrão de conduta aceito institucionalmente, de modo que se naturaliza internamente na instituição a violência a aqueles que questionam tais verdades, sobretudo se tal agente for de baixa hierarquia, sendo tais violências internas, em sua maior parte, toleradas e banalizadas (Lima; Oliveira, 2016).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso identificar os inúmeros pequenos focos de poder, ou micropoder, que, podem ser um pequeno chefe, um guarda de trânsito, um diretor de prisão, um juiz ou um Policial, de forma que identificando estes focos de micropoder, eles carregam consigo saberes que geram conhecimento (Foucault, 2005).

O artigo apresentado trata do micropoder na Segurança Pública a luz da teoria foucaltiana, demonstrando que tais micropoderes de violências institucionais são basicamente oriundos da produção de valores e de condutas tidas como aceitáveis e outras como inaceitáveis.

Diante do exposto, a obra foucaltiana nos permite compreender a lógica do poder e toda sua complexidade que ocorre internamente nos microespaços de Segurança Pública,

de modo que tal análise foi desenhada sob a convicção de que conhecer estes mecanismos de poder que circulam nas malhas finas destes espaços públicos é a base para uma melhor compreensão, resistência e enfrentamento destas práticas institucionais violentas que foram historicamente estabelecidas e enraizadas, que implicam graves danos e transbordam a esfera individual do policial que sofre, reverberando muitas vezes em sua família e no cumprimento da realização do serviço público.

REFERÊNCIAS

- BARRETO, Margarida Maria S. **Violência, saúde e trabalho**: uma jornada de humilhações. São Paulo, SP: EDUC-Fapesp, 2006.
- BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.
- BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- DAL ROSSO, Sadi. **Mais trabalho!** A intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo, 2008.
- DINIZ, Nádia Souki. **A banalidade do mal em Hannah Arendt**. 1995. 170f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia e Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1995. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/VCSA-BENTA2>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- FIGUEIRÓ, Rafael. A polícia penal do Rio Grande do Norte: três analisadores para pensar subjetividade e trabalho em prisões. **O Público e O Privado**, Fortaleza, v. 21, n. 45, p. 62-83, 2023. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/10592>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- FLOR, Márcia Cristina Silva. **Entre o sapatinho e o coturno**: oscilação entre o dissimulado e o ostensivo na atuação de milicianos no Rio de Janeiro entre os anos de 2006 e 2014. 2020. 175f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/17870#preview-link0>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2025.
- FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1984.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 24. ed. São Paulo: Graal, 2007.
- FOUCAULT, Michel. Verdade e poder. In: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões. Tradução de Raquel Ramalheite. 30. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

GALTUNG, Johan. Violence, peace, and peace research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969. Disponível em: https://www2.kobe-u.ac.jp/~alexroni/IPD%202015%20readings/IPD%202015_7/Galtung_Violence,%20Peace,%20and%20Peace%20Research.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025.

GRIZA, Anne. **Implicações das culturas organizacionais da Polícia Civil na vida familiar dos policiais**. 2012. 213f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal Rio Grande Sul, Porto Alegre, 2012.

GUÉDES, Márcia Novaes. **Terror psicológico no trabalho**. São Paulo: LTr, 2003.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral: a violência perversa no cotidiano**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2001.

JOUVENEL, Bertrand de. **O poder: história natural do seu crescimento**. São Paulo: Peixoto Neto, 2010.

KRUGER, Caroline; ARRUDA, Diego de O.; MARIANI, Milton Augusto P. Por dentro do cárcere: Evidências de violência institucional em um presídio feminino na fronteira entre Brasil e Bolívia. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 435-452, set./dez. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/15467>. Acesso em: 26 ago. 2025.

LIMA, Igor Frederico Fontes de; OLIVEIRA, Ilzver de Matos. Desmilitarização das polícias, política criminal e direitos humanos no Estado Democrático de Direito. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 01-19, 2016. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0065/2016.v2i1.285. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistacpc/article/view/285>. Acesso em: 28 ago. 2025.

LUNELLI, Carlos Alberto. Risco ecológico, jurisdição e indenização por dano extrapatrimonial-ambiental futuro no estado socioambiental. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da (org.). **Dano ambiental e gestão do risco: atualidades em jurisdição e políticas públicas**. Caxias do Sul, RS : EducS, 2016.

MORIN, Edgar. **Terra-Pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2003.

ROSA, Fabiane Ramos. **O abuso de poder nas relações de trabalho no contexto da administração pública brasileira: um estudo de casos múltiplos**. 2016. 119f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia: Psicologia Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/19164>. Acesso em: 26 ago. 2025.

WEBER, Max. **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 2004.

CAPÍTULO VIII

A PENALIDADE NEOLIBERAL E A NOVA RAZÃO DOS SISTEMAS PENAIIS¹

Adriano Fernandes Nunes²

1 INTRODUÇÃO

Em sua clássica obra *Punição e estrutura social*, Kirchheimer e Rusche foram pioneiros na articulação entre sistema de punição e modo de produção. Ao descreverem a história das penas desde a Idade Média até o início do século XX, os autores perceberam a existência de correlações entre os métodos de punição adotados em determinado contexto histórico e as relações de produção a ele subjacentes. O ponto de partida dos autores foi a constatação de que “a pena como tal não existe; existem somente sistemas de punição concretos e práticas penais específicas” (Kirchheimer; Rusche, 2004, p. 19). Em outras palavras, não há uma categoria pura, ontologicamente definida, de pena; a punição estatal se manifesta a partir de seu contexto concreto, determinado social e economicamente.

Nessa perspectiva, o sentido conferido à punição se alterou drasticamente nas últimas décadas. A crise do modelo econômico fordista e das políticas de bem-estar social, iniciada na segunda metade dos anos 1970, engendrou profundas modificações no funcionamento dos sistemas penais³ e nos objetivos da pena nos países capitalistas. Assim, as técnicas de poder que caracterizavam a sociedade disciplinar, descritas por Foucault (2014), não dão conta dos mecanismos de exclusão contemporâneos. A advertência de que “os anéis de uma serpente são ainda mais complicados que os buracos de uma toupeira”, proferida por Deleuze (1992, p. 226) ainda em 1990, antecipa a complexidade das novidades punitivas que surgem com o neoliberalismo.

Em linhas gerais, apenas à guisa de introdução, é possível definir o neoliberalismo como um modo de regulação que reflete as transformações estruturais do capitalismo nas

¹ Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento da minha pesquisa.

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Graduado em Direito pela UFRJ. E-mail: adrrda fla@gmail.com.

³ Pelo termo “sistema penal”, entendemos o conjunto dos aparelhos judicial, policial e prisional, que compreendem a totalidade do aparato punitivo estatal (Batista, 2020, p. 25).

décadas finais do século XX. Ele se caracteriza, segundo Mascaro (2013, p. 191-195), pela precarização generalizada das condições de trabalho, pela abundância de privatizações e por uma alteração lógica no funcionamento do Estado, que passa a operar diretamente em consonância com a política dos capitais. Em relação à produção, o neoliberalismo marca a passagem do fordismo para o pós-fordismo, com o abandono dos grandes estoques de mercadoria e a adoção do modelo *just in time* (Figueiredo, 2021, p. 26). Em outro nível, também reflete uma nova racionalidade, pautada pelo esvaziamento do conceito de cidadania em prol do individualismo de mercado (Dardot; Laval, 2016).

Tendo isso em vista, o objeto deste trabalho é a atuação dos sistemas penais no modelo político-econômico neoliberal. Pretende-se, a partir da proposta de uma pesquisa teórica, inventariar referências úteis para uma compreensão crítica das particularidades da punição criminal no neoliberalismo. Para tanto, o ponto de partida é a análise do que Wacquant (2011) denomina “penalidade neoliberal”⁴, intimamente relacionada com a queda das políticas de bem-estar social. O tópico seguinte trata mais especificamente da função atual da prisão e das categorias teóricas que permitem avaliá-la. Por fim, trata-se de contribuições de correntes teóricas materialistas acerca do tema, que possibilitam, a partir do estudo do sistema penal como componente do modo de regulação do capitalismo pós-fordista, avançar na compreensão da relação entre pena e neoliberalismo.

2 A CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DA PENALIDADE NEOLIBERAL

No último quarto do século XX, diversos países registraram, simultaneamente, a ocorrência de dois fenômenos: o crescimento vertiginoso das taxas de encarceramento e o desmonte sistemático de suas políticas de bem-estar social. Esses dois eventos não se realizaram de forma paralela, nem são reflexo de eventuais aumentos no índice de criminalidade. Na realidade, “a destruição deliberada do Estado social e a hipertrofia súbita do Estado penal transatlântico [...] são dois desenvolvimentos concomitantes e complementares” (Wacquant, 2003, p. 55).

A obra de Loïc Wacquant pode ser utilizada como referência inicial para a compreensão desse processo, que está no cerne da penalidade neoliberal. O autor situa o inchaço do setor penal na administração pública no período histórico de crise do “Estado providência”. Há, para ele, uma relação causal entre a ascensão do neoliberalismo e o aumento dos gastos públicos com os setores penitenciário e policial. Wacquant (2011, p. 96) argumenta que o orçamento destinado à pena “só foi possível ao se amputarem as somas

⁴ O termo “penalidade”, na obra de Wacquant (2011, p. 9), se refere “ao conjunto das práticas, instituições e discursos relacionados à pena e, sobretudo, à pena criminal”.

destinadas às ajudas sociais, à saúde e à educação”. A despeito da doutrina de Estado mínimo no que diz respeito à intervenção econômica e à proteção social, o neoliberalismo une a “mão invisível” do livre mercado e o “punho de ferro” do sistema penal, criando um “novo governo de insegurança social” (Wacquant, 2011, p. 19).

Essa tendência reflete uma reorganização estrutural do Estado. As medidas de combate à pobreza são substituídas por um papel de destaque do setor penal, que passa a se encarregar da resposta estatal à miséria. Logo, a supressão da assistência estatal produz os próprios problemas sociais que o sistema penal é incumbido de combater. Em suma, o movimento descrito consiste na adoção de uma política de criminalização das consequências da pobreza (Wacquant, 2003, p. 27). A penalidade neoliberal se insere em uma lógica estatal mais ampla que tem como objetivo, ao invés da eliminação da desigualdade social e do desemprego, o gerenciamento punitivo das consequências deletérias desses mesmos problemas.

Indo além da descrição do Estado providência para o Estado penal, Wacquant também analisa as funções reais⁵ da penalidade neoliberal, em sua condição de instrumento de controle social. Apesar da proliferação de construções discursivas em torno da ideia de “tolerância zero”, a função declarada de combate à criminalidade não descreve de forma apropriada os reais objetivos dos sistemas penais. Na verdade, a prisão opera como um componente de regulação do mercado de trabalho desqualificado. Ela serve como um meio de gestão das amplas camadas de trabalhadores precarizados que surgem com a desregulamentação da economia. O sistema carcerário consiste, assim, em um instrumento de controle e disciplina desses grupos, capaz de garantir a manutenção da economia informal e das baixas remunerações. Ademais, as altas taxas de encarceramento reduzem artificialmente o nível de desemprego, obscurecendo as reais condições do trabalho assalariado (Wacquant, 2011, p. 104-105).

O sistema prisional também funciona como meio de perpetuação da desigualdade racial, percebida pela composição étnica das populações carcerárias de diferentes países⁶. Por meio de um controle diferencial do crime, ele contribui para a dominação de grupos marginalizados e superexplorados, rotulados como perigosos (Wacquant, 2011, p. 106). De forma particularmente marcante nos Estados Unidos, a prisão desempenha um papel

⁵ Sobre a distinção entre funções reais e funções declaradas da pena, uma importante contribuição da criminologia crítica, Santos (2018, p. 82) aduz que os objetivos reais são, historicamente, atrelados à manutenção de certas relações de poder e à perpetuação da ordem social vigente, ainda que mascarados ideologicamente pela suposta defesa de interesses gerais.

⁶ A taxa de encarceramento dos negros nos Estados Unidos é cerca de cinco vezes maior do que entre os brancos (Nellis, 2021). No Brasil, cerca de dois terços dos presos são pretos ou pardos, ao passo que esses grupos englobam pouco mais do que a metade da população total (INFOPEN, 2020).

semelhante ao gueto, como espaço de segregação e encerramento da população negra (Wacquant, 2007, p. 332).

Além da prisão - que será objeto de análise mais aprofundada no próximo capítulo -, os próprios mecanismos de assistência social incorporaram uma perspectiva mercantil e punitivista. “A lógica panóptica e punitiva própria do campo penal tende a contaminar e em seguida redefinir os objetivos e os dispositivos da ajuda social” (Wacquant, 2011, p. 107). Isso ocorre, por exemplo, por meio da coleta sistemática de informações das populações assistidas por programas de proteção, que resulta na criação de bancos de dados que detalham e classificam os comportamentos de cada indivíduo. Outro aspecto é o condicionamento do recebimento de auxílios governamentais a certas condutas, como a abstenção ao consumo de drogas.

A expansão desses mecanismos mais sutis de vigilância e controle social levam Wacquant a empregar o termo “social panoptismo”. Trata-se de uma ramificação da penalidade neoliberal, que ocupa espaços não necessariamente controlados pelo sistema penal em sua versão mais repressiva. Esse fenômeno consiste em “uma forma comparativamente suave do tratamento punitivo da pobreza”, que pode ser combinada com o encarceramento no cumprimento das funções do sistema penal (Wacquant, 2011, p. 130).

De Giorgi (2006) é outro autor que descreve as particularidades da penalidade neoliberal. Ele argumenta que o pós-fordismo implica uma profunda reorganização do sistema capitalista, por meio da transformação de uma economia de produção em uma economia de informação e da incorporação do desemprego como um fato estrutural. A consequência seria a formação de uma enorme força de trabalho global, que, por oposição às classes operárias organizadas do período fordista, assume as características de “multidão” (De Giorgi, 2006, p. 65).

No pós-fordismo, é atribuída ao sistema penal a função de administrar esse excesso populacional que não é absorvido pelo mercado de trabalho e, nessa condição, torna-se “potencialmente perigoso” (De Giorgi, 2006, p. 96). A penalidade neoliberal é definida sobretudo por uma racionalidade atuarial, que define e identifica as categorias sociais de risco e as designa como alvo do poder punitivo.

Por conta das especificidades do capitalismo contemporâneo, as estratégias de controle próprias desse período se distinguem radicalmente do período fordista. Para De Giorgi (2006, p. 92), houve a transição de um poder disciplinar para “modalidades de controle caracterizadas por uma condição de não saber”. No primeiro caso, o poder se localizava sobre o corpo e o potencial produtivo dos indivíduos⁷. Já no pós-fordismo, o

⁷ Sobre o tema, Foucault (2014, p. 134) aponta que a disciplina decorre “de uma descoberta do corpo como objeto e alvo de poder”. Sua representação máxima é a vigilância panóptica, que permite a observação ininterrupta.

controle está centrado na multidão, ou seja, em categorias amplas de pessoas, em vez de sujeitos tomados individualmente. Seu objetivo principal é o controle de grupo, que possui como alvo o excedente populacional considerado indesejável. Por essa razão, as práticas penais confluem para uma nova forma de penalidade, em que o encarceramento assume muito mais funções de exclusão e neutralização do que de correção individual.

3 O PAPEL DA PRISÃO NA PENALIDADE NEOLIBERAL

Nas sociedades disciplinares, a prisão e outras instituições sociais, como hospitais, manicômios e escolas, estavam no centro do exercício do poder. Por meio da disciplina, buscava-se extrair o máximo de utilidade de cada indivíduo e produzir corpos “dóceis”, necessários economicamente em um momento de centralidade da produção industrial (Foucault, 2014, p. 135-136). O poder disciplinar, para além da identificação com uma instituição específica, atravessava todas as espécies de aparelhos (Deleuze, 1988, p. 35).

O pós-fordismo, entretanto, marca a decadência do poder disciplinar e a crise das instituições em que ele se baseava. Segundo Deleuze (1992, p. 220), os meios de confinamento dão lugar, no período neoliberal, a novas formas de controle ao ar livre. A sociedade disciplinar é substituída pela sociedade de controle, capaz de atender às necessidades de um capitalismo de sobreprodução. Desse modo, o exercício do poder se altera radicalmente. Ainda de acordo com Deleuze (1992, p. 225), o regime das prisões passa a se caracterizar pela “busca de penas ‘substitutivas’, ao menos para a pequena delinquência, e a utilização de coleiras eletrônicas que obrigam o condenado a ficar em casa em certas horas”.

Com efeito, a penalidade neoliberal é marcada pela proliferação de medidas penais alternativas, que, se reduzem o tratamento punitivo dado pelo sistema prisional, mantém a vigilância sobre seus alvos. Há, assim, um processo de expansão horizontal do sistema penal (Wacquant, 2011, p. 94). Santos (2018, p. 116) destaca que as transformações internas do capitalismo provocaram um aumento do controle social, exercido sobre setores produtivos e não produtivos. Há um deslocamento da estratégia de controle da prisão para a cidade, que possibilita mais vigilância e rigor punitivo. O estudo realizado por Augusto (2012) acerca da aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto para jovens demonstra como essas formas de controle são encarregadas de neutralizar possibilidades de resistência. Tais políticas, ainda que menos excludentes que a prisão, também contribuem para a desagregação dos grupos sociais que pretendem dominar.

Contudo, a transição para o neoliberalismo não significou um arrefecimento do recurso à prisão, o que se demonstra, como o último capítulo abordou, pelo aumento sensível das taxas de encarceramento. Nesse sentido, mostrou-se incorreta a previsão feita por

Foucault de que a crise da sociedade disciplinar levaria à retirada de cena da penitenciária (Wacquant, 2015, p. 13). Pode-se dizer que a penalidade neoliberal é caracterizada pela dupla tendência de expansão vertical – que se deve à hiperinflação carcerária – e expansão horizontal do sistema penal.

Há algumas categorias teóricas que auxiliam na compreensão do papel contemporâneo da prisão. Uma delas, que abrange particularmente a realidade norte-americana, é o complexo industrial-prisional. Esse termo enuncia a tese de que a exploração da mão de obra prisional é um componente importante da expansão do setor penitenciário. Além do trabalho realizado pelos condenados e aproveitado por corporações privadas, o complexo é formado por uma ampla rede de empresas prestadoras de serviços, comunidades correcionais e, evidentemente, as próprias prisões. A construção de presídios privados acelerou-se a partir do fim do século XX, como mais um sintoma da influência da lógica neoliberal nos sistemas penais⁸.

Para Davis (2019, p. 94), o complexo industrial-prisional – também denominado “industrial-correcional” ou “industrial-penal” – surge, historicamente, como uma extensão da indústria militar norte-americana; “esses dois complexos se apoiam e se promovem mutuamente e, na verdade, muitas vezes compartilham tecnologias”. Assim, há muitas companhias privadas que possuem interesse ativo na manutenção e ampliação da rede carcerária. Em primeiro lugar, a tendência de privatização de presídios estimula a construção de novas unidades a fim de aumentar a lucratividade do mercado penitenciário. Essa necessidade ainda é alimentada pela atividade das demais empresas que compõem o complexo, seja as que se utilizam diretamente do trabalho prisional ou as que fornecem os serviços necessários para o funcionamento das prisões (Deflem; Lilly, 1996, p. 13). A ampla penetração do setor privado e da lógica mercantil no âmbito penitenciário também atinge os presídios públicos, o que demonstra que o complexo industrial-prisional vai muito além da privatização (Davis, 2019, p. 108).

De tal modo, é possível considerar o controle do crime como um produto, como fez Christie (2000, p. 111). Para o autor, é equivocado o senso comum de que a punição está desvinculada das condições do mercado. Na realidade, a indústria prisional se revela, em diversos países, um setor econômico importante a nível nacional, que possui como matéria-prima os prisioneiros (Donzinger, 1996, p. 87). Evidentemente, o patamar atual de influência do mercado é possível em razão do neoliberalismo, que aprofunda a mercantilização das relações sociais e das políticas públicas.

⁸ Nos Estados Unidos, as prisões privadas eram responsáveis por pouco mais de 90.000 presos em 2022, número que corresponde a cerca de 8% da população carcerária do país (Buday, 2024). No Brasil, havia 32 presídios privados em 2019 (Brembatti; Fontes, 2019).

Todavia, a tese do complexo industrial-prisional está sujeita a algumas críticas, ou, pelo menos, possui certas limitações para a compreensão da penalidade neoliberal. Wacquant (2011, p. 108) considera que essa categoria possui três lacunas importantes. Em primeiro lugar, limita a transformação conjunta dos aparatos social e penal à “industrialização” do sistema carcerário, distanciando-se da profunda reorganização das funções estatais na era neoliberal. Ademais, superestima os interesses privados das empresas do setor carcerário, em detrimento da compreensão do projeto político que orienta a formação do Estado pós-fordista. Por fim, omite o papel da lógica assistencial no setor penitenciário e da confluência entre os mecanismos de ajuda social e o sistema penal. Por conta desse último fator, o autor propõe o conceito de complexo comercial carcerário-assistencial, que engloba as instâncias punitivas em conjunto com os programas assistenciais (Wacquant, 2003, p. 51).

Além dessas ponderações, pode-se perceber que o complexo industrial-prisional se limita a apenas uma das funções da punição no neoliberalismo - nesse caso, de exploração econômica direta. Por mais que o sistema penitenciário seja, atualmente, atravessado por uma lógica de mercantilização, a prisão ainda exerce outras funções de controle que escapam ao aproveitamento econômico. O aparelho penal permanece com o objetivo de reprodução das relações sociais, por meio do controle diferencial do crime (Santos, 2018, p. 82). Como visto anteriormente, no cerne da penalidade neoliberal estão a gestão da força de trabalho excedente e dos demais grupos sociais indesejados pelo sistema.

De acordo com Figueiredo (2021, p. 107), a prisão adquiriu, sobretudo, o caráter de depósito. A instituição prisional teria sido despida de seu conteúdo humanitário e da função de ressocialização. O sentido de prender é, assim, apenas conter. A prisão-depósito tem como objetivo o armazenamento de indivíduos considerados perigosos. De tal modo, ela deixa de ser similar às escolas e hospitais, como ocorria no período disciplinar, para assumir as características de um “armazém” (Figueiredo, 2021, p. 117). O chamado modelo *warehousing* define a política criminal norte-americana e, cada vez mais, influencia as diretrizes prisionais de outros países.

Por trás do desenvolvimento desses modelos prisionais excludentes, há políticas criminais baseadas em uma lógica atuarial, ou seja, no cálculo estatístico de riscos e prejuízos. O atuarialismo penal, oriundo de técnicas utilizadas no ramo empresarial de seguros, substitui os direitos humanos pelo princípio da eficiência como norte da política criminal (Figueiredo, 2021, p. 106). Dessa forma, acentua os custos humanos do encarceramento em massa, em especial a perpetuação da miséria, em nome de um discurso tecnocrata de combate à criminalidade - que esconde os reais objetivos de controle social e “gestão dos supérfluos”.

Dieter (2012, p. 38) localiza o início da infiltração da estatística no âmbito da política criminal ainda no século XIX, como resultado do desenvolvimento das ciências huma-

nas. Nesse momento, seu uso estava de acordo com a criminologia hegemônica, baseada na explicação do desvio a partir de correlações biológicas. O advento do neoliberalismo redimensionou e ressignificou a utilização das ciências atuariais no âmbito penal. A política criminal atuarial se distancia radicalmente do objetivo de reinserção do infrator na sociedade, que pautava a atuação do sistema penal no período fordista. Sua lógica é, sobretudo, a neutralização de delinquentes “crônicos”, classificados como de alto risco. Um exemplo disso é o endurecimento do tratamento penal de reincidentes, cuja expressão máxima é a política *three strikes*, criada nos Estados Unidos (Dieter, 2012, p. 98). Trata-se da penalização desproporcionalmente severa de um indivíduo após o cometimento de sua terceira infração, mesmo que as três, isoladamente analisadas, não sejam muito graves.

A lógica atuarial é cada vez mais presente tanto no âmbito da execução penal quanto na atuação de forças policiais. No primeiro caso, o objetivo é classificar os condenados de acordo com a variável de baixo ou alto risco. As ferramentas atuariais produzem uma hierarquização estatística dos presos e uma distribuição espacial nas prisões, conforme os prognósticos de risco. Dieter (2012, p. 121) argumenta que a classificação atuarial afeta profundamente as condições de vida no cárcere, ao determinar o tratamento e o nível de vigilância que cada condenado deve receber. Em relação à repressão policial, Santos (2021, p. 329) constata o desenvolvimento de “novas estratégias de controle social [...] orientadas por práticas de *tolerância zero* em guerras contra o crime, em especial contra as drogas”.

No pós-fordismo, portanto, os sistemas penais se caracterizam, em todas as suas instâncias, mais pela neutralização do que pelo ideal de reabilitação; e mais pelo eficientismo do que pelo respeito às garantias. Seja em relação à prisão propriamente dita ou às estratégias de controle mais difusas, o que se verifica é a prevalência de uma lógica atuarial. Assim, essas novas técnicas de poder reorganizam o funcionamento dos aparelhos punitivos em escala global, delimitando o que denominamos penalidade neoliberal.

4 PENA E REGULAÇÃO NO NEOLIBERALISMO

Este último capítulo articula as particularidades da penalidade neoliberal expostas até o momento com contribuições da criminologia marxista acerca do tema. Faz-se necessário, inicialmente, desenvolver alguns pressupostos metodológicos importantes.

Santos (2018, p. 39) utiliza o termo “criminologia radical” para designar o estudo do fenômeno criminal a partir das categorias da teoria marxista. A criminologia radical se distinguiria das demais correntes críticas justamente por estar atrelada a uma construção teórica de cunho materialista. Dessa forma, seu ponto de partida é a compreensão do Estado e do direito como instrumentos políticos de dominação de classe, maquinados pelos grupos hegemônicos.

De acordo com Santos, as correntes criminológicas tradicionais se assentam sobre a definição legal de crime, que, por sua vez, pressupõe a aceitação de uma pretensa neutralidade do direito. Na verdade, porém, o fenômeno jurídico demonstra ser historicamente condicionado à defesa da classe burguesa. Disso decorre que “a solução para o problema do crime depende da eliminação da exploração econômica e da opressão política de classe” (Santos, 2018, p. 36). Assim, a criminologia radical abandona a concepção clássica da punição como resposta natural e inevitável ao crime, buscando compreender o problema em sua totalidade social.

Uma das bases teóricas e metodológicas essenciais da criminologia radical é a obra de Pachukanis, que buscou a construção de uma teoria materialista do direito. Para o autor, a forma jurídica está historicamente vinculada ao desenvolvimento da economia mercantil capitalista. Os aparatos legais e judiciais são, assim, uma forma de mediação das relações privadas entre os burgueses, que correspondem aos sujeitos de direito por excelência (Pachukanis, 2017, p. 62). No âmbito penal, Pachukanis identificou a origem da pena de prisão no processo histórico de mercantilização das relações sociais: a pena funciona como um “equivalente geral” de troca do crime, do mesmo modo como o dinheiro é o equivalente da troca de mercadorias (Santos, 2018, p. 88). Nesse sentido, “o direito penal, assim como o direito em geral, é uma forma de relação entre sujeitos egoístas isolados portadores de interesse privado autônomo” (Pachukanis, 2017, p. 183).

Em outras palavras, as categorias penais clássicas – notadamente, as ideias de pena, delito e culpa – não são a sequência lógica de um princípio de proteção social, pois, na prática, se provam conceitos abstratos incapazes de cumprir funções de prevenção. Antes disso, elas têm origem no modo geral de funcionamento da sociedade capitalista, baseada na troca de equivalentes. Portanto, é a lógica de que “a uma culpa igual cabe uma igual medida penal” que estrutura a punição burguesa, que, ao mesmo tempo em que espelha as relações de produção, é um elemento de repressão das classes trabalhadoras (Pachukanis, 2017, p. 179).

Utilizando o método marxista de análise no âmbito criminológico, Kirchheimer e Rusche avançaram, por uma perspectiva histórica, na compreensão do fenômeno criminal em sua totalidade social. Como foi abordado na introdução deste texto, os autores sustentaram a tese de que a cada modo de produção corresponde um sistema de punição específico, capaz de atender às suas necessidades políticas e econômicas (Kirchheimer; Rusche, 2004, p. 19). A invenção da pena de prisão é, assim, resultado de uma determinada conjuntura histórica. “Tanto os princípios de proporcionalidade quanto os métodos refinados de processo penal foram produto das revoluções burguesas” (Kirchheimer; Rusche, 2004, p. 197). O direito penal moderno nasce, assim, com a necessidade de políticas penais mais eficazes para o controle do proletariado emergente na Revolução Industrial.

Feita essa breve exposição inicial, os dois tópicos seguintes tratam de argumentos de base materialista acerca da relação entre pena e neoliberalismo: a inserção do sistema penal como componente do modo de regulação neoliberal e a hipótese da acumulação por espoliação salarial.

4.1 Sistema penal e modo de regulação

Neste tópico, cabe retomar a definição de neoliberalismo como modo de regulação elaborada por Mascaró. Para o autor, há duas categorias teóricas, desenvolvidas pelas chamadas escolas da regulação, que auxiliam em uma compreensão materialista das fases internas do capitalismo: regime de acumulação e modo de regulação (Mascaró, 2013, p. 173). O regime de acumulação corresponde às dinâmicas propriamente econômicas que caracterizam cada fase. Já o modo de regulação está relacionado com as articulações específicas de cada regime de acumulação com os âmbitos político e social. Compreendidas em conjunto, essas categorias fornecem um panorama teórico adequado para cada momento histórico.

Assim, a relação entre regime de acumulação e modo de regulação deve ser enxergada como uma “coexistência estrutural”, em que há uma unidade de fundo entre os dois termos - similar àquela que se coloca entre base e superestrutura. O regime de acumulação descreve os modos específicos de extração de mais valia e obtenção de lucro, enquanto o modo de regulação abrange o complexo institucional que perpetua a acumulação, formado pelo Estado e por instituições sociais como a escola, a igreja e os meios de comunicação de massa (Mascaró, 2013, p. 174).

O modo de regulação fordista era definido por uma ampla coesão social, na qual sindicatos, entidades empresariais e o Estado possuíam mecanismos de negociação coletiva para a defesa de seus interesses de classe. A intervenção estatal era um elemento marcante na vida social e econômica, possibilitando a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora - e, ao mesmo tempo, preservando sua exploração por parte da burguesia. Por conta disso, havia uma crença ideológica no progresso dentro do próprio capitalismo, que seria possibilitado pelo apaziguamento das contradições do capital por meio da ação estatal (Mascaró, 2013, p. 185-186).

Porém, o neoliberalismo rompe com a coesão fordista, estabelecendo um modo de organização social pautado pelo individualismo. Contudo, apesar da propagação da doutrina de Estado mínimo e da abertura às privatizações, o modelo neoliberal é definido, sobretudo, pela exponenciação do Estado. A ampla circulação de capitais exige uma larga coordenação dos Estados, a nível tanto interno quanto externo. Assim, “o pós-fordismo não é a reprodução econômica capitalista pelas costas dos Estados nacionais, mas, sim, um específico arranjo do capital permeado necessariamente pela forma política estatal”

(Mascaro, 2013, p. 196). O Estado mínimo se concretiza, por outro lado, no sucateamento dos serviços públicos – cuja prestação passa a ser delegada para a iniciativa privada – e no desmonte das políticas de bem-estar social.

Outra função do Estado é, justamente, o exercício do controle social pela atuação dos sistemas penais. O neoliberalismo exige um aparato punitivo capaz de sustentar seu regime de acumulação, destinado a aprofundar cada vez mais as desigualdades sociais. A partir dessa premissa, Silva (2017, p. 67) argumenta que o sistema penal é um componente do modo de regulação neoliberal, fundamental para a manutenção de sua configuração social. Foi necessário, assim, o desenvolvimento de uma nova forma de controle, que possibilitasse a estabilidade social propícia para a extração de mais valia. Assim, a política criminal atuarial e o controle do risco, que alimentam o encarceramento em massa, são os instrumentos contemporâneos de contenção e neutralização da classe trabalhadora.

Silva (2017, p. 68) conclui sua argumentação pontuando que as instâncias punitivas não se alteram por casualidade. Em vez disso, suas transformações refletem modificações mais profundas nas fases internas do capitalismo, uma vez que os sistemas penais cumprem funções concretas e imprescindíveis para a produção e a reprodução sociais. O estudo do neoliberalismo como modo de regulação permite observar, portanto, o papel que a intensificação do controle penal exerce em seu regime de acumulação.

4.2 Pena e acumulação por espoliação salarial

Ao elaborar sua crítica à economia da punição, Santos (2021, p. 415-416) concebe o sistema penal como uma potência econômica, que desempenha um papel fundamental na acumulação capitalista. O modelo pós-fordista ensejou uma transformação dupla nas sociedades burguesas: de um lado, alterou a estrutura econômica, por meio da centralização do capital financeiro e da consequente expulsão da força de trabalho excedente dos processos produtivo; e, de outro, modificou a lógica do sistema de controle social, introduzindo a punição como método de acumulação pela espoliação salarial dos grupos excedentes.

O conceito de espoliação salarial havia sido anteriormente empregado por Alemany (2019), que considera a pena como um componente necessário da superexploração. O sistema penal figura, no neoliberalismo, como um elemento político utilizado para comprimir os salários abaixo da força de trabalho, sobretudo nas regiões periféricas e dependentes, como a América Latina (Santos, 2021, p. 417). Isso é possível na medida em que o encarceramento é capaz de constranger os trabalhadores a aceitar o rebaixamento salarial. Em última instância, a expansão da repressão penal sobre a mão de obra precarizada força os trabalhadores a escolher entre o subsalário e a prisão.

De forma mais precisa, Alemany (2019, p. 21) argumenta que “não são as oscilações dos salários, mas a dialética entre o valor e o preço da força de trabalho o que explica as dinâmicas da punição sob o capitalismo”. Assim, a atuação do sistema penal contribui diretamente para o aumento da extração da mais valia. A redução artificial dos salários, empreendida pela gestão punitiva do proletariado e do exército industrial de reserva, deturpa o verdadeiro valor da força de trabalho e aumenta a margem de lucro dos capitalistas. Em suma, “assegurar a violação da força de trabalho e a maior lucratividade do capital. Este é o sentido da punição no capitalismo dependente” (Alemany, 2019, p. 91)⁹.

Para levar a cabo a violação do valor da força de trabalho, o modelo neoliberal depende da existência de grupos sociais passíveis de superexploração. Aqui, novamente, é possível perceber como as massas excluídas do mercado de trabalho são necessárias para a perpetuação da acumulação. Para promover a circulação do capital, é fundamental manter uma parcela da população sob o jugo constante da criminalização, de modo a forçar os trabalhadores integrados à produção a aceitar a espoliação de parte do fundo dos salários. Às classes marginalizadas, portanto, resta a alternativa entre o mercado de trabalho precarizado e sub-remunerado e ingresso na seara penal – seja pela efetiva entrada no crime seja pelos processos de criminalização movidos pela ação seletiva das agências de controle.

Ademais, é possível constatar, sobretudo na realidade latino-americana, que a delimitação dos nichos de superexploração é determinada por critérios sociais e raciais. A exploração neoliberal é particularmente acentuada contra os trabalhadores negros, geograficamente delimitados como moradores das periferias e favelas das grandes cidades (Alemany, 2019, p. 303). Não é coincidência que essa mesma população seja o alvo prioritário do encarceramento em massa. São o controle e a repressão que intensificam sua subordinação ao capital.

Portanto, a hipótese da acumulação por espoliação salarial permite avançar na associação entre pena e modo de produção, originalmente articulada por Kirchheimer e Rusche. Da forma como é sustentada por Alemany e Santos, essa categoria insere a punição no próprio âmbito da produção e da circulação, e não como um mero reflexo da forma de organização social vigente.

⁹ Por essa perspectiva, Alemany contesta a tese de Wacquant e sua validade para a realidade dos países periféricos. “Aqui, a política social não é antípoda da política penal, como certa crítica forânea tem vulgarizado. As teses que opõem mecanicamente ‘Estado social’ e ‘Estado penal’ são completamente inaplicáveis à realidade dos países dependentes. O fortalecimento do ‘braço caritativo’ do Estado é insuficiente para resolver os nossos problemas de violência policial, punitivismo judicial e encarceramento em massa” (Alemany, 2019, p. 91-92).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível extrair algumas conclusões da exposição teórica realizada até aqui. Em primeiro lugar, delimitou-se o neoliberalismo, a nível conceitual e temporal, como um modo de regulação específico do estágio histórico em que o capitalismo se encontra atualmente. Além de suas características mais evidentes no âmbito político e econômico, o neoliberalismo acarretou transformações marcantes no funcionamento dos sistemas penais, que se manifestaram, empiricamente, pelo aumento exponencial das taxas de encarceramento nas últimas décadas do século XX.

A breve análise da obra de Wacquant, realizada no segundo capítulo, permitiu compreender a transformação burocrática do Estado burguês decorrente da crise da social-democracia. A reorganização das estruturais estatais levou à hipertrofia do Estado penal, necessária para o controle dos grupos sociais atingidos pelos cortes na assistência social. Nas raízes históricas da penalidade neoliberal está, portanto, um “redesenho do perímetro e da missão do Leviatã” (Wacquant, 2011, p. 22), que tem como efeito o abandono da missão ressocializadora da pena.

No terceiro capítulo, foi possível constatar a limitação do conceito de complexo industrial-prisional para compreender a expansão do sistema carcerário. Ainda que suas premissas sejam corretas e verificáveis empiricamente, fica evidente que a prisão desempenha, no bojo da penalidade neoliberal, funções mais complexas do que a geração direta de lucro. Nesse sentido, as referências abordadas no quarto capítulo permitiram chegar a resultados mais precisos acerca do problema de pesquisa. Ao tratar o sistema penal como um componente do modo de regulação neoliberal, ficou claro que o encarceramento em massa, além do armazenamento dos grupos indesejáveis, opera de modo mais profundo no próprio âmbito econômico. Em resumo, o argumento que se sustentou é que o controle punitivo da força de trabalho, mediado pela política criminal atuarial e com o objetivo de garantir a espoliação salarial, condiciona a penalidade neoliberal. Com isso, foi possível atingir o objetivo geral do artigo.

REFERÊNCIAS

- ALEMANY, Fernando Russano. **Punição e estrutura social brasileira**. 2019. 370f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-02072020-153548/pt-br.php>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- AUGUSTO, Acácio. Juridicalização da vida: democracia e participação. Anarquia e o que resta. **Psicologia & Sociedade**, Recife, v. 24, n. spe., p. 31-38, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/XqncDDkqwq7nbLQn9BDY5wq/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2020.

BREMBATTI, Katia; FONTES, Giulia. Presídios privados no Brasil. **Gazeta do Povo**, 14 jun. 2019. Disponível em: <https://especiais.gazetadopovo.com.br/politica/presidios-privados-no-brasil/>. Acesso em: 29 jul. 2024.

BUDAY, Kristen Mackenzie. Private prisons in the United States. **The Sentencing Project**, 21 feb. 2024. Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/reports/private-prisons-in-the-united-states/>. Acesso em: 29 jul. 2024.

CHRISTIE, Nils. **Crime control as industry: towards gulags, Western style**. 3. ed. Nova York: Routledge, 2000.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIS, Ângela. **Estarão as prisões obsoletas?** 4. ed. Rio de Janeiro: Difel, 2019.

DE GIORGI, Alessandro. **A miséria governada através do sistema penal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

DEFLEM, Mathieu; LILLY, J. Robert. Profity and penalty: an analysis of the corrections-commercial complex. **Crime & Delinquency**, Nova York, v. 42, n. 1, p. 3-20, 1996.

DELEUZE, Gilles. **Foucault**. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

DELEUZE, Gilles. *Post-scriptum sobre as sociedades de controle*. In: DELEUZE, Gilles. **Conversações: 1972-1990**. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 1992. p. 219-226.

DIETER, Maurício Stegemann. **Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história**. 2012. 309f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/28416>. Acesso em: 26 ago. 2025.

DONZINGER, Steve. **The real war on crime: report of the National Criminal Justice Commission**. 1. ed. Nova York: Perennial Publishers, 1996.

FIGUEIREDO, Carlos Eduardo. **A gestão dos supérfluos: neoliberalismo e prisão-depósito**. 1. ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2021.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

INFOPEN. Levantamento nacional de informações penitenciárias: período de julho a dezembro de 2019. **Departamento Penitenciário Nacional**, 2020. Disponível em: <https://app.powerbi.com/viewr=eyJrJoiMmU4ODAwNTAtY2lyMS00OWJiLWE3ZTgtZnJyY2ZhNTYzZDIiIiwidCI6ImViMDkwN-DlWLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhmJmZThlMSJ9>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

KIRCHHEIMER, Otto; RUSCHE, Georg. **Punição e estrutura social**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

MASCARO, Alysso Leandro. **Estado e forma política**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

NELLIS, Ashley. The color of justice: racial and ethnic disparity in state prisons. **The Sentencing Project**, 13 oct. 2021. Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/reports/the-color-of-justice-racial-and-ethnic-disparity-in-state-prisons-the-sentencing-project/>. Acesso em: 27 jul. 2024.

PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria geral do direito e marxismo**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **A criminologia radical**. 4. ed. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Criminologia**: contribuição para crítica da economia da pena. 1. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021.

SILVA, Priscilla Batista da. **Sistema penal e regulação**: fundamentos para uma análise da economia política da pena. 2017. 75f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/177679>. Acesso em: 23 ago. 2025.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

WACQUANT, Loïc. Bourdieu, Foucault e o Estado penal na era neoliberal. **Revista Transgressões**, Natal, v. 3, n. 1, p. 5-22, maio 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/transgressoes/article/view/7188>. Acesso em: 26 ago. 2025.

CAPÍTULO IX

O ÓBVIO PRECISA SER DITO? CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS DA CIDH SOBRE O SISTEMA PENAL BRASILEIRO ¹

Priscila Fernandes Borges²

1 INTRODUÇÃO

A linguagem dos direitos humanos desenvolvida a partir do pensamento iluminista, marcado pela Revolução Francesa e sua Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, possui como pano de fundo a construção do liberalismo como doutrina político-econômica, buscando naquele momento meios de promoção da classe burguesa através de valores como a da valorização do indivíduo, restrição dos poderes do Estado, e, neste sentido, garantias individuais à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade.

A historiadora Lynn Hunt (2009) argumenta que naquele momento, as definições do que seriam “Direitos do Homem” não foram especificadas, pois tais definições lhes pareciam “autoevidentes”, e assim, uma violação de direitos humanos era entendida a depender de quais condutas já não seriam mais aceitáveis, ou causavam horror, ao senso comum.

Neste sentido, considerando os mecanismos internacionais de garantia de direitos humanos, o trabalho procura analisar as medidas provisórias estabelecidas no ano de 2014 pela Corte Interamericana de Direitos Humanos nos casos do Complexo Penitenciário de Pedrinhas/MA e do Complexo Penitenciário de Curado/PE, que seguem vigentes até hoje.

¹ Pesquisa vinculada ao Projeto “Direitos Humanos na Modernidade Periférica Latino-Americana: Perspectivas Descoloniais, Subjetividades e Práticas Jurídicas Emergentes”, financiado pelo Edital Grupos/FAPESC.

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (PPGD/UNESC). Bolsista FAPESC. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Direitos Humanos e Cidadania (NUPEC/UNESC). E-mail: priscila.fernandesborges@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0046747399221297>

A partir das decisões, e da resposta do Estado brasileiro, procura-se verificar se ainda se entende o sistema prisional como uma verdade autoevidente, uma instituição que deve existir em que pese necessite de “reformas” para garantia dos direitos humanos, ou se a compreende como instituição violadora de direitos *per se*, que precisa ser paulatinamente reduzida.

O trabalho se orienta inicialmente realizado um breve resgate histórico da formação desta linguagem dos direitos humanos hegemônicos, posteriormente uma rápida apresentação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e pôr fim a análise das Medidas Provisórias relativas aos casos do Complexo Penitenciário de Pedrinhas/MA e do Complexo Penitenciário de Curado/PE, realizando um tensionamento crítico do ponto de vista da criminologia e das garantias dos direitos humanos.

2 DIREITOS HUMANOS: UM BREVE RESGATE HISTÓRICO

Os Direitos Humanos como fenômeno “hegemônico”, nascem no contexto do Iluminismo. Em que pese a existência de outros precedentes de declaração de direitos como a *Magna Charta* de João sem Terra, de 1.215³, foi a produção do liberalismo como nova ideologia, o surgimento e estabelecimento da economia de mercado que possibilitou a superação do antigo regime feudal.

São muitas as ideias que procuram explicar as mudanças sociais e de mentalidade que fizeram com que uma nova classe empreendesse uma luta contra o absolutismo monárquico, o qual priorizava a nobreza e o clero. Anitua (2008) entende que a tentativa de mapear e localizar o fio condutor dos pensamentos da época, especialmente no século XVIII, é contraproducente, devido a sua complexidade e que mais importante é o que se vislumbra como consequência deste processo. Contudo, algumas análises podem auxiliar no entendimento destas alterações sociais.

O liberalismo como doutrina político-econômica pretendia implementar uma ordem social que possibilitasse assegurar uma mínima intervenção governamental para promoção de maior liberdade aos indivíduos e empresas, e esteve envolto em alguns conceitos centrais, tais como a emancipação do indivíduo, alinhado ao racionalismo, em que a razão individual é suficiente ao homem, que não poderá ter comportamento imposto por nenhuma autoridade. Ainda, a ideia de direito natural, como um estado anterior à Existência do Estado, no qual os indivíduos possuem uma série de direitos, em especial os direitos à vida,

³ A *Magna Charta* (1215) de João sem Terra proclama diversas liberdades — liberdades individuais e liberdades de entidades e de corpos sociais sobre os quais o Príncipe reconhece não ter domínio: liberdade da Igreja da Inglaterra, da cidade de Londres, das outras cidades e vilas. Enuncia já a proteção de uma liberdade fundamental, o direito à inocência enquanto não tiver havido um julgamento equitativo (Lesbaupin, 1984, p. 57)

à liberdade, a igualdade, a propriedade, e serviu de fundamento ao se colocar contra as autoridades feudais e eclesiásticas (Lesbaupin, 1984).

No âmbito dos direitos humanos, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão marca a nova ordem que viria a substituir o Antigo Regime.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão * foi a primeira a ser tomada como fundamento da Constituição de uma grande nação. Ela tem como ponto de partida a noção de direitos naturais: os direitos do homem são chamados “naturais, inalienáveis e sagrados” (Preâmbulo), “naturais e imprescritíveis” (art. 2º), “os mais preciosos do homem” (art. 11), “invioláveis e sagrados” (art. 17). O Estado é estabelecido em função do indivíduo: “O fim de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão” (art. 29) (Lesbaupin, 1984, p. 63).

O projeto liberal, entretanto, possui contradições. A própria noção de cidadão, que foi uma tentativa de incluir os (até então) súditos no exercício do poder democrático, não abrangia crianças, jovens, mulheres, estrangeiros, minorias que eram consideradas “cidadãos passivos” (Hunt, 2009), que não gozavam de muitos dos direitos conferidos aos cidadãos.

Essa contradição era “justificada” a partir da ideia de que estas minorias não contribuíam para a manutenção da ordem pública, de modo que seriam incapazes de autonomia política, e não sendo cidadãos ativos, lhes seria devido o direito de proteção à vida, à propriedade e à liberdade, mas não o direito a participar diretamente das atividades públicas (Hunt, 2009).

Hunt (2009) defende que, quando a linguagem dos direitos humanos foi desenvolvida não havia uma explicação para o termo “Direitos do Homem”, pois essa definição lhes parecia *autoevidente*, de modo que certas ambiguidades não foram debatidas. A interpretação do que seria considerado inaceitável do ponto de vista dos direitos humanos dependia de um apelo emocional, aliado ao senso comum do que não seria mais aceitável, e foi sendo moldada ao longo dos anos.

Esse raciocínio foi muito bem demonstrado a partir da indignação de Voltaire com o caso *Calas*, que será descrito a seguir, visto que os registros de suas cartas demonstram uma alteração no que consideraria o ponto central da problemática do acontecimento.

Em linhas gerais, Jean Calas foi um homem protestante francês, condenado à execução por assassinar seu filho para impedir sua conversão ao Cristianismo. A proibição ao culto calvinista público na França, na época, fez com que a tese de assassinato fosse facilmente aceita, de modo que inicialmente lhe foi imposta tortura judicialmente super-

visionada através da chamada “questão preliminar” e, após não nomear cúmplices, foi condenado à pena capital através do suplício da roda (Hunt, 2009).

A história da família, entretanto, foi diferente. Jean Calas e seus familiares encontraram o filho, Marc-Antoine pendurado ao vão da porta, já morto, em aparente suicídio. Como o suicídio era punível pela lei na França, relataram que o encontraram já morto e no chão. As contradições do caso levaram as autoridades a apontarem a família protestante como autora do crime (Hunt, 2009).

O ponto do argumento de Hunt ao retratar o caso é que, quando Voltaire abraçou a causa, sua indignação voltou-se à intolerância religiosa, fazendo parecer que a tortura possuía um papel quase que natural em seus desdobramentos. Com o passar dos anos, entretanto, sua atenção passou mais fortemente ao sistema de justiça criminal, com críticas contundentes à tortura e à crueldade (Hunt, 2009).

Nos seus textos iniciais sobre Calas, em 1762-3, Voltaire não usou nem uma única vez o termo geral “tortura” (empregando em seu lugar o eufemismo legal “a questão”). Ele denunciou a tortura judicial pela primeira vez em 1766 e depois estabeleceu frequentemente a ligação entre Calas e a tortura. A compaixão natural leva todo mundo a detestar a crueldade da tortura judicial, insistia Voltaire, embora ele próprio não tivesse dito essas palavras antes (Hunt, 2009, p. 46-47).

Nesse sentido, por muito tempo, as expectativas culturais daquela sociedade consideravam a tortura como um fato comum na aplicação da justiça, assim como as mulheres e outras minorias eram considerados cidadãos de “segunda classe” (Anitua, 2008).

Apesar das contradições, o ideal de Direitos Humanos pautado pela Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão teve expansão global, assim como doutrina político-econômica liberal e suas ideias foram incorporadas por Constituições em toda Europa e América do Sul até antes da Primeira Guerra Mundial (Lesbaupin, 1984).

O momento pós Primeira Guerra Mundial volta os olhares aos direitos sociais, em muito porque o contexto passou a demonstrar que a teoria liberal trabalha com uma concepção de direitos humanos fundada em um conceito permanente da natureza humana, na qual o homem⁴ carrega em si direitos inerentes, independente de origem ou condição social, conceito permeado de contradições práticas em vista das desigualdades construídas

⁴ Nesse ponto, optou-se pela nomenclatura “homem” ao invés de “ser humano” na medida em que as noções de direito natural desenvolvidas pela tradição liberal são centradas no homem branco enquanto indivíduo racional, o que acaba por excluir mulheres, de modo geral, bem como pessoas não brancas e demais minorias.

pela própria racionalidade liberal, na medida em que uma significativa parcela da população não pode gozar destes direitos (Lesbaupin, 1984).

Nesse sentido, Lesbaupin (1984, p. 70) afirma que “A história do reconhecimento dos direitos sociais não é a história do desenvolvimento de uma ideia, mas um processo de lutas e confrontos”.

A Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas, de 1984, nasce após o fim da Segunda Guerra Mundial, e concretiza a pretensão de universalização dos direitos humanos. É neste momento que o direito do indivíduo alcança o plano internacional, sendo possibilitado o reconhecimento da falha estatal ao não cumprir com suas obrigações para com seus cidadãos (Culleton; Bragatto; Fajardo, 2014).

O texto da Declaração traz um grupo de direitos que compõem o chamado tripé dos direitos humanos, formado pelos direitos individuais ou civis, os direitos políticos, e os direitos econômicos e sociais. Neste sentido o documento prioriza os dois primeiros grupos de direitos, com um tom mais moderado no que diz respeito aos direitos sociais (Culleton; Bragatto; Fajardo, 2014).

A Declaração Universal, entretanto, não possui força jurídica, e por si só não é capaz de vincular deveres e obrigações aos países, funcionando como uma declaração de código comum que os Estados concordam em seguir (Piovesan, 2023).

Assim, vai sendo construído a nível internacional um sistema global de proteção aos Direitos Humanos, com convenções, pactos e tratados internacionais e multilaterais, transformando os dispositivos da Declaração em documentos jurídicos capazes de vincular os Estados ao seu reconhecimento e cumprimento, para garantia aos indivíduos do exercício de direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos.

3 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O SISTEMA REGIONAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E A IMPOSIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Para fins deste artigo, que se propõe a analisar as medidas provisórias impostas ao Brasil pelos casos de violação aos direitos humanos nos casos dos Complexos Penitenciários de Pedrinhas/MA e Curado/PE, se faz necessário tecer breves considerações sobre o sistema regional de proteção aos direitos humanos e as medidas provisórias expedidas/impostas aos Estados.

No âmbito regional, o Brasil está submetido à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, tendo reconhecido sua competência jurisdicional em 1998, através do

Decreto Legislativo 89/1998. A Corte possui duas atribuições principais: uma de natureza consultiva, na qual interpreta as disposições da Convenção Americana e dos tratados sobre direitos humanos nos Estados Americanos, e a segunda, de natureza jurisdicional, para julgar denúncias de violação da Convenção pelo Estado-parte (Piovesan, 2023).

Nesse sentido, um caso somente pode chegar à Corte se submetido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos ou pelos Estados-partes, estando vedada a apresentação de casos por indivíduos particulares, que devem recorrer à Comissão.

Promover a observância e a proteção dos direitos humanos na América é a principal função da Comissão Interamericana. Para tanto, cabe à Comissão fazer recomendações aos governos dos Estados-partes, prevendo a adoção de medidas adequadas à proteção desses direitos; preparar estudos e relatórios que se mostrem necessários; solicitar aos governos informações relativas às medidas por eles adotadas concernentes à efetiva aplicação da Convenção; e submeter um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos⁴⁹⁹ (Piovesan, 2023, p. 114).

Por fim, é a Comissão Interamericana quem solicita à Corte Interamericana a adoção de medidas provisórias, para lidar com casos de extrema gravidade nos Estados-partes, visando evitar dano irreparável à pessoa em matéria ainda não submetida à apreciação da Corte (Piovesan, 2023).

4 REFORMA OU ABOLIÇÃO? OS CASOS DOS COMPLEXOS PENITENCIÁRIOS DE CURADO E PEDRINHAS

Ângela Davis (2018) inicia a introdução ao livro “Estarão as prisões obsoletas?” afirmando que “Na maior parte do mundo, é tido como evidente que uma pessoa condenada por um crime seja mandada para a prisão”. Para a maior parte das pessoas a existência das instituições prisionais é uma realidade natural, como se sempre houvessem existido e para sempre fossem existir.

Mesmo em um campo de atuação voltado aos direitos humanos, os questionamentos sobre as instituições prisionais normalmente se referem às suas condições, à preocupação com a superlotação e garantia de alguns mínimos direitos aos apenados. A sua legitimidade, entretanto, dificilmente é questionada.

Em Resolução de 22 de maio de 2014 e 14 de novembro de 2014, a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou ao Estado brasileiro a adoção imediata de medidas provisórias relativas ao “Complexo Penitenciário de Curado” e do “Complexo Penitenciário de Pedrinhas”, respectivamente, devido à extrema gravidade que permeava as instituições.

Em relação ao caso de Pedrinhas, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos já havia adotado medidas cautelares desde agosto de 2011, quando recebeu a notícia de que, desde o ano de 2008, foram registradas 55 mortes violentas, além de alegações de tortura e rebelião no ano de 2011.

O panorama apresentado à Corte a respeito dos anos seguintes é ainda mais grave: registros de mortes violentas a partir de 2013, denúncias de violência através de espancamentos, choques elétricos, uso de cães, ameaças de morte, tentativas de homicídio, violência sexual; utilização de internos com funções disciplinares; agressões contra visitantes, tomada de agentes como reféns, falta de funcionários, de atendimento médico, condição de superlotação com excedente de quase cinco mil presos, dentre outras (Corte IDH, 2014b).

Os fatos vinculados ao caso de Curado também registram mortes decorrentes de motins, decapitações, assassinatos, suicídio, tortura, uso indiscriminado de balas de borracha e gás lacrimogênio, militarização do complexo prisional que teria estimulado ainda mais os casos de violência, proibição dos solicitantes das medidas cautelares de adentrar na unidade, falta de atendimento médico para todos, inclusive os feridos e portadores de doença transmissível, além de superlotação (Corte IDH, 2014a).

As solicitações realizadas à Corte pela Comissão são semelhantes, sobretudo devido à similaridade dos casos, e foram impostas ao Estado brasileiro. Abaixo a lista de medidas para o caso do Complexo Penitenciário de Curado:

a) conseguir um controle efetivo do centro penitenciário, em estrito apego aos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade; b) identificar e responder de maneira efetiva às causas que permitem o tráfico de armas no interior do centro penitenciário; c) eliminar a prática de 'chaveiros'; d) eliminar os altos índices de superlotação; e) assegurar o acesso de serviços de saúde a pessoas que sofrem de doenças graves; f) evitar a propagação de doenças contagiosas entre os internos; g) eliminar as inspeções vaginais e anais em detrimento dos visitantes, bem como qualquer outra medida que atente contra sua vida e integridade pessoal, e h) investigar de maneira diligente os fatos denunciados a fim de punir as pessoas responsáveis, inclusive agentes penitenciários e evitar que os fatos narrados se repitam no futuro (Corte IDH, 2014a, p. 5).

A seguir, as medidas para o caso do Complexo Penitenciário de Pedrinhas:

a) conseguir um controle efetivo do centro penitenciário, em estrito apego aos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade; b) identificar e responder de maneira efetiva às causas que permitem o tráfico de armas no interior do centro

penitenciário, bem como os conflitos entre facções criminosas rivais pelo controle da distribuição de drogas; c) eliminar os altos índices de superlotação; d) assegurar o acesso de serviços de saúde a pessoas que requeiram atendimento urgente, bem como a pessoas com deficiência mental; e) elaborar e implementar um plano de emergência para os reclusos portadores de doenças contagiosas e tomar medidas para evitar a propagação dessas doenças; f) adotar medidas para garantir a segurança dos visitantes e das demais pessoas que se encontram no complexo penitenciário, e g) investigar de maneira diligente os fatos denunciados a fim de punir as pessoas responsáveis, inclusive agentes penitenciários e evitar que os fatos narrados se repitam no futuro (Corte IDH, 2014b, p. 3-4).

No âmbito nacional, o CNJ adotou a incumbência de fiscalização das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos através da Unidade de Monitoramento e Fiscalização das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (UMF) e em relatório publicado em 2023, apresentou as medidas tomadas para trabalhar na implementação e cumprimento das condições impostas.

No que diz respeito ao Complexo Penitenciário do Curado, a UFM/CNJ afirma ter requerido novas informações ao Grupo de Monitoramento e Fiscalização do TJPE a respeito da respectiva medida provisória, realizou visitas e participou de eventos que visavam identificar questões centrais ligadas aos problemas apresentados na unidade prisional.

A partir deste percurso, foram apresentadas algumas propostas, todas elas, no dizer do relatório, incentivam a “adoção de medidas concretas” pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco, para redução da população carcerária, revisão processual dos custodiados, revisão sobre a necessidade de manutenção das prisões preventivas e retomada da instrução criminal, com regularização dos processos de conhecimento e execução penal, determinação para visitas periódicas ao Complexo Prisional para monitoramento das condições, realização de mutirões de audiências de custódia para alcançar todas as pessoas presas, além de medidas administrativas para aprimorar o cumprimento das medidas (CNJ, 2023).

Já quanto ao Complexo Penitenciário de Pedrinhas foram prestadas menos informações diretas. A última atualização fornecida pelo Estado data de dezembro de 2021, quando foram observados baixos índices de violência na unidade e foi criado um plano de contingência para enfrentar a superlotação, com ampliação de vagas e melhorias na assistência à saúde (CNJ, 2023).

A partir das informações apresentadas, pode-se vislumbrar duas problemáticas centrais à questão do sistema prisional.

Em que pese os casos de Pedrinhas e Curado tenham obtido grandes proporções, com gravíssimas violações aos direitos humanos, este cenário não é excepcional, visto que o campo da sociologia vem documentando a anos os recorrentes massacres ocorridos nas prisões brasileiras (Leal, 2023) e quando não ocorrem, a realidade natural do cárcere está permeada pelos abusos cometidos sob o manto da “necessidade de segurança”, a disseminação de doenças que em ambiente extramuros possuem baixíssimo nível de contaminação, e mortes, incontáveis mortes⁵.

Neste sentido, a prisão se apresenta como instituição rotineiramente violadora de direitos humanos, principalmente considerando que sua consolidação como instrumento de punição está ligada ao modo de produção de capitalista, constituindo-se como poder disciplinar de orientação ao trabalho, mas que sofreu profundas transformações servindo ao gerenciamento dos despojos gerados pelas desigualdades desenvolvidas no modelo capitalista (Leal, 2021).

A problemática que a partir daí se apresenta, é de que, as medidas provisórias apresentadas, bem como a resposta do Estado são todas no sentido de garantir uma espécie de estrito cumprimento do dever legal do Estado em matéria penal e de execução penal, e foi importante na medida em que significou a sobrevivência das pessoas que estavam sob a iminência de morte violenta.

Nesse sentido, é importante ressaltar que de modo algum se deve renunciar às garantias fundamentais, contudo, certas soluções para problemas no âmbito do sistema prisional podem servir à sua legitimação e pior, sua ampliação.

A questão da superlotação nas unidades prisionais comumente é “solucionada” com algumas alternativas: revisão dos processos buscando encontrar “falhas” no sistema que possam ter condenado injustamente um inocente, ou excedido o tempo previsto para execução penal, ou ampliação do número de vagas, buscando comportar mais condenados e ampliando algumas políticas de acesso à saúde, como se buscou fazer nos casos de Curado e Pedrinhas.

Com relação à questão da inocência, Ruth Gilmore (2017) aponta que é um caminho perigoso contestar o encarceramento em massa apontando que certas pessoas não merecem estar na prisão, seja por serem inocentes, seja porque a prisão pode reforçar algum tipo de violência específica. Essa ideia reforça que dentre todas as pessoas encarceradas, algumas não mereceriam estar nesta condição, implicando dizer que as demais pessoas presas o merecem.

⁵ De acordo com dados do Relatório de Informações Penais (RELIPEN), foram registradas 1.773 mortes no sistema penal apenas no ano de 2023 (Brasil, 2023a; 2023b).

Já vimos que a inocência não é estável, e é um mistério porque é que alguma vez pareceu fiável. E embora nada nesta vida seja estável, sentar-se para fazer causa comum com os autores intelectuais e agentes sociais que desencadearam e geriram o flagelo do abandono organizado – iluminando, para a presente discussão, a violência organizada da qual ele depende –, coloca em termos muito claros o perigo da defesa da inocência (Gilmore, 2017, p. 18-19).

Igualmente, as reformas que visam melhorar as condições nas prisões, como a ampliação de vagas, reforçam a ideia de que não há alternativas à prisão, abandonando qualquer debate sobre as possibilidades de desencarceramento. Para Davis (2018), o debate urgente que deveria ser travado é de como prevenir que se aumente o número de pessoas encarceradas, bem como de forma seria possível desencarcerar o maior número possível de pessoas que já compõem o sistema prisional.

Para tanto, afirma que é preciso experimentar alternativas tanto nas técnicas de abordagem do “crime”, quanto de transformação das condições socioeconômicas que levam tantos jovens ao sistema prisional. Neste sentido, entende que é possível trabalhar através de novas instituições que ocupem o espaço que hoje é ocupado pela prisão, com a transformação das escolas para que se tornem lugares mais prazerosos, eliminando as estruturas de violência impostas principalmente a crianças pobres e racializadas (Davis, 2018).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou resgatar o desenvolvimento do pensamento iluminista que levou ao amadurecimento da linguagem dos direitos humanos, apontando principalmente a questão da “autoevidência” como parâmetro de reconhecimento de uma violação de direitos humanos.

A partir daí, a análise das decisões que impuseram medidas provisórias ao Estado Brasileiro nos casos dos complexos penitenciários de Curado/PE e Pedrinhas/MA demonstra que, em que pese a verificação constante de violações sistemáticas aos direitos humanos no âmbito do sistema prisional, o pensamento hegemônico em termos de direitos humanos é no sentido de fazer correções ao ambiente destas violações, como a ampliação de vagas e serviços nas unidades prisionais, em conjunto à tentativa de identificar possíveis injustiças em julgamentos ou cômputo do tempo de pena.

Em que pese individualmente estas medidas representem a possibilidade de sobrevivência de muitas pessoas encarceradas, não podendo ser desprezadas, o debate acerca das ferramentas necessárias ao desencarceramento, são deixadas para traz. Neste sentido

verifica-se que mesmo as instituições voltadas à garantia dos direitos humanos parecem entender o sistema prisional como estrutura “autoevidente”, necessária à manutenção da “ordem social”.

Esse pensamento, em que pese muitas vezes envolto de boas intenções, acaba por legitimar uma sistemática de encarceramento que é ordenado ao sofrimento, e comumente envolto por mortes de todo tipo.

Nesse sentido é que se deve entender a prisão como instituição transitória na história da humanidade, e para tanto, se faz necessário pensar estratégias para substituí-las por novos institutos que não sejam pautados na revivificação de violências normalmente já sofridas durante a vida daqueles que irão experienciar o cárcere.

REFERÊNCIAS

ANITUA, Gabriel Ignacio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2008. (Pensamento Criminológico; v. 15).

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Relatório de Informações Penais (RELIPEN)**: 1º Semestre 2023. Brasília, DF: SENAPPEN, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-1-semester-de-2023.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Relatório de Informações Penais (RELIPEN)**: 2º Semestre 2023. Brasília, DF: SENAPPEN, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2o-semester-de-2023.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2024.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório anual 2022**: unidade de monitoramento e fiscalização das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/monitoramento-e-fiscalizacao-das-decisoes-da-corte-idh/publicacoes/>. Acesso em: 30 jul. 2024.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de maio de 2014**. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado. [S.l.]: Corte IDH, 2014a. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_01_por.pdf. Acesso em: 14 jun. 2024.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de novembro de 2014**. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas. [S.l.]: Corte IDH, 2014b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_01_por.pdf. Acesso em: 14 jun. 2024.

CULLETON, Alfredo; BRAGATTO, Fernanda Frizzo; FAJARDO, Sinara Porto. **Curso de direitos humanos**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2009.

DAVIS, Ângela. **Estarão as prisões obsoletas?** 1. ed. Rio de Janeiro: Difel, 2008. *E-book*.

FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger, Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

GILMORE, Ruth W. Abolition geography and the problem of innocence. *In*: JOHNSON, Gaye Theresa; LUBIN, Alex (ed.). **Futures of black radicalism**. New York: Verso, 2017. p. 225-240.
HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

LEAL, Jackson da Silva. **Criminologia da dependência: prisão e estrutura social brasileira**. Belo Horizonte: Letramento, 2021. 182 p.

LEAL, Jackson da Silva. Do cartismo e do ludismo ao abolicionismo: a necessária disputa ideológica. **Captura Críptica: Direito, Política, Atualidade**, Florianópolis, v. 12, n. 2, p. 89-107, 2023. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/capturacriptica/article/view/6291>. Acesso em: 16 jul. 2024.

LESBAUPIN, Ivo. **As classes populares e os direitos humanos**. Petrópolis: Vozes, 1984.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva Jur, 2023. *E-book*.

CAPÍTULO X

OS DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS DAS MULHERES DIANTE DA AGENDA CONSERVADORA: UMA ANÁLISE SOBRE A QUESTÃO DO ABORTO A PARTIR DO PL N. 1.904/2024

Lorrana Borges Lançanova¹

Júlia Maraskim Pandolfo²

Tássia A. Gervasoni³

O presente envolve o passado e no passado toda a história foi feita pelos homens. No momento em que as mulheres começam a tomar parte na elaboração do mundo, esse mundo é ainda um mundo que pertence aos homens.
(Beauvoir, 1970, p. 15).

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa analisa os impactos do Projeto de Lei (PL) n. 1.904/2024 sobre os direitos fundamentais das mulheres no Brasil, examinando como essa proposta

¹ Graduanda em Direito no 6º semestre da Atitus Educação. Integrante do grupo de pesquisa vinculado ao CNPq Direitos Fundamentais, Democracia e Desigualdade. Bolsista de Iniciação Científica e Iniciação Tecnológica e Inovação – PIBITI/CNPq. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4118-9327>. E-mail: lorrana-lancanova@gmail.com.

² Graduanda em Direito no 6º semestre da Atitus Educação. Integrante do grupo de pesquisa vinculado ao CNPq Direitos Fundamentais, Democracia e Desigualdade. Bolsista de Iniciação Científica e Iniciação Tecnológica e Inovação – PIBITI/CNPq. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7815-7580>. E-mail: julia-maraskimpandolfo@gmail.com

³ Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), com período sanduíche na Universidad de Sevilla (Espanha). Mestre e graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Professora de Direito Constitucional na Atitus Educação. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* - Mestrado em Direito na Atitus Educação. Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Direitos Fundamentais, Democracia e Desigualdade”, vinculado ao CNPq. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8774-5421>. E-mail: tassia.gervasoni@atitus.edu.br

legislativa se compara a outros projetos apresentados anteriormente que refletem o fortalecimento da extrema direita no Congresso Nacional.

Este estudo parte do problema de investigação sobre como o PL n. 1.904/2024 afeta os direitos fundamentais das mulheres e em que medida pode ser comparado a outras propostas legislativas com similar viés ideológico. A hipótese principal sugere que o PL n. 1.904/2024 pode resultar em retrocessos significativos nos direitos das mulheres, aprofundando desigualdades de gênero já existentes.

A justificativa para este estudo reside na necessidade urgente de compreender os possíveis impactos de propostas legislativas que podem comprometer os direitos fundamentais das mulheres e agravar as desigualdades de gênero. Ao analisar o PL n. 1.904/2024 em comparação com outras iniciativas legislativas similares, este trabalho busca contribuir para o debate sobre a proteção dos direitos das mulheres em um contexto político cada vez mais polarizado.

O trabalho está estruturado em dois eixos: i) aborda-se o impacto do Projeto de Lei n. 1.904/2024 nos direitos fundamentais das mulheres; ii) em seguida, Projetos de Lei que versam sobre os direitos reprodutivos das mulheres são colocados em perspectiva analítica e comparativa.

A metodologia adotada compreende uma abordagem dedutiva de caráter qualitativo, utilizando o método de procedimento comparativo e a técnica de pesquisa de documentação indireta. Esta última se baseia em pesquisa bibliográfica e análise documental dos projetos de lei. Tal abordagem permite uma análise detalhada e contextualizada das propostas legislativas, avaliando suas potenciais consequências para os direitos das mulheres.

2 OS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES AFETADOS PELA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA QUE RESTRINGE O PLENO ACESSO À SAÚDE SEXUAL E REPRODUTIVA

A luta das mulheres por direitos humanos tem percorrido um longo caminho por reconhecimento e efetivação. Embora a igualdade de gênero tenha sido reconhecida como um direito fundamental desde a Carta das Nações Unidas, em 1945, levou muitos anos e diversas estratégias de incidência política das mulheres, junto aos governos e organismos internacionais, nos diferentes espaços de discussão da arena política local e global, até que fosse estabelecido um conjunto de mecanismos e programas de ações para a promoção de seus direitos (Pinheiro, 2020).

Mesmo porque, sabe-se que o sujeito universal historicamente constituído para titularizar direitos humanos visava, na prática, um sujeito bastante particular, o homem branco.

Embora a Declaração Universal garanta a aplicação dos direitos humanos sem distinção de gênero, no passado, os direitos das mulheres e as circunstâncias específicas em que essas sofrem abusos foram formulados como sendo diferentes da visão clássica de abuso de direitos humanos e, portanto, marginais dentro de um regime que aspirava a uma aplicação universal. Tal universalismo, entretanto, fundamentava-se firmemente nas experiências dos homens. Consequentemente, apesar da garantia formal, a proteção dos direitos humanos das mulheres foi comprometida à medida que suas experiências poderiam ser definidas como diferentes das dos homens. Assim, quando mulheres eram detidas, torturadas ou lhes eram negados outros direitos civis e políticos, de forma semelhante como acontecia com os homens, tais abusos eram obviamente percebidos como violações dos direitos humanos. Porém, quando mulheres, sob custódia, eram estupradas, espancadas no âmbito doméstico ou quando alguma tradição lhes negava acesso à tomada de decisões, suas diferenças em relação aos homens tornavam tais abusos 'periféricos' em se tratando das garantias básicas dos direitos humanos (Crenshaw, 2002, p. 172).

Os direitos das mulheres emergiram como uma reação à exploração do trabalho feminino durante a Revolução Industrial. Apesar do princípio da não interferência estatal nas relações econômicas, os governos começaram a ceder às pressões de diversos setores, desde a opinião pública até os sindicatos, e a implementar leis que melhorassem as condições das mulheres e das crianças, que não eram vistas como cidadãs plenas e que, portanto, estavam em uma posição de vulnerabilidade (Brega Filho; Alves, 2013, p. 135).

As questões de gênero foram, portanto, gradualmente incorporadas à agenda global de direitos humanos, de acordo com um determinado regime de visibilidade, a partir dos contextos e da configuração de forças entre os diferentes atores políticos que dela fizeram parte e, especialmente, as próprias mulheres (Pinheiro, 2020).

A fundação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 e a ascensão dos Direitos Humanos como um tema global destacaram a necessidade da criação de instrumentos para a proteção dos Direitos Humanos. A Declaração Universal mostrou o esforço de muitos países em reconhecer e enfrentar problemas sociais, econômicos e políticos no mundo, buscando fornecer uma base normativa e jurídica para combatê-los (ONU, 1948). As questões das mulheres foram integradas à abordagem dos Direitos Humanos com o objetivo de aumentar a visibilidade de suas experiências e transformar a implementação dos Direitos Humanos em uma prática global que beneficiasse suas vidas. Como resultado, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) foi elaborada em 1979 sob a orientação da Organização das Nações Unidas (Brasil, 2002).

Trazendo para hoje, o direito à liberdade, privacidade e autonomia reprodutiva⁴ está profundamente ligado ao reconhecimento da dignidade da pessoa humana, que implica na autodeterminação de cada indivíduo para tomar decisões fundamentais sobre sua vida sem interferência estatal ou de terceiros. A autonomia reprodutiva, ancorada na dignidade humana (art. 1º, II, CF) e nos direitos à liberdade e privacidade (art. 5º, caput e inciso X, CF), é protegida internacionalmente pela Plataforma da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, que afirma o direito de decidir livremente sobre a reprodução sem sofrer discriminação ou violência (Sarmiento, 2005, p. 75-77). A imposição de uma gravidez contra a vontade da gestante constitui uma grave intrusão à privacidade. Embora a autonomia reprodutiva deva ser ponderada com a proteção constitucional à vida pré-natal e os direitos das gestantes, a legislação penal brasileira historicamente negligenciou essa autonomia (Sarmiento, 2005, p. 43-45).

A igualdade de direitos entre homens e mulheres, expressa no artigo 5º, inciso I, da Constituição, deve muito à atuação das 26 mulheres eleitas para a Assembleia Nacional Constituinte de 1986 (Brasil, 2022a). O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher liderou uma campanha nacional intitulada “Constituinte para valer tem que ter direitos da mulher”, que mobilizou diversos grupos feministas na elaboração do documento “Carta das Mulheres”⁵, essa articulação política ficou conhecida como “Lobby do Batom” (Silva; Wright, 2015, p. 176-180), e abordou diversas questões urgentes, incluindo a legalização do aborto.

Embora a Constituição seja clara quanto à igualdade, ainda há muito a ser feito para cumprir esse mandamento. Um dos primeiros passos é revisar as normas machistas criadas no passado por um legislativo majoritariamente masculino, que continuam a influenciar a legislação atual (Sarmiento, 2005, p. 79). Apesar das crescentes manifestações sociais a favor da legalização do aborto, pode-se observar uma resistência substancial por parte dos poderes executivo, legislativo e judiciário nas diferentes unidades federativas. Essa resistência se manifesta através do favorecimento de propostas que visam intensificar as restrições à interrupção da gravidez. É notável a elaboração de projetos de lei que não apenas complicam os procedimentos abortivos, mas também propõem a criminalização abrangente do aborto em todas as suas modalidades (Vedana; Gervasoni, 2020, p. 290-291).

Atualmente, a legislação brasileira prevê o aborto em apenas três casos: 1º) casos de gravidez ocasionada por estupro; 2º) quando a gravidez representa risco à vida

⁴ No Brasil, a autonomia reprodutiva foi discutida pelo Ministro Joaquim Barbosa no julgamento do Habeas Corpus n. 84.025-6/RJ, que tratava do direito de uma gestante de interromper a gravidez de um feto anencéfalo (Brasil, 2004).

⁵ Promovida pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, destacou-se como o mais abrangente e completo documento da época, sendo possivelmente um dos mais importantes do feminismo brasileiro contemporâneo. Diferenciando-se dos demais documentos do período, não defendia explicitamente a legalização do aborto, mas propunha um preceito constitucional que poderia abrir caminho para discussões futuras sobre o tema. Em suas palavras, afirmava: “Será garantido à mulher o direito de conhecer e decidir sobre o seu próprio corpo” (Pinto, 2003, p. 75).

da mulher; 3º) em caso de anencefalia do feto⁶, não havendo um limite de tempo para a interrupção da gestação. No Código Penal brasileiro de 1940 as penas variam de 1 a 10 anos, dependendo das circunstâncias, do envolvimento da gestante e da participação ou não de terceiros (Brasil, [2025]). Porém, a solução legislativa dada ao aborto em 1940 não ponderou adequadamente os bens constitucionais em jogo, pois não atribuiu peso algum, ou praticamente nenhum, aos referidos direitos fundamentais da gestante (Sarmiento, 2005, p. 82).

Válido destacar que, segundo a Organização Mundial da Saúde,

A saúde reprodutiva é um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença ou enfermidade, em todos os assuntos relativos ao sistema reprodutivo e às suas funções e processos. A saúde reprodutiva implica, portanto, que as pessoas sejam capazes de ter uma vida sexual satisfatória e segura e de se reproduzir e que tenham a liberdade de decidir se, quando e com que frequência fazê-lo (OMS, 2022, p. 5).

Dentre os serviços considerados essenciais para assegurar a saúde sexual e reprodutiva, a Estratégia de Saúde Reprodutiva da OMS elenca alguns pontos principais, sendo a eliminação do aborto inseguro um deles (OMS, 2022, p. 5).

Sabendo-se que, “no Brasil, o aborto está entre as cinco principais causas de mortalidade materna, e relaciona-se a aproximadamente 5% do total de óbitos maternos” (Brasil, 2022b, p. 28), evidencia-se a ineficiência da legislação atual quanto à proteção das mulheres.

Além disso, de acordo com Boletim Epidemiológico do Ministério da Saúde, são significativamente altas as taxas de mortalidade por causas evitáveis (Brasil, 2022b, p. 28), o que possivelmente relaciona-se às restrições legislativas que forçam as mulheres a buscar métodos inseguros para interromper a gestação.

Na contramão do que esses dados indicam e recomendam, no mês de maio de 2024 foi apresentado por Sóstenes Cavalcante do PL/RJ, Evair Vieira de Melo do PP/ES, Delegado Paulo Bilynskyj do PL/SP e outros o Projeto de Lei n. 1.904/2024 na Câmara dos

⁶ A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 54 é uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) do Brasil, julgada em abril de 2012, que trata da possibilidade de interrupção da gravidez de fetos anencéfalos (fetos com má-formação do cérebro e do crânio). O julgamento considerou a criminalização do aborto nesses casos uma violação aos preceitos fundamentais da dignidade humana, da liberdade e da autonomia da mulher. O STF decidiu, por maioria, que não se pode aplicar aos casos de anencefalia as normas penais que criminalizam o aborto, visto que a anencefalia é uma condição incompatível com a vida extrauterina. Com essa decisão, passou-se a permitir a interrupção voluntária da gravidez de fetos anencéfalos sem a necessidade de autorização judicial, garantindo às mulheres o direito de optar pela interrupção da gestação nessas circunstâncias (Brasil, 2012).

Deputados. O projeto visa algumas mudanças na legislação do aborto, entre elas que a interrupção da gravidez só poderá ocorrer até a 22ª semana de gestação. Após esse período, o aborto seria equiparado ao homicídio⁷, a menos que haja risco de vida para a mãe, com penas potencialmente mais severas de 12 a 30 anos de reclusão. Ademais, proíbe a utilização da técnica de assistolia fetal, que consiste na injeção de produtos químicos no feto para evitar que ele nasça com sinais vitais. Essa técnica é atualmente recomendada por protocolos médicos para abortos legais em gestações avançadas (Cavalcante *et al.*, 2024).

A proposta surgiu como uma reação à decisão do Supremo Tribunal Federal que suspendeu uma resolução do Conselho Federal de Medicina (CFM) que restringia o aborto legal em casos de estupro após 22 semanas de gestação (Brasil, 2024). Essa iniciativa, surgida em resposta a decisões judiciais recentes⁸ que sinalizaram posição favorável à ampliação do acesso ao aborto em casos específicos, reflete um contexto de conflito entre avanços sociais e políticas regressivas.

3 PROJETOS DE LEI QUE RESTRINGEM OS DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS DAS MULHERES E A AGENDA CONSERVADORA

Recentemente, a proposta veiculada pelo Projeto de Lei n. 1.904/2024, que equipara o aborto realizado após 22 semanas de gestação ao tipo penal de homicídio simples, gerou grande repercussão e intensos debates na sociedade brasileira. Trata-se de medida manifestamente inconstitucional. O próprio Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil aprovou, por aclamação, um parecer técnico-jurídico destacando a gravíssima violação de direitos humanos e o flagrante atentado aos preceitos constitucionais democráticos da medida (CFOAB [...], 2024).

Paralelamente a isso, um levantamento do Repórter Brasil revelou que 51 dos 56 deputados que assinaram o Projeto de Lei n. 1.904/2024, conhecido como “PL do Estupro” ou “PL da Gravidez Infantil”, também⁹ apoiaram o Projeto de Lei n. 1.459/2022, conhecido

⁷ A proteção conferida à vida do nascituro não é uniforme durante toda a gestação, aumentando progressivamente à medida que o embrião se desenvolve, tornando-se feto e adquirindo viabilidade extrauterina. O tempo de gestação é, portanto, um fator crucial na mensuração do nível de proteção constitucional à vida pré-natal. Essa ideia está clara no ordenamento brasileiro, como exemplificado pela comparação entre a pena atribuída à gestante por aborto (1 a 3 anos de detenção, art. 124 do Código Penal) e a sanção para homicídio simples (6 a 20 anos de reclusão, art. 121 do mesmo Código).

⁸ Também merece destaque o voto da Ministra Rosa Weber, favorável à descriminalização do aborto nas primeiras 12 semanas de gestação, por ocasião do julgamento da ADPF 442, em 2023, que ainda aguarda os votos dos demais Ministros do Supremo Tribunal Federal.

⁹ Esse e os demais partidos informados a seguir dizem respeito à filiação do deputado no momento da proposição do Projeto de Lei.

como “PL do Veneno”, que facilita o uso de agrotóxicos associados a abortos e malformações fetais, entre eles Sóstenes Cavalcante, um dos autores do PL n. 1.904/2024 (Vitória, 2024). Novamente é reforçado o argumento de que o PL do Estupro nunca foi realmente pró-vida, mas, sim, uma ferramenta para a manutenção do controle patriarcal sobre as mulheres e fortalecimento da agenda conservadora.

Para complementar a presente análise, foram selecionados os seguintes Projetos de Lei: PL n. 5.069/2013, PL n. 478/2007, PEC n. 29/2015, PL n. 2.893/2019 e PL n. 5.435/2020. Esses projetos são destacados por sua relevância histórica e atual nas discussões sobre os direitos reprodutivos das mulheres no Brasil. Cada um deles representa uma tentativa significativa de legislar sobre o aborto, seja restringindo o acesso ao procedimento ou criminalizando práticas a ele relacionadas.

O Projeto de Lei n. 5.069/2013, proposto por Eduardo Cunha (PMDB/RJ), agravou as penas para médicos e outros profissionais de saúde que realizassem abortos, mesmo nos casos permitidos pela legislação brasileira (Cunha *et al.*, 2013). Ao criminalizar esses profissionais, o PL poderia criar um ambiente de medo e incerteza, desencorajando a prática do aborto seguro e, conseqüentemente, aumentando a busca por métodos clandestinos e inseguros (o que, conforme citado anteriormente, contribui para um aumento da mortalidade materna e impede o pleno acesso à saúde sexual e reprodutiva).

Os demais projetos abordam a proteção dos direitos do nascituro desde a concepção. O Projeto de Lei n. 478/2007, conhecido como Estatuto do Nascituro, foi proposto por Luiz Bassuma (Avante/BA)¹⁰ e Miguel Martini (PHS/MG) e visava proteger os direitos do nascituro desde a concepção, limitando de forma significativa as circunstâncias em que o aborto poderia ser legalmente realizado (Bassuma; Martini, 2007). Anos depois, a Proposta de Emenda à Constituição 29/2015, também conhecida como PEC da Vida, foi proposta pelo Senador Magno Malta (PL/ES) e tentou alterar a Constituição para garantir o direito à vida desde a concepção, proibindo o aborto em qualquer circunstância, incluindo casos de estupro e risco de vida para a mulher (Malta *et al.*, 2015). Em 2019, o Projeto de Lei n. 2.893/2019, de autoria dos deputados federais Chris Tonietto (PSL-RJ) e Filipe Barros (PSL/PR), tinha como principal objetivo modificar o artigo 128 do Código Penal Brasileiro para retirar as exceções legais que permitem o aborto em casos de estupro e de risco de vida para a gestante, passando assim a ser proibido em todas as circunstâncias, sem exceções. Além disso, o texto do projeto enfatiza a proteção do direito à vida desde a concepção, alinhando-se a princípios que consideram o feto como um ser humano com direito à

¹⁰ À época da proposição do referido projeto, o deputado Luiz Bassuma era vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Como a posição institucional do partido era de apoiar a descriminalização do aborto, a iniciativa do deputado gerou intensas controvérsias, levando a pedido de sua suspensão, uma ação do deputado contra o partido no STF e, por fim, culminando na sua desfiliação do PT. Posteriormente, Luiz Bassuma filiou-se a outros partidos e, hoje, encontra-se filiado ao Partido Avante.

vida (Tonietto; Barros, 2019). Mais recentemente, o Projeto de Lei n. 5.435/2020, proposto pelo Senador Eduardo Girão (PODEMOS/CE) sugeriu políticas para proteger a vida desde a concepção, o que incluía restrições ao acesso ao aborto legal e seguro (Girão, 2020).

Impõe-se sublinhar, nesse contexto, que a discussão sobre a proteção da vida desde a concepção foi objeto dos debates constituintes de 1987, sendo a tese rechaçada pelo constituinte e, conseqüentemente, ficando deliberadamente de fora das previsões da Constituição de 1988.

Com efeito, além da inconstitucionalidade, a implementação dessas medidas resultaria em uma severa restrição aos direitos humanos das mulheres, limitando sua capacidade de tomar decisões informadas sobre suas gestações e saúde reprodutiva. Tanto a aprovação desses projetos de lei quanto a proposta de emenda constitucional pela PEC da Vida representariam um retrocesso significativo na autonomia das mulheres sobre seus corpos. Isso forçaria mulheres e meninas a levarem adiante gestações indesejadas ou resultantes de violência sexual, aumentando o número de abortos clandestinos e inseguros, com graves consequências para a saúde e a vida dessas mulheres.

Dados de 2021 mostram que 43% das mulheres que realizaram aborto precisaram ser hospitalizadas (Diniz; Medeiros; Madeiro, 2021, p. 1601). O governo gasta recursos vultosos para tratar as consequências do aborto clandestino, sendo aproximadamente R\$ 29,7 milhões por ano apenas com curetagens, além de outros procedimentos necessários para assegurar a saúde feminina (Sarmiento, 2005, p. 75). Além disso, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2022, p. 292), o Brasil exibe elevados índices de mortalidade materna: a cada 100.000 mulheres, 60 falecem devido a complicações durante a gestação, o parto ou o pós-parto. Esse dado é preocupante, visto que, em 2018, esse número era de 44 (PNUD, 2018, p. 39).

Esses projetos de lei foram predominantemente propostos por deputados conservadores (e/ou vinculados a pautas religiosas) e de extrema direita, como Eduardo Cunha, Luiz Bassuma, Miguel Martini, Chris Tonietto, entre outros alinhados com essa ideologia. Eles refletem uma agenda que busca restringir os direitos sexuais reprodutivos das mulheres, priorizando a proteção do nascituro desde a concepção.

A agenda conservadora¹¹ de restringir¹² os direitos das mulheres, especialmente no que diz respeito ao aborto, tem sido central para a extrema direita no Brasil. Esses projetos

¹¹ "As razões práticas invocadas contra o aborto legal não têm nenhum peso; quanto às razões morais, reduzem-se ao velho argumento católico: o feto possui uma alma a que se veda o paraíso, suprimindo-o antes do batismo" (Beauvoir, 1967, p. 250). O catolicismo continua sendo a religião majoritária no Brasil, e a Igreja Católica mantém sua posição radical, condenando o aborto em qualquer circunstância, inclusive nas situações permitidas pela legislação brasileira (Sarmiento, 2005, p. 24).

¹² No Espírito Santo, uma menina de dez anos, vítima de múltiplos estupros, foi levada ao hospital em Recife, escondida no porta-malas de um carro, para realizar um aborto legal. O obstetra e diretor da

geralmente emergem em períodos de ascensão de partidos e movimentos conservadores. A eleição de parlamentares com plataformas alinhadas à extrema direita foi um fator significativo no aumento de propostas legislativas que restringem os direitos reprodutivos das mulheres. Em particular, a bancada evangélica no Congresso Nacional tem exercido forte influência, apoiando propostas que refletem uma visão desproporcionalmente restritiva sobre o aborto.

A eleição de figuras como Jair Bolsonaro à presidência em 2018 e a subsequente composição do Congresso com uma maioria conservadora criaram um ambiente político favorável para a proposição de leis que comprometem o exercício dos direitos reprodutivos. A nomeação de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) com visões conservadoras¹³ também é sintomática dessa conjuntura política. A influência de políticos conservadores e de extrema direita, aliada a um contexto político favorável, tem moldado essas iniciativas, impactando diretamente a vida e a saúde das mulheres.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos impactos do Projeto de Lei n. 1.904/2024 sobre os direitos fundamentais das mulheres no Brasil evidencia um panorama preocupante de retrocessos e aumento das desigualdades de gênero. Comparado a outras propostas legislativas apresentadas anteriormente, como o PL n. 5.069/2013, o PL n. 478/2007, a PEC n. 29/2015, o PL n. 2.893/2019 e o PL n. 5.435/2020, o PL n. 1.904/2024 reflete uma continuidade na agenda da extrema direita em restringir os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. Todos esses projetos compartilham a característica de tentar impor barreiras adicionais ao aborto, muitas vezes sob a justificativa de proteção ao nascituro desde a concepção, mesmo que em detrimento da saúde e autonomia das mulheres. A similaridade entre essas propostas evidencia uma estratégia coordenada dos parlamentares conservadores e de extrema direita para limitar a autonomia das mulheres sobre seus próprios corpos.

unidade, Olimpio Moraes, distraiu os manifestantes religiosos e políticos que bloqueavam a entrada principal do hospital. A situação foi exacerbada pela divulgação ilegal de informações sigilosas sobre a menina pela extremista Sara Giromini. A polícia interveio para impedir que cerca de 200 ativistas religiosos invadissem o hospital, destacando a crescente polarização política e religiosa no Brasil. Olimpio, que desde 1996 realiza abortos legais pelo SUS, observou um aumento significativo da intolerância e da violência contra esses procedimentos, refletindo uma maior organização dos movimentos religiosos no cenário político. Ele expressou preocupação com o retrocesso nos direitos das mulheres e a dificuldade em garantir o acesso ao aborto legal, apesar das permissões previstas em lei (Pauluze; Valadares, 2024).

¹³ Quando tomou posse, o presidente Jair Bolsonaro afirmou que aproveitaria a primeira vaga a ser aberta no Supremo Tribunal Federal para indicar um ministro “terrivelmente evangélico” (Uribe, 2019), quando essa vaga foi aberta indicou Kassio Nunes Marques (Brasil, 2020) e em uma segunda oportunidade indicou André Luiz de Almeida Mendonça, pastor presbiteriano (Gonçalves, 2020).

Essas iniciativas legislativas, predominantemente impulsionadas por membros de partidos conservadores e da bancada evangélica, como o PL e o PP, reforçam uma visão moral conservadora que frequentemente ignora as necessidades e os direitos das mulheres. A ascensão de figuras políticas conservadoras e a composição de um Congresso Nacional alinhado com essas ideologias criam um ambiente propício para a proposição de leis que comprometem os direitos fundamentais das mulheres, exacerbando as desigualdades de gênero.

A proposta do PL n. 1.904/2024 surge em um contexto de conflito entre avanços judiciais recentes, que poderiam ampliar o acesso ao aborto, e políticas legislativas regressivas. As propostas legislativas discutidas delineiam um cenário de potenciais restrições severas aos direitos reprodutivos e revelam um embate ideológico significativo, no qual a influência de políticos conservadores tem moldado essas iniciativas que impactam diretamente a vida e a saúde das mulheres.

Em suma, a comparação com projetos anteriores demonstra que há um padrão contínuo de propostas que buscam restringir os direitos das mulheres, refletindo um movimento político que visa controlar suas decisões reprodutivas e limitar sua autonomia, com sérias implicações para a saúde e para a igualdade de gênero no país.

REFERÊNCIAS

BASSUMA, Luiz; MARTINI, Miguel. **Projeto de Lei n. 478, de 2007**. Dispõe sobre o Estatuto do Nascimento e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=345103>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo: fatos e mitos**. 4. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1970.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo: a experiência vivida**. 2. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1967.

BRASIL. Constituição de 1988 ampliou espaço das mulheres e garantiu direitos fundamentais. **Supremo Tribunal Federal**, 6 out. 2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=495430&ori=1>. Acesso em: 3 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Monitoramento dos casos de arboviroses até a semana epidemiológica 50 de 2022. **Boletim Epidemiológico** 47, v. 53, n. 47, dez. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/edicoes/2022/boletim-epidemiologico-vol-53-no47>. Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto de 22 de outubro de 2020. O Presidente da República [Jair Messias Bolsonaro] resolve nomear Kassio Nunes Marques para exercer o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, na vaga decorrente da aposentadoria de José Celso de Mello Filho. **Diário Oficial da União**, seção 2, Brasília, DF, ano 61, n. 203-A, p. 1, 22 out. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/NunesMarques/DadosDatas/003.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. STF suspende resolução do CFM que dificulta aborto em gestação decorrente de estupro. **Supremo Tribunal Federal**, 17 maio 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticia-Detalhe.asp?idConteudo=537717&ori=1>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 54-DF**. Reqte.(S): Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde – CNTS. Intdo.(A/S): Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 12 abr. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=136389880&ext=.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 84.025-6-RJ**. Paciente(s): Gabriela Oliveira Cordeiro. Impetrante(s): Fabiana Paranhos e Outro (a/s). Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 4 mar. 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&do-clID=384874>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BREGA FILHO, Vladimir; ALVES, Fernando de Brito. O direito das mulheres: uma abordagem crítica. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, v. 10, n. 10, p. 131-142, 2013. DOI: 10.35356/argumenta.v10i10.130. Disponível em: <https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/666>. Acesso em: 13 jul. 2024.

CAVALCANTE, Sóstenes *et al.* **Projeto de Lei n. 1904, de 2024**. Acresce dois parágrafos ao art. 124, um parágrafo único ao artigo 125, um segundo parágrafo ao artigo 126 e um parágrafo único ao artigo 128, todos do Código Penal Brasileiro, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2434493&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 2 jul. 2024.

CFOAB conclui que PL 1904/2024 é inconstitucional, inconvençãoal e ilegal. **Ordem dos Advogados do Brasil**, 17 jun. 2024. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/62346/cfoab-conclui-que-pl-1904-2024-e-inconstitucional-inconvençãoal-e-ilegal>. Acesso em: 17 jul. 2024.

CRENSHAW, Kimberle. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, ano 10, n. 1, p. 171-188, 1º sem. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/mbTpP4SFXPnJZ397j8fSBQQ/?lang=pt>. Acesso em: 26 ago. 2025.

CUNHA, Eduardo *et al.* **Projeto de Lei n. 5069, de 2013**. Acrescenta o art. 127-A ao Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565882>. Acesso em: 2 jul. 2024.

DINIZ, Débora; MEDEIROS, Marcelo; MADEIRO, Alberto. National Abortion Survey – Brazil, 2021. **Ciência & Saúde Coletiva**, 28(6):1601-1606, 2023. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/plugin-file.php/8031497/mod_resource/content/1/PNA%202023.pdf. Acesso em: 8 jul. 2024.

GIRÃO, Eduardo. **Projeto de Lei n. 5435, de 2020**. Dispõe sobre a proteção da gestante e põe a salvo a vida da criança por nascer desde a concepção. Cria auxílio para o filho de mulher vítima de estupro. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145760>. Acesso em: 2 jul. 2024.

GONÇALVES, Alexandre. Bolsonaro é Moloque, o deus que exigia o sacrifício de vidas. **Intercept Brasil**, 22 maio 2020. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2020/05/22/evangelicos-bolsonaro-moloque/>. Acesso em: 8 jul. 2024.

MALTA, Magno *et al.* **Proposta de Emenda à Constituição n. 29, de 2015**. Altera a Constituição Federal para acrescentar no art. 5º, a explicitação inequívoca “da inviolabilidade do direito à vida, desde a concepção. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120152>. Acesso em: 2 jul. 2024.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 13. jul. 2024.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Considerações e ações fundamentais para alcançar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva no contexto da cobertura universal de saúde por meio de uma abordagem de atenção primária à saúde**. Genebra: OMS, 2022. Disponível em: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/365905/9789240063709-por.pdf?sequence=1>. Acesso em: 17 jul. 2024.

PAULUZE, Thaiza; VALADARES, João. Menina de dez anos entrou em hospital em porta-mala de carro enquanto médico distraía religiosos. **Folha de São Paulo**, 18 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/08/menina-de-dez-anos-entrou-em-hospital-na-mala-do-carro-enquanto-medico-distraia-religiosos.shtml>. Acesso em: 2 jul. 2024.

PINHEIRO, Ana Paula Lobato. Capítulo 9 - Direitos Humanos das Mulheres. *In*: FONTOURA, Natália; REZENDE, Marcela; QUERINO, Ana Carolina (org.). **Beijing +20: avanços e desafios no Brasil contemporâneo**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10321/1/DireitosHumanosMulheres_Cap_9.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Indicadores e índices de desenvolvimento humano**: atualização estatística 2018. New York: PNUD, 2018. Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ao/2018_human_development_statistical_update.pdf. Acesso em: 8 jul. 2024.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2021/2022**. Tempos incertos, vidas instáveis: a construir o nosso futuro num mundo em transformação. New York: PNUD, 2022. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pt.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2024.

SARMENTO, Daniel. Legalização do aborto e Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 43-82, abr./jun. 2005. DOI: 10.12660/rda.v240.2005.43619. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43619>. Acesso em: 9 jul. 2024.

SILVA, Salete Maria da; WRIGHT, Sonia Jay. As mulheres e o novo constitucionalismo: uma narrativa feminista sobre a experiência brasileira. **Revista Brasileira de História do Direito**, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 170-190, jul./dez. 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/322595438_As_Mulheres_e_o_Novo_Constitucionalismo_Uma_Narrativa_Feminista_sobre_a_Experiencia_Brasileira/fulltext/5a61fd87a6fdccb61c505209/As-Mulheres-e-o-Novo-Constitucionalismo-Uma-Narrativa-Feminista-sobre-a-Experiencia-Brasileira.pdf. Acesso em: 23 ago. 2025.

TONIETTO, Chris; BARROS, Filipe. **Projeto de Lei n. 2893, de 2019**. Revoga o art. 128 do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2203415&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 17 jul. 2024.

URIBE, Gustavo. Bolsonaro diz que indicará para vaga no STF ministro “terrivelmente evangélico”. **Folha de São Paulo**, 10 jul. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/bolsonaro-diz-que-indicara-para-vaga-no-stf-ministro-terrivelmente-evangelico.shtml>. Acesso em: 8 jul. 2024.

VEDANA, Bruna Bassi; GERVASONI, Tássia A. Os movimentos feministas na América-Latina e as perspectivas para a efetivação dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres brasileiras. **Revista Ártemis**, v. 29, n. 1, p. 279-298, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/artemis/article/view/49848>. Acesso em: 4 jul. 2024

VITÓRIA, Beatriz. Deputados ‘pró-vida’ aprovaram lei que facilita agrotóxicos associados a abortos. **Repórter Brasil**, 11 jul. 2024. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2024/07/deputados-pro-vida-lei-agrotoxicos-abortos/>. Acesso em: 11 jul. 2024.

CAPÍTULO XI

PROJETO DE LEI N. 7292/2017: APONTAMENTOS SOBRE A INCLUSÃO DO LGBTCÍDIO COMO QUALIFICADORA DO HOMICÍDIO

Luiza Lopes Flois¹
Celito De Bona²

1 INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei n. 7.292/2017 foi proposto pela deputada Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores do Estado do Ceará, à data de 4 de abril de 2017. Objetivo, ele “Altera o art. 121 do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o LGBTCídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o LGBTCídio no rol dos crimes hediondos” (Lins, 2017).

Assim, tipifica o LGBTCídio como o homicídio cometido “contra a homossexuais e transexuais por razões da condição de homossexualidade e de transgeneridade” (Lins, 2017). Segue o exemplo do feminicídio, previsto no art. 121, §2º, VI e §2º-A, do Código Penal, em relação à estruturação do delito: “§ 2º - B Considera-se que há razões de condição de homossexualidade e de transgeneridade quando o crime envolve: I – menosprezo ou discriminação por razões de sexualidade e identidade de gênero” (Lins, 2017), conforme a proposta de inclusão ao artigo 121 do Código Penal da qualificadora do homicídio.

Desse modo, objetiva também a alteração do rol dos crimes hediondos, dispostos na Lei n. 8.072/1990, para que seu artigo 1º tenha a seguinte literalidade: “I - homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2º, I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII)”. O

¹ Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). E-mail: luiza.flois@gmail.com.

² Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). E-mail: celito.bona@unioeste.br.

projeto foi batizado de “Lei Dandara” em homenagem à travesti assassinada em fevereiro de 2017, Dandara dos Santos³, após ser torturada e espancada por seis homens, em Fortaleza/CE (Xerez, 2024).

Entretanto, também na motivação da propositura, a parlamentar refere-se à violência sofrida pela comunidade LGBT de forma genérica. Ao trazer dados oriundos do Grupo Gay da Bahia sobre as violações sofridas, não especifica quais membros sofreram violência psicológica, física ou morreram: são gays? São lésbicas? São bissexuais? Inexiste elucidação destes questionamentos. O único momento em que se delimitam as vítimas, quanto à sigla da comunidade à qual pertencem, é em relação ao ‘T’, de transsexual e travesti, demonstrando que o projeto de lei é uma resposta dos representantes da sociedade à brutal violência sofrida por Dandara.

Embora ainda deva tramitar perante o Senado e ser sancionado pelo representante do Executivo, averigua-se a urgência em sua minuciosa análise. Desse modo, depreende-se a importância da revisão da propositura legislativa, em face das (i) terminologias escolhidas pela parlamentar; da (ii) generalidade das vítimas abrangidas; da (iii) ausência de efetividade prática e da (iv) necessidade de tipificação específica para visibilizar a comunidade.

A fim de se viabilizar a análise buscada, dividiu-se essa pesquisa em problematização, na qual se apresenta as lacunas e equívocos trazidos por esse projeto de lei, que servirão de amparo para as demais etapas de estudo. Em sequência, apresentam-se os apontamentos propriamente ditos à propositura legislativa, subdivididos quanto às terminologias utilizadas na disposição do tipo penal e às abrangências das vítimas, defendendo-se a criminalização específica das qualificadoras.

Por fim, salienta-se a abordagem qualitativa do trabalho, que fez uso de procedimentos exploratórios e bibliográficos, com a revisão de literatura atinente aos estudos jurídicos, de gênero e sexualidades. Ampara-se em comparativos com a legislação vigente referente ao homicídio e ao feminicídio e utiliza-se de casos exemplificativos da violência contra a comunidade LGBT de modo a demonstrar as críticas ao projeto de lei.

2 PROBLEMATIZAÇÃO

O que a deputada almejou realizar, com a disposição do Projeto de Lei n. 7.292/2017, foi a proteção da comunidade LGBT, como sua justificativa demonstra:

³ Sobre o caso, vide: XEREZ, Gioras. Relembre a história de Dandara dos Santos, travesti que dá nome ao projeto de lei que aumenta a pena de LGTbCídio. **G1**, Ceará, 6 jul. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2024/07/06/relembre-a-historia-de-dandara-dos-santos-travesti-que-da-nome-ao-projeto-de-lei-que-aumenta-a-pena-de-lgbtcidio.ghtml>. Acesso em: 25 jul. 2024.

A ausência de leis que venham a proteger essa população da LGTBfobia [sic] é um dos fatores da vulnerabilidade dessa população, pois cria no imaginário popular uma permissão à violência e, conseqüentemente, o risco maior de morte [...]. Portanto, o Estado Brasileiro necessita de uma legislação que venha a construir mecanismo [sic] de combate aos assassinatos sistemáticos sofridos pela população LGBT. Sendo urgentes medidas radicais e leis efetivas de respeito e dignidade da pessoa humana (Lins, 2017, p. 3-6, grifo nosso).

Ainda sobre a importância da proposta legislativa, a relatora Erika Kokay, também do Partido dos Trabalhadores, descreveu:

Seja qual for nossa convicção pessoal, moral ou religiosa sobre a homossexualidade, a bissexualidade, a transexualidade e o intersexo precisamos olhar para essa questão despidos de preconceitos individuais. O quadro que temos que analisar como legisladores fala de violência e homicídio que pode ser praticado contra um quarto da população! Imaginem se nossa sociedade conseguirá conviver com isso. Logicamente, a tutela penal se impõe para que cessem conflitos sociais e se estabeleça a paz (Brasil, 2023, p. 2).

Aprofundou-se, nessa oportunidade, acerca da obrigação constitucional do Parlamento em discutir a temática, principalmente em face da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26. Nesta, a Corte Superior deu procedência à ação a fim de reconhecer o “estado de mora inconstitucional do Congresso Nacional na implementação da prestação legislativa destinada a cumprir o mandado de incriminação a que se referem os incisos XLI e XLII do art. 5º da Constituição, para efeito de proteção penal aos integrantes do grupo LGBT” (Brasil, 2019). Assim, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que a homofobia e a transfobia seriam gêneros da espécie ‘racismo social’ e, por esse motivo, deveriam ser equiparados aos crimes de racismo, previstos na Lei n. 7.716/1989.

A partir da invocação desses dispositivos, tramita-se atualmente o referido projeto na Câmara dos Deputados. Na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), a propositura foi aprovada por dez votos a cinco votos, após mais de três horas de duração de sessão legislativa e atualmente se encontra em pendência de análise pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, desde 08/07/2024. Não obstante, em 03/07/2024, houve o requerimento pela parlamentar Chris Tonietto, do Partido Liberal/RJ, de que o projeto seja debatido e apreciado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado em razão da temática da legislação penal.

Apesar da primordialidade de se tutelar os direitos desse grupo social, configura-se um quadro de insegurança jurídica ante a simplicidade dessa proposta. Em que pese a

correta e urgente justificativa apresentada pela parlamentar, refuta-se o formato que essa criminalização propõe. Não há como se inferir que na prática serão englobados em sua integralidade todos os delitos relacionados às ‘razões de sexualidade e identidade de gênero’.

3 APONTAMENTOS AO PROJETO DE LEI N. 7.292/2017

Em atenção ao teor da propositura legislativa, colige-se alguns elementos que requerem especial análise. Desse modo, em sequência, examina-se as terminologias escolhidas pela parlamentar e como poderiam ser aprimoradas, dispostas em tópico separado. Posteriormente, esmiuça-se sobre a generalidade das vítimas abrangidas pelo tipo penal e sua ausência de efetividade prática, o que consequentemente desencadeia a necessidade de tipificação específica para visibilizar a comunidade LGBT.

3.1 Terminologias utilizadas

Deve o legislador ter mais zelo pelos termos escolhidos, a considerar a etimologia de cada palavra e, principalmente, como na comunidade LGBT+ uma simples mudança gráfica já altera o sentido buscado. Exemplo disso é a dicotomia entre ‘homossexualismo’ e ‘homossexualidade’: o primeiro denota um caráter negativo, já que o sufixo ‘-ismo’ é indicativo de uma doença mental, para esse grupo. Incluída pela Organização Mundial da Saúde na Classificação Internacional de Doenças ainda no século XX, apenas foi retirada em maio de 1990 (Milanezi, 2017). Essa perspectiva foi amplamente divulgada no ocidente em meados dos anos 1960, furando a bolha do mundo médico e atingindo as demais parcelas da sociedade, que passaram a adotá-lo (Almeida; Heilborn, 2008).

Atualmente, contudo, a comunidade entende que empregar esse termo é uma maneira de “reiterar o discurso médico que perdurou durante anos em que construiu uma visão de que homossexuais eram doentes” (Moura, 2018, p. 100). O termo “homossexualidade”, por seu turno, é o defendido pelos gays para a identificação de sua orientação sexual, sem que haja uma conotação discriminatória em sua utilização. Desse modo, a respeito da dicotomia examinada,

O primeiro concebia uma doença, e o segundo é menos discriminatório, porque não é mais considerada como uma doença, todavia, homossexualidade ainda atenuava a ideia de que há uma identidade, algo que caracterizasse as pessoas que praticam relações afetivas e sexuais com pessoas do mesmo sexo (Santos, 2008, p. 25).

Neste esqueleto, semelhante situação ocorre também com as mulheres lésbicas que, segundo Vieira (2023), “são chamadas, muitas vezes, de sapatão, de caminhoneiras, fanchonas, bolachas, entendidas [...] A maioria das vezes, ou quase sempre, são expressões associadas com algo maléfico ou discriminatório”. Embora mencione as lésbicas como vítimas dessa violência, não especifica sua ocorrência. Dos dados extraídos da justificativa da proposta, sendo estes majoritariamente do Grupo Gay da Bahia, não há disposição que distinga quando se fala dessa minoria.

Contudo, a violação física sofrida pelas mulheres lésbicas no Brasil é expressiva e deve ser abordada individualmente. Segundo o diagnóstico trazido pelo Dossiê sobre Lesbocídio no Brasil: de 2014 até 2017 (Peres; Soares; Dias, 2018), houve um aumento de 237% nos lesbocídios cometidos entre os anos de 2014 e 2017. Por seu turno, lesbocídio é “a morte de lésbicas com forte componente lesbofóbico ou motivada essencialmente por lesbofobia ou ódio (lesbo-ódio), repulsa e discriminação contra a existência lésbica” (Soares; Dias, 2022, p. 2). Essa terminologia é entendida como “uma faceta na lesbofobia, que, por sua vez, é trabalhada por meio da concepção da junção de pelo menos dois preconceitos que atingem as lésbicas, ou seja, o fato de serem mulheres e de serem homossexuais” (Navarro-Swain, 1999).

Esses dados obtidos pelos grupos Núcleo de Inclusão Social (NIS) e Nós: dissidências feministas, lançados pelo projeto de pesquisa Lesbocídio – As histórias que ninguém conta, foram compilados no curto período de quatro anos e já demonstram a significativa monta de homicídios cometidos contra as mulheres lésbicas. É nesse sentido que se defende que os direitos desse grupo social sejam tutelados especificamente, não por meio de um tipo penal que genericamente menciona a comunidade, mas que buscou, na prática, proteger apenas a sigla ‘T’, em virtude do bruto assassinato sofrido por Dandara dos Santos. Por genericamente mencionar a comunidade, não se entende que haverá uma aplicação prática efetiva, já que tampouco explana os termos utilizados na proposta.

Em contínua análise, da referência à ‘identidade de gênero’, presente no projeto de lei, já se percebe uma evolução quando comparada ao feminicídio, que é entendido, nos termos da legislação penalista, como “razões da condição de sexo feminino” (art. 121, §2º, VI e §2º-A, CP). Isso se deve à retificação, incorreta, da bancada evangélica: conforme Campos (2015, p. 111), “a expressão razões da condição do sexo feminino foi proposição da bancada evangélica para reduzir o alcance da norma e restringir sua aplicação somente às mulheres, assim consideradas enquanto sua condição biológica”. Ao desrespeitar o local de fala da minoria então pormenorizada para satisfazer seus próprios interesses, em nada se compatibilizando com a justiça buscada, desencadearam-se variadas divergências doutrinárias e jurisprudenciais sobre a aplicação às pessoas transsexuais e transgêneras – questões estas que poderiam ter sido facilmente evitadas pela utilização da redação original.

Dessa forma, pergunta-se: qual a garantia para a comunidade LGBT que um leigo, ainda que representante do corpo social e devidamente eleito, não altere a terminologia aplicada? Ou, por outro lado, em qual legislação encontra-se a definição do que seriam essas ‘razões de sexualidade e identidade de gênero’? A simplicidade da propositura legislativa pode, nesse sentido, ser compreendida como lacunosa, por, basicamente, utilizar-se de sinônimos do dito no §2º-B e repeti-lo em seu inciso I. Não há como se esperar que um operador do direito, que não seja estudioso das áreas de gênero, sexualidade e diversidade, saiba, com exatidão, como distinguir cada termo.

O que se espera do texto legal é justamente que seja suficiente e completo para que não se tenha que recorrer à analogia, equidade e princípios gerais do direito – formas de integração do direito, previstas na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) –, os quais, indubitavelmente, abrem margem à discricionariedade do julgador. E não é necessário ser um grande entendedor da sociedade brasileira para saber os riscos aos quais a comunidade LGBT estaria sujeita nessa hipótese.

Ilustra-se esse cenário pelo caso de Luana Gabriele de Barbosa⁴, assassinada em abril de 2016, por três policiais. O delito se deu em Ribeirão Preto, São Paulo, quando a vítima, mulher negra, lésbica, periférica e mãe, levava seu filho para a escola quando foi abordada por policiais, que exigiram revistá-la. Em resposta, a vítima demandou pela efetuação da revista por uma agente do sexo feminino, o que não apenas lhe foi negado como também resultou nas violências posteriores, com socos, chutes e pontapés, que levaram Luana a óbito.

Os policiais foram denunciados por homicídio triplamente qualificado: cruel, por motivo torpe, e sem possibilidade de defesa da vítima, contudo, o processo foi arquivado. Destaca-se, nesse caso, que não houve o reconhecimento pelos operadores do direito da clara violência de gênero, etnia e orientação sexual presente no caso: inexistiu menção ao feminicídio, quem dirá a LGBTcídio, como a propositura analisada almejada.

Essa insegurança jurídica é preocupante para a comunidade: as mortes de gays, lésbicas, bissexuais, transsexuais serão enquadradas em qual delito? No caso de Luana, não se entendeu a configuração de feminicídio, mas será que, se houvesse o lesbocídio, seguir-se-ia o mesmo caminho? E, analisando o atual ordenamento jurídico, questiona-se se o caso de Dandara seria igualmente um homicídio triplamente qualificado. Desse modo, entende-se a necessidade de tipificação específica dos delitos, de forma a amparar a comunidade por meio de crimes distintos.

⁴ Sobre o caso, vide: CASO Luana: Justiça reverte decisão anterior e PMs serão julgados por homicídio triplamente qualificado. G1, Ribeirão Preto, 3 out. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2023/08/03/caso-luana-justica-reverte-decisao-anterior-e-pms-serao-julgados-por-homicidio-triplamente-qualificado.ghml>. Acesso em: 28 jul. 2024.

Acentua-se, também, a intenção legislativa de abrangência genérica dos delitos contra a comunidade LGBT em razão da possibilidade de expansão do rol de pessoas incluídas neste grupo social. A nomenclatura extensiva, nessa hipótese, viabilizaria, portanto, a compreensão dos demais indivíduos pertencentes a esta minoria.

Similarmente, a nomenclatura adotada na propositura não se mostrou adequada ao entendimento de todas as esferas da sociedade. Sugere-se, então, a simplificação desta para o melhor entendimento dos cidadãos, ao mesmo passo em que se explica quais seriam as ‘razões de sexualidade e identidade de gênero’.

O seguinte teor é aconselhado: ‘discriminação a sujeito em razão de sua orientação sexual diversa da heterossexual ou de sua identidade de gênero diverso do cisgênero’. Sequencialmente, poder-se-ia definir quais orientações sexuais e identidades de gênero seriam estas, ressaltando-se tratar de rol exemplificativo e, não, exaustivo, ou, igualmente, distinguir o que seria a própria heterossexualidade e cisgeneridade, o que tornaria todos os demais indivíduos passíveis de inclusão no sujeito passivo do delito por exclusão. Essa discriminação, portanto, naturalizaria as terminologias adotadas e simplificaria o debate do fenômeno.

3.2 Abrangência das vítimas e tipificação específica

Ainda, ao dispor unicamente o termo “homossexualidade”, no inciso VIII, poder-se-ia entender um apagamento das demais sexualidades presentes dentro da sigla LGBT, como título do tipo penal, a exemplo dos bissexuais e pansexuais. É nesse sentido que se regozija da apresentação do substitutivo n. 01/2018, pela deputada Erika Kokay, que se pautou pela “necessária proteção aos bissexuais, sem a qual a intenção primária do projeto seria seriamente frustrada” (Brasil, 2017).

Já o substitutivo n. 02/2019 englobou ainda outra parcela da comunidade LGBT, as pessoas intersexo, além dos portadores de HIV positivo. Desse modo, a redação do projeto tornou-se a seguinte:

X - contra homossexuais, bissexuais, transexuais, travestis, por razões da condição de homo ou bissexualidade, e de transgeneridade, ou contra intersexos:

§ 2º-C Considera-se que há razões de condição de homo ou bissexualidade e de transgeneridade quando o crime envolve menosprezo ou discriminação por razões de sexualidade e identidade ou comportamento social.

Discorda-se, ainda, da terminologia ‘LGBTicídio’, pois, apesar de buscar englobar a comunidade como um todo, equivoca-se ao acreditar que acrescentar mais letras

em seu nome irá fazê-lo. A utilização de LGBTfobia já vem sendo adotada nacionalmente sem prejuízo aos demais membros que não se enquadrem nestas quatro primeiras letras, quais sejam as lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis. Pansexuais, assexuais, pessoas intersexo não estão amparadas na própria terminologia, mas já tem seus direitos tutelados dentro deste grupo social.

Assim, “a sigla é autoafirmação política e ideológica [...]”. É o que nos faz coexistir e lutar pelos nossos direitos dentro de uma sociedade completamente LGBTfóbica” (Fernandes, 2021), razão pela qual reforça-se a necessidade de se padronizar a sigla para que se fortaleça o movimento e o possa identificar. LGBT já é o termo oficial aprovado em 2008 na 1ª Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Fernandes, 2021).

A ampliação terminológica, ao contrário, irá englobar mais pessoas no campo teórico e não o fará no campo prático. Se buscarmos englobar em apenas um tipo penal, todas as especificidades dentro da comunidade LGBT, corremos o risco de não proteger ninguém e de o delito ser extenso demais, o que dificulta sua compreensão.

Essa pesquisa vai além ao defender que o tratamento em conjunto da homossexualidade e da lesbianidade já seria uma forma de invisibilizar sexualidades. Defende-se uma abordagem cautelosa, que prime por sua praticidade e efetividade, devido ao histórico de apagamento da existência lésbica, por exemplo. Sobre essa tônica, Adrienne Rich já dissertava:

As lésbicas têm sido historicamente destituídas de sua existência política através de sua “inclusão” como versão feminina da homossexualidade masculina. Equacionar a existência lésbica com a homossexualidade masculina, por serem as duas estigmatizadas, é o mesmo que apagar a realidade feminina mais uma vez (Rich, 2010, p. 36).

No caso em tela, discute-se também a violência de gênero, temática que em nada se confunde com a criminalização da homofobia, essa versando sobre a orientação sexual especificamente. Percebe-se, assim, que as mulheres lésbicas não são devidamente representadas no cerne da comunidade LGBT, com essa propositura legislativa, tampouco dentre outras mulheres, com o crime do feminicídio. Para Pinafi (2015, p. 95): “as lésbicas, em meios LGBTI+ e/ou feministas, são invisibilizadas e suas demandas desconsideradas ou menosprezadas. Isso gera uma falta de espaços para reivindicações, alianças e mobilização”.

Isso posto, propõe-se um novo tipo penal que criminalize especificamente o lesbocídio, já que não se entende que essa proposta que visa proteger a comunidade LGBT seria suficiente para as lésbicas também. Deve o Legislativo romper com a inércia e atuar

em conformidade com sua obrigação constitucional, reiterada no julgamento da ADO n. 26, para tutelar os direitos das mulheres lésbicas, além das pessoas transsexuais e travestis que são o motivo da existência do Projeto de Lei n. 7.292/2017.

Noutro passo, importante destacar o voto em separado do deputado Paulo Bilynskyj, na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial em 07/06/2024. O delegado pugnou pela rejeição do projeto de lei analisado por entender que a prévia existência do homicídio no Código Penal suplementaria a demanda da comunidade LGBT. Declarou em seu voto que “o estabelecimento de figuras qualificadas para grupos específicos de vítimas pode levar a um precedente perigoso, no sentido de que cada segmento da sociedade poderia buscar uma tipificação própria para garantir mais proteção” (Brasil, 2024, p. 1-2). Entretanto, não lhe assiste razão neste argumento.

O que a perspectiva do parlamentar demonstra é a desnecessidade da igualdade material, dado que inexistiria uma necessidade de se ter um tratamento diferenciado para pessoas que se encontram numa maior situação de vulnerabilidade. Olvida-se, contudo, do caráter pedagógico da lei, que visa fazer valer o respeito que não percebe na sociedade contra um grupo social; neste caso, a comunidade LGBT. Ao se tratar de um crime de ódio contra uma minoria política, demanda uma disposição legislativa específica, ante a insuficiência da generalidade do tipo penal, de modo a promover a justiça e assegurar os direitos humanos. Reitera-se, nesse sentido, a importância da criminalização dos homicídios motivados pela homofobia, lesbofobia e transfobia.

Por se tratar de uma proposta de já sete anos de existência, inexistente qualquer pressa, evidentemente, em sua tramitação. O rito, conforme se infere da análise de sua movimentação na Câmara dos Deputados, é ordinário. Desse modo, não há por que se atropelar as fases necessárias de exame e se aprovar uma lei que mais causará dúvidas do que terá efetividade.

Mediante o exposto, conclui-se, portanto, pela urgência de revisão legislativa na redação do Projeto de Lei n. 7.292/2017, para que as terminologias escolhidas pela parlamentar sejam reexaminadas pela relatoria e demais comissões, bem como resguardadas as vítimas por ele abrangidas, especificando-as. Ademais, a solução da ausência de efetividade prática do projeto poderá ser solucionada com a tipificação específica para visibilizar a comunidade, criando o delito do lesbocídio, por exemplo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, propõe-se a criação de um novo tipo penal que criminalize o lesbocídio, dado que a proposta vigente para proteção da comunidade LGBT não é considerada suficiente para abarcar as especificidades das lésbicas. É imperativo que o Legislativo supere

a inércia atual e atue em conformidade com sua obrigação constitucional, conforme reiterado no julgamento da ADO n. 26, para garantir a tutela dos direitos das mulheres lésbicas, e não apenas das transsexuais e travestis, que são o foco do Projeto de Lei n. 7.292/2017.

Embora a justificativa parlamentar seja louvável, sua consumação não se deu de forma satisfatória, pendendo de soluções quanto às terminologias escolhidas pela deputada. Não obstante, a generalidade das vítimas abrangidas também se tornou objeto de análise desta pesquisa, bem como a ausência de efetividade prática e da necessidade de tipificação específica para visibilizar a comunidade.

Dada a tramitação do Projeto de Lei n. 7.292/2017 por um período de sete anos, não se justifica uma aceleração das etapas de análise e aprovação de uma legislação que, potencialmente, pode suscitar mais questionamentos do que garantir sua efetividade. Assim, conclui-se pela imperiosa necessidade de uma revisão legislativa urgente do referido projeto, de modo que as terminologias adotadas sejam reavaliadas pela relatoria e pelas demais comissões, assegurando-se a devida proteção das vítimas contempladas. Ademais, a carência de efetividade prática do projeto pode ser resolvida mediante a tipificação específica do crime de lesboicídio, conferindo maior visibilidade e proteção à comunidade afetada.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gláucia; HEILBORN, Maria Luiza. Não somos mulheres gays: identidade lésbica na visão de ativistas brasileiras. *Revista Gênero*, vol. 9, n. 1, p. 225-249., 2009. Disponível em: <https://ieg.ufsc.br/storage/articles/October2020/27042011-01561113dossie2almeidagandheilbornml.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) sobre o Projeto de Lei n. 7.292/2017**. Relator: Dep. Delegado Paulo Bilynskyj. Brasília, DF. 6 dez. 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2835675&filename=Parecer-CCJC-2024-12-06. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 7.292, de 2017**. Relatório. Relatora: Deputada Erika Kokay. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2410795. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26, Distrito Federal**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em 13 jun. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 21 jun. 2019. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO26votoMAM.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2024.

CAMPOS, Carmen Hein de. *Feminicídio no Brasil: uma análise crítico-feminista. Sistema Penal & Violência*, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 103-115, jan./jun. 2015. DOI: 10.15448/2177-6784.2015.1.20275. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/sistemapenaleviolencia/article/view/20275>. Acesso em: 19 jul. 2024.

CASO Luana: Justiça reverte decisão anterior e PMs serão julgados por homicídio triplamente qualificado. **G1**, Ribeirão Preto, 3 out. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2023/08/03/caso-luana-justica-reverte-decisao-anterior-e-pms-serao-julgados-por-homicidio-triplamente-qualificado.ghtml>. Acesso em: 28 jul. 2024.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Audiência pública discute agenda legislativa pelos direitos LGBTI+**. 2018. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/audiencia-publica-discute-agenda-legislativa-pelos-direitos-lgbti/>. Acesso em: 23 jul. 2024.

FERNANDES, Yuri A. LGBT+: o problema não é ter dúvidas sobre qual sigla usar, é achar que é um alfabeto e debochar. **Colabora**, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://projetocolabora.com.br/ods16/lgbt-o-problema-nao-e-ter-duvidas-sobre-qual-sigla-usar-e-achar-que-e-um-alfabeto-e-debochar/>. Acesso em: 23 jul. 2024.

LINS, Luizianne. **Projeto de Lei n. 7.292, de 4 de abril de 2017**. Altera o art. 121 do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o LGBTcídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o LGBTcídio no rol dos crimes hediondos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2128135>. Acesso em: 27 jul. 2024.

MILANEZI, Gabriela. 17 de maio de 1990: o dia em que ser LGBTI deixou de ser doença. **OAB/RS**, 17 maio 2017. Disponível em: <https://www2.oabrs.org.br/noticia/17-maio-1990-dia-em-que-ser-lgbti-deixou-doenca/24491>. Acesso em: 23 jul. 2024.

MOURA, Jonathan Ribeiro Farias. Da morfologia ao discurso: o caso do sufixo -ismo para denominar práticas homossexuais. **Revista Ribanceira**, Belém, n. 15, p. 99-111, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/ribanceira/article/view/2139#:~:text=Este%20trabalho%20faz%20uma%20an%C3%A1lise,patologia%20que%20esse%20mecanismo%20apresenta>. Acesso em: 20 jul. 2024.

NAVARRO-SWAIN, Tania. Lesbianismo: identidade ou opção eventual? *In*: NODARI, Eunice; PEDRO, Joana Maria; IOKOI, Zilda M. G. (org.). **História: fronteiras**. Anais do XX Simpósio da Associação Nacional de História. São Paulo: Humanitas; FFLCH/USP; ANPUH, 1999. Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1547483135_f87315f4382e4375072e72ea7e272f1a.pdf. Acesso em: 25 jul. 2024.

PERES, Milena Cristina C.; SOARES, Suane F.; DIAS, Maria Clara M. **LESBOCÍDIO. Dossiê sobre lesboicídio no Brasil**: de 2014 até 2017. Rio de Janeiro: Livros Ilimitados, 2018. Disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/fontes-e-pesquisas/wp-content/uploads/sites/3/2018/04/Dossi%C3%AA-sobre-lesboc%C3%ADio-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2024.

PINAFI, Tânia. **História do movimento de lésbicas no Brasil**. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015.

RICH, Adrienne. Heterossexualidade compulsória e existência lésbica. **Bagoas**, v. 4, n. 5, p. 17-44, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/bagoas/article/view/2309>. Acesso em: 26 ago. 2025.

SANTOS, Izaac A. **Narrativas de um adolescente homoerótico**: conflitos do 'eu' na rede de relações sociais da infância à adolescência. 2008. 145f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=25742&idi=1>. Acesso em: 26 ago. 2025.

SOARES, Suane F.; DIAS, Maria Clara. Lesbocídio: a morte de lésbicas por lesbofobia. **Blogs de Ciência da Universidade Estadual de Campinas**: Mulheres na Filosofia, v. 7, n. 3, p. 1-15, 2022. Disponível em: <https://www.blogs.unicamp.br/mulheresnafilosofia/wp-content/uploads/sites/178/2024/03/Verbete-Lesbocidio-PDF.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2024.

VIEIRA, Kyara Maria de A. Lesbofobia. **Observatório das Desigualdades**, Natal, 23 abr. 2023. Disponível em: <https://www.observatoriodasdesigualdades.ccsa.ufrn.br/post/lesbofobia>. Acesso em: 25 jul. 2024.

XEREZ, Gioras. Relembre a história de Dandara dos Santos, travesti que dá nome ao projeto de lei que aumenta a pena de LGTBcídio. **G1**, Ceará, 6 jul. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2024/07/06/relembre-a-historia-de-dandara-dos-santos-travesti-que-da-nome-ao-projeto-de-lei-que-aumenta-a-pena-de-lgbtcidio.ghtml>. Acesso em: 25 jul. 2024.

CAPÍTULO XII

TRADIÇÃO OU VIOLÊNCIA? OS DESAFIOS JURÍDICOS DOS RITOS DE INICIAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Argentina Alfredo Banze¹

1 INTRODUÇÃO

Moçambique é um país rico em diversidade cultural e étnica, o que se reflete na vasta tapeçaria de suas tradições, línguas e práticas que variam entre as diferentes comunidades e grupos étnicos do país. Esta pluralidade cultural manifesta-se de maneira especialmente vibrante nos ritos de iniciação, que desempenham um papel fundamental na vida social e espiritual das diferentes regiões. Estes ritos, que marcam a transição da infância para a vida adulta, encontram a sua base nas tradições locais e servem como um meio de transmitir conhecimento ancestral, valores morais e normas sociais de uma geração para a próxima. Cada grupo étnico possui suas próprias práticas e celebrações que carregam significados próprios e simbolismos que variam consoante a finalidade, desde o nascimento até a morte (Osório, 2015).

Esses rituais têm uma função social e cultural importante, servindo não apenas para reforçar laços comunitários, mas também para preservar e transmitir tradições e valores ancestrais. A importância dessas práticas para a coesão social e a identidade cultural é inegável, e, portanto, a preservação desses ritos é frequentemente defendida como uma questão de respeito às tradições e à herança cultural. No entanto, alguns aspectos das cerimônias de iniciação realizadas envolvem práticas que podem ser vistas como problemáticas ou até mesmo prejudiciais (como é o caso do alongamento dos lábios vaginais), o que levanta sérias preocupações sobre a violação dos direitos humanos.

A Constituição da República de Moçambique, quando no Capítulo I do Título III garante a proteção dos direitos individuais, entra em confronto com a continuidade dessas práticas tradicionais, criando um dilema entre a preservação cultural e o respeito pelos

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas na Universidade do Estado do Amazonas (UEA). E-mail: aab.mic24@uea.edu.br

direitos humanos. Assim, levantam-se questões importantes no campo dos direitos humanos e da justiça social, que levam a um debate sobre os limites entre a preservação cultural e a proteção dos direitos individuais (Osório; Macuácuá, 2013). É neste contexto que se insere o nosso tema de pesquisa: “Tradição ou Violência? Os desafios jurídicos dos ritos de iniciação em Moçambique”.

Com este trabalho pretendemos estudar como as leis moçambicanas tratam a proteção da integridade física, particularmente em relação à ausência de regulamentação específica sobre os ritos de iniciação. A tensão entre a manutenção das tradições culturais e a proteção dos direitos fundamentais é um desafio. Neste contexto, os resultados preliminares da pesquisa revelam uma interseção complexa entre tradições culturais e normas jurídicas contemporâneas. A necessidade de encontrar um equilíbrio entre a proteção dos direitos fundamentais e a preservação das práticas culturais é essencial para a harmonização dessas duas esferas. O desafio não é apenas identificar as práticas que violam os direitos humanos, mas também entender as razões culturais e sociais que sustentam essas práticas.

A metodologia desta pesquisa adota uma abordagem qualitativa e exploratória para compreender a complexa interação entre tradições culturais e normas jurídicas no contexto dos ritos de iniciação em Moçambique. O estudo começa com uma revisão abrangente da literatura existente, incluindo a análise de textos acadêmicos e documentos legais relevantes. Esta revisão fornecerá uma base teórica sólida e contexto necessário para a compreensão das práticas culturais e suas implicações jurídicas. A pesquisa também inclui a análise de documentos legais, como leis nacionais e tratados internacionais, para situar o arcabouço jurídico relacionado aos direitos humanos.

Em seguida, a pesquisa se concentra na análise documental detalhada, examinando casos específicos e relatórios de organizações não governamentais que tratam dos desafios legais associados aos ritos de iniciação. Esta etapa é complementada por uma análise jurídica e comparativa das leis moçambicanas, comparando-as com práticas e legislações de outras jurisdições. Por fim, a abordagem crítica é empregada para avaliar as tensões entre a preservação das tradições culturais e a proteção dos direitos humanos, com o objetivo de propor soluções que equilibram ambos os aspectos, baseadas nas descobertas da análise documental e jurídica.

2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE OS RITOS DE INICIAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Moçambique é um país rico no que diz respeito à diversidade cultural, resultante das profundas interações culturais que teve ao longo de sua história. No período pré-co-

lonial, o território foi um ponto de encontro para influências árabes, chinesas e indianas. Durante o período colonial, a presença da administração portuguesa deixou uma marca indelével na cultura local. No pós-colonialismo, a cultura moçambicana foi influenciada por uma variedade de correntes eurocêntricas, incluindo as perspectivas socialista e capitalista, além de estar cada vez mais integrada na dinâmica da globalização. Segundo Severino Nguenha,

[...] horizontalmente, [Moçambique é uma] mistura de duas historicidades: uma colonial e outra étnica. Enquanto a historicidade europeia, fonte das nossas instituições estatais, guia a acção da sociedade política institucional, a historicidade étnica ou herança cultural autóctone, atrofiada pelo choque de civilizações do qual foi vítima, encarna a consciência colectiva das populações moçambicanas (Nguenha, 1992, p. 30 *apud* Fumo, 2010, p. 03).

Osório e Macuácu (2013) afirmam que, as identidades sociais em Moçambique têm sido construídas em torno de dois polos extremados, a saber: a cultura autóctone de um lado, e a cultura ocidental de outro, como herança do sistema colonial português.

Todavia, empiricamente verificam-se complexas combinações dos polos identitários, que configuram uma situação de hibridismo cultural. As culturas autóctones e ocidentais são fontes de direitos que circulam na sociedade moçambicana, que engendram culturas jurídicas próprias. Enquanto a primeira se associa ao chamado direito consuetudinário, a segunda, como observa Nguenha, é “fonte das nossas instituições estatais”, aí compreendido o direito e a justiça estatais.

A questão do costume e o direito positivo foi uma preocupação constante dos operadores do direito, atendendo a expectável divergência normativa entre os sistemas jurídicos.

Conforme mencionado *supra*, Moçambique é um país rico em diversidade étnica e cultural, o que se reflete maioritariamente nos ritos de iniciação que são práticas tradicionais e culturais. Cada grupo étnico tem suas próprias práticas e celebrações com significados próprios e simbolismos que variam consoante o que se pretende. Por exemplo, entre os Makwas, um grupo étnico pertencente à região norte do país, concretamente a província de Nampula, pratica-se o Emwali, ou mwali, que são ritos de iniciação feminina, e o Ikoma, que são os ritos de iniciação masculina. Esses ritos, são cerimônias tradicionais e culturais praticadas em sociedades moçambicanas, desempenhando um papel fundamental ao simbolizar a transição dos jovens da juventude para a idade adulta (Laraia, 2003).

Estes ritos são considerados essenciais para a preservação da identidade cultural e social das comunidades, na medida em que transmitem conhecimentos práticos, habilida-

des, valores morais e normas culturais. No entanto, eles também têm gerado controvérsia e debates, especialmente no que diz respeito às práticas que afetam a saúde e os direitos humanos, como o alongamento dos lábios vaginais nas meninas e outras formas de modificação corporal (Osório; Macuácua, 2013).

Segundo Osório e Macuácua (2013), os ritos de iniciação obedecem a uma estrutura que engloba três fases. A primeira dessas fases, a separação, ou fase preliminar, conforme anteriormente referido, ocorre geralmente ou aquando da menarca ou quando começam a tornar-se visíveis os primeiros sinais da puberdade. Para Arnfred (2011), essa fase tem início com a total segregação social da jovem, mantida em total isolamento, geralmente “numa palhota especialmente construída no mato [...]”, sendo consentânea com o que Turner, caracterizou como a fase que “compreende um comportamento simbólico representativo do afastamento do indivíduo [...] de um ponto fixo na estrutura social, de um conjunto de condições culturais (um «estado») ou de ambos” (Turner, 1966, p. 94).

De acordo com Osório e Macuácua (2013, p. 164), esta fase “envolve a violência do distanciamento compulsivo da casa materna dos adolescentes”. A fase da margem ou liminar, constituída por “uma sequência densa de sessões e de acontecimentos” (Arnfred, 2011), é marcada pela educação sexual, pela educação da divisão social do trabalho e pelos ensinamentos sobre o “respeito” pelos mais velhos. O objetivo final desta fase é o de assegurar a transmissão de valores socioculturais que atuam no sentido de preservar “um esquema que organiza as relações e hierarquias sociais por género e geração” (Osório; Macuácua, 2013).

Em suma, os ritos iniciáticos significam “a morte simbólica dos seres provisórios da comunidade” e o surgimento de um(a) de um ser humano, independentemente da idade fisiológica das e dos iniciados cujo estatuto como membro pleno da comunidade é atualizado, no caso das raparigas, com o casamento e a gravidez.

Neste contexto, “a preparação de papéis de género para a vida conjugal [...], a ordem cívica [...] a modelagem genital e corporal, constituem a criação/legitimação [das ora] [...] adultas [...] para o mercado matrimonial/conjugal...”, ou seja, o casar para produzir filhos insere-se no quadro das expectativas da família/comunidades.

Moçambique, em 2014, ocupou a décima posição no ranking mundial dos países mais afetados pelos casamentos prematuros. Porém, a análise dos casamentos ou de uniões de raparigas antes dos 15 anos de idade, por província, revela que a observância desta prática não é homogênea em todo o território moçambicano. Com efeito, esta regista os seus índices mais elevados nas províncias do Norte, decrescendo ligeiramente no Centro do país.

Os índices mais baixos de casamentos ou uniões prematuras registam-se no Sul de Moçambique, onde, quase “não se praticam os ritos de iniciação feminina”. De acordo com a UNICEF (2014), “a pressão económica sobre as famílias e o incentivo que é ‘o preço de

venda' das raparigas para o casamento em troca de valores monetários ou bens materiais, aparece como um dos fortes fatores que faz com que os pais e ou famílias entreguem suas filhas menores para o casamento forçado". Além disso, "a maior parte destes casamentos são de facto uniões, mais do que casamentos legalmente registados, mas são usualmente formalizados através de procedimentos costumeiros como o pagamento do lobolo para a família da rapariga" (UNICEF, 2014).

Os conceitos de criança/infância, são construídos com base em duas correntes filosóficas designadamente: o universalismo e o historicismo. A perspectiva universalista, que é o modelo hegemónico defendido pelo Direito, define "criança" independentemente das diferenças culturais que caracterizam os agregados humanos a nível mundial, e esboça a criança " como algo ideal, uma entidade abstracta à qual teorias, práticas, e leis podem ser universalmente aplicadas, sem consideração pelo específico contexto social e cultural onde se encontra" (Colonna, 2010).

Por sua vez, o historicismo (corrente filosófica contra-hegemônica defendida pela Sociologia e Antropologia) assenta na heterogeneidade cultural e no particularismo histórico das configurações histórico-sociais. Essa corrente se apoia na ideia de que "o modo de ver o mundo, as apreciações de ordem moral e valorativa, os diferentes comportamentos sociais [...] são produtos de uma herança cultural [específica]" (Laraia, 1993, p. 70).

A Convenção dos Direitos da Criança, define a criança com base no paradigma universalista baseado numa experiência específica de infância fixado em termos cronológicos. Nos termos do artigo 1º "criança é todo o ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo. Ao abrigo da alínea a) do artigo 32º, da nova lei da família, a Lei n. 22, de 11 de dezembro de 2019, estão impedidos de casar todos aqueles que tiverem uma idade inferior a 18 o que significa que a idade núbil ao abrigo da lei inicia-se aos 18 anos.

Quando terminam os ritos de iniciação as menores são "aceites" e consideradas adultas pela família e pela comunidade, e prontas para assumir as responsabilidades da vida adulta, em particular, consideradas em idade núbil prontas para o casamento.

A Lei n. 29, de 29 de setembro de 2009 (que é a lei contra a violência doméstica praticada contra a mulher), é resultado da ratificação do Estado moçambicano dos diversos instrumentos internacionais e regionais que protegem os direitos da mulher, em particular, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação da Mulher e o Protocolo à Carta do Direitos do Homem e dos Povos relativo ao Direito da Mulher em África.

A lei foi elaborada com objetivo de prevenir, sancionar os infratores e prestar as mulheres vítimas de violência doméstica a necessária proteção. A Lei² definiu diferentes

² Artigo 2 da Lei de Violência Doméstica praticada contra a mulher.

formas de violência doméstica designadamente: violência física simples³; violência física grave⁴; violência psicológica⁵; violência moral⁶; cópula não consentida⁷; “cópula com transmissão de doenças⁸; violência patrimonial⁹ e violência social¹⁰.

3 CONFLITOS ENTRE OS RITOS DE INICIAÇÃO E OS DIREITOS HUMANOS

As práticas culturais, embora fundamentais para a identidade e a coesão social de muitas comunidades, nem sempre são isentas de controvérsias. Bela Feldman-Bianco e Graça Capinha (2000) discutem como certas práticas tradicionais podem violar os direitos fundamentais de mulheres e crianças, destacando a necessidade de um olhar crítico e equilibrado sobre essas tradições.

A análise crítica de Edward Said (2011) sobre cultura e imperialismo fornece uma base para questionar como as práticas culturais, incluindo os ritos de iniciação, podem ser influenciadas por dinâmicas de poder e dominação. Said argumenta que a cultura não é um espaço neutro, mas sim um campo de batalha onde as relações de poder são constantemente negociadas e contestadas.

A Constituição da República de Moçambique em seu Artigo 40, assegura a integridade física de todas as pessoas. Esta disposição é particularmente pertinente ao considerar práticas de iniciação que podem envolver modificações corporais, como o alongamento dos lábios vaginais, relatado em algumas regiões de Moçambique. Osório e Macuácuca (2013) discutem essas práticas em detalhes, destacando como certas tradições podem comprometer a saúde física e psicológica das mulheres e meninas envolvidas.

A Lei n. 29, de 29 de setembro de 2009, que trata da violência doméstica contra mulheres, desempenha um papel crucial na discussão sobre a proteção dos direitos das mulheres em Moçambique, especialmente no contexto de ritos de iniciação que podem envolver abusos. Essa lei estabelece um marco legal importante para prevenir e combater a violência contra mulheres, incluindo a violência que pode ser justificada sob a alegação de práticas culturais ou tradições. De acordo com esta lei a violência doméstica pode ser

³ Artigo 13 da Lei de Violência Doméstica praticada contra a mulher.

⁴ Artigo 14 da Lei de Violência Doméstica praticada contra a mulher.

⁵ Artigo 15 da Lei de Violência Doméstica praticada contra a mulher.

⁶ Artigo 16 da Lei de Violência Doméstica praticada contra a mulher.

⁷ Artigo 17 da Lei de Violência Doméstica praticada contra a mulher.

⁸ Artigo 18 da Lei de Violência Doméstica praticada contra a mulher.

⁹ Artigo 19 da Lei de Violência Doméstica praticada contra a mulher.

¹⁰ Artigo 20 da Lei de Violência Doméstica praticada contra a mulher.

entendida como qualquer ato de violência física, psicológica, sexual ou econômica que ocorra no contexto familiar e que tenha como alvo a mulher. Esta definição é ampla e abrange não apenas a violência explícita, mas também abusos que possam ser perpetrados sob o pretexto de manter tradições culturais.

A Lei n. 29/2009 prevê medidas de proteção e apoio para as vítimas, incluindo a possibilidade de ordens de afastamento contra os agressores e a criação de mecanismos de denúncia e suporte para as mulheres afetadas. Em relação aos ritos de iniciação, esta lei é relevante porque pode ser usada para enfrentar abusos disfarçados de tradições culturais. A violência física e psicológica que pode ocorrer durante esses ritos, como modificações corporais forçadas ou humilhações, é passível de ser enquadrada nas disposições desta lei, desde que se prove a intenção de causar dano e a existência de abuso.

Por sua vez, o artigo 171 do Código Penal moçambicano, aprovado pela Lei n. 24, de 24 de dezembro de 2009, trata das ofensas corporais voluntárias simples, estabelecendo sanções para quem causar ofensas corporais a outra pessoa. Este artigo reflete o compromisso legal com a proteção da integridade física, oferecendo um mecanismo jurídico adicional para abordar agressões à integridade física durante ritos de iniciação.

O artigo 171 do Código Penal é particularmente relevante para ritos de iniciação que envolvem violência física, como o alongamento dos lábios vaginais ou outras modificações corporais que possam ocorrer durante essas cerimônias. A aplicação deste artigo pode resultar em penalidades para os perpetradores de abusos físicos, destacando o compromisso do sistema jurídico com a proteção da integridade física das pessoas. A possibilidade de pena de prisão por ofensas corporais estabelece um precedente importante para lidar com abusos que ocorrem sob a justificativa de manter tradições culturais.

Essas legislações, fornecem um quadro legal importante para a proteção dos direitos das mulheres e a integridade física em Moçambique. No entanto, a aplicação prática dessas leis pode ser desafiadora em contextos nos quais as tradições culturais têm um forte valor social. A implementação eficaz das disposições legais requer não apenas o fortalecimento das instituições jurídicas e mecanismos de denúncia, mas também um esforço contínuo para conscientizar as comunidades sobre os direitos humanos e promover o respeito pela integridade física e psicológica das pessoas, independentemente das práticas culturais.

Além das legislações nacionais, os tratados internacionais ratificados por Moçambique, como a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) de 1989 e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW) de 1979, são instrumentos cruciais na promoção e proteção dos direitos humanos. Estes tratados garantem a proteção dos direitos das crianças e mulheres, proibindo práticas culturais que possam comprometer sua saúde e bem-estar.

A Convenção sobre os Direitos da Criança estabelece um conjunto abrangente de direitos para todas as crianças, incluindo o direito à proteção contra abusos e práticas prejudiciais, tais como as que podem ocorrer em alguns ritos de iniciação. O artigo 19 da CDC (UNICEF, 1989), por exemplo, obriga os Estados a proteger as crianças contra toda forma de violência física e mental, e a garantir cuidados e proteção apropriados para seu bem-estar. Já a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (OHCHR, 1979) aborda a discriminação e os abusos enfrentados pelas mulheres, destacando a necessidade de eliminar práticas tradicionais prejudiciais, conforme o Artigo 5, que exige a alteração de padrões culturais e sociais que perpetuam a desigualdade de gênero.

No entanto, a integração e a aplicação efetiva desses tratados enfrentam desafios em Moçambique. A tensão entre a preservação das tradições culturais e o cumprimento das normas internacionais é um problema recorrente. Muitas práticas culturais, incluindo alguns ritos de iniciação, são vistas como parte integral da identidade e coesão social das comunidades. Essas tradições podem incluir práticas que violam os direitos humanos, mas que são profundamente respeitadas e valorizadas localmente. A aplicação das normas internacionais pode, portanto, encontrar resistência devido ao desejo de proteger e manter a herança cultural.

Além disso, a implementação eficaz dos tratados requer não apenas a criação de leis e políticas, mas também a mudança de atitudes e práticas culturais arraigadas. Em muitos casos, pode haver uma falta de conscientização sobre os direitos humanos e as normas internacionais, bem como uma resistência a mudanças que são percebidas como imposições externas. Isso pode resultar em um ambiente onde as normas internacionais são reconhecidas formalmente, mas sua aplicação prática é limitada, especialmente em áreas onde as tradições culturais continuam a ter uma forte influência.

A análise de Edward Said (2011) sobre cultura e imperialismo fornece uma base teórica para entender como os ritos de iniciação podem ser moldados por dinâmicas de poder e dominação. Said argumenta que a cultura é um campo de batalha onde as relações de poder são constantemente negociadas e contestadas. Nesse contexto, os ritos de iniciação podem ser vistos não apenas como expressões de identidade cultural, mas também como ferramentas para manter hierarquias sociais e normas de gênero discriminatórias. Esta perspectiva crítica sugere que práticas culturais podem perpetuar desigualdades e injustiças, como a subordinação das mulheres e meninas, e reforçar divisões sociais.

A globalização e a modernização também exercem uma influência significativa sobre as práticas culturais. A pressão para conformar-se a normas e valores ocidentais pode levar a mudanças nas tradições culturais, muitas vezes sem um entendimento completo das implicações dessas mudanças. Enquanto a globalização oferece oportunidades para

questionar e reformar práticas prejudiciais, ela também pode resultar na perda ou descaracterização de aspectos valiosos das tradições culturais. Portanto, é essencial encontrar um equilíbrio entre preservar a identidade cultural e promover a proteção dos direitos humanos.

Abordar os conflitos entre ritos de iniciação e direitos humanos exige um diálogo contínuo e uma abordagem crítica que reconheça tanto a importância cultural dessas práticas quanto os potenciais abusos e violações de direitos. Reformas devem ser conduzidas de maneira participativa, envolvendo as comunidades afetadas para garantir que mudanças respeitem a cultura local sem comprometer os direitos individuais. A análise de jurisprudência e estudos de casos pode fornecer orientações valiosas sobre como equilibrar esses aspectos, oferecendo precedentes para a formulação de políticas que promovam tanto a proteção dos direitos humanos quanto o respeito pela diversidade cultural.

Portanto, embora os tratados internacionais forneçam uma base sólida para a proteção dos direitos das crianças e mulheres, a sua aplicação eficaz em Moçambique exige um equilíbrio delicado entre o respeito pelas tradições culturais e a promoção dos direitos humanos universais. Isso pode exigir esforços significativos para engajar as comunidades em diálogos sobre os direitos humanos, promover a conscientização e desenvolver abordagens que respeitem a cultura local enquanto protegem os indivíduos de práticas prejudiciais. A colaboração entre autoridades locais, organizações da sociedade civil e órgãos internacionais pode ser crucial para superar esses desafios e garantir que os direitos estabelecidos pelos tratados sejam efetivamente respeitados e implementados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As práticas culturais desempenham um papel essencial na formação da identidade e coesão social em muitas comunidades ao redor do mundo. No entanto, quando essas práticas envolvem ritos de iniciação que podem comprometer os direitos humanos fundamentais, surge um desafio significativo para a implementação e respeito das normas internacionais e nacionais. Em Moçambique, a complexa interação entre tradições culturais e direitos humanos revela zonas de tensão que exigem uma análise cuidadosa e abordagens equilibradas.

Primeiramente, a presença de ritos de iniciação como parte integrante das tradições culturais em Moçambique destaca a importância da preservação da identidade cultural. No entanto, quando esses ritos envolvem práticas que podem causar danos físicos ou psicológicos, surgem questões sérias sobre a proteção dos direitos das crianças e mulheres. A legislação nacional, como a Lei n. 29/2009, de 29 de setembro, que trata da violência doméstica contra a mulher, e a Constituição da República de Moçambique, fornecem uma base legal para proteger indivíduos contra ofensas à sua integridade, mas a aplicação dessas leis enfrenta desafios na prática.

A ratificação de tratados internacionais como a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW) fortalece o compromisso de Moçambique com a proteção dos direitos humanos. Esses tratados proíbem explicitamente práticas que possam afetar a saúde e o bem-estar das crianças e mulheres. No entanto, a implementação efetiva dessas normas pode ser dificultada pela necessidade de respeitar as tradições culturais locais e as pressões para preservar a identidade cultural.

A análise crítica das leis internacionais e nacionais revela que, enquanto estas fornecem um quadro normativo robusto para a proteção dos direitos humanos, a prática frequentemente revela lacunas na sua aplicação. As pressões culturais e as dificuldades em mudar práticas profundamente enraizadas podem limitar a eficácia dessas normas. Para superar esses desafios, é essencial promover um diálogo contínuo entre as comunidades locais e as autoridades sobre a importância dos direitos humanos e encontrar formas de integrar esses princípios com o respeito pelas tradições culturais.

Além disso, a globalização e a modernização trazem novas dinâmicas para o debate sobre os ritos de iniciação. A exposição a normas e valores ocidentais pode levar a uma reavaliação das tradições culturais, mas também pode resultar na perda de aspectos valiosos dessas práticas. A transformação cultural precisa ser abordada de forma sensível, para garantir que as mudanças não resultem na descaracterização das tradições, mas sim na eliminação das práticas prejudiciais.

Em suma, a proteção dos direitos humanos em face de práticas culturais tradicionais requer um equilíbrio delicado. É crucial que as leis e normas sejam adaptadas e aplicadas de maneira a respeitar as identidades culturais, ao mesmo tempo em que garantem a proteção dos indivíduos contra abusos e violações. A colaboração entre o governo, as comunidades locais e organizações internacionais pode ajudar a desenvolver estratégias eficazes para proteger os direitos humanos sem desrespeitar a herança cultural.

Finalmente, a abordagem das tensões entre tradição e direitos humanos exige uma reflexão contínua e um compromisso com soluções que promovam a dignidade e o bem-estar de todos os indivíduos. Isso envolve um esforço coordenado para educar, sensibilizar e engajar todas as partes interessadas na busca de um equilíbrio justo e sustentável entre a preservação cultural e a proteção dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ARNFRED, Signe. **Sexuality & gender politics in Mozambique**: rethinking gender in Africa. Rochester, NY: Boydell & Brewer, 2011.

COLONNA, Elena. Crianças que cuidam de crianças: representações e práticas. *In*: TELES, Nuno;

BRÁS, Eugénio J. (org.). **Género e direitos humanos em Moçambique**. Maputo: Departamento de Sociologia da Universidade Eduardo Mondlane, 2010. p. 131-161.

FELDMAN-BIANCO, Bela; CAPINHA, Graça (Org.). *Identidades: estudos de cultura e poder*. São Paulo: Hucitec, 2000.

FUMO, Joaquim. **Sincretismo jurídico na prática jurídica**. Maputo: Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2010.

GOMES, Laura; CÂNDIDO, Ana; JASSO, Mariamo. *Ciências Naturais – 6ª classe: livro do aluno*. Maputo: Ministério da Educação, 2003.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 24, de 24 de dezembro de 2019. Lei de Revisão do Código Penal Moçambicano. **Boletim da República**, I Série, n. 248, de 24 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://reformat.co.mz/documentos-diversos/lei-24-2019-lei-de-revisao-do-codigo-penal.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2025.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 29, de 29 de setembro de 2009. Lei sobre Violência Doméstica praticada contra a Mulher. **Boletim da República**, Moçambique, I Série, n. 38, p. 286-290, de 29 de setembro de 2009. Disponível em: <https://www.ophenta.org.mz/wp-content/uploads/2017/03/Lei-no-29-2009-sobre-a-Violencia-Domestica-praticada-contra-a-Mulher.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2025.

OHCHR – OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women**. New York: ONU, 1979. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>. Acesso em: 27 ago. 2025.

OSÓRIO, Conceição. **Os ritos de iniciação**: Identidades femininas e masculinas e estruturas de poder. Maputo: WLSA Moçambique, 2015.

OSÓRIO, Conceição; MACUÁCUA, Ernesto. **Ritos de iniciação no contexto actual**: ajustamentos, rupturas e confrontos. Construindo identidades de género. Maputo: WLSA Moçambique, 2013. Disponível em: <https://www.wlsa.org.mz/wp-content/uploads/2014/11/Ritos2013.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2025.

SAID, Edward W. **Cultura e imperialismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

TURNER, Victor. **The ritual process: structure and anti-structure**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1966.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Nova Iorque: ONU, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 27 ago. 2025.

UNICEF. **A situação das crianças em Moçambique 2014**. Maputo: UNICEF, 2014.

An aerial photograph of a densely populated city, likely Rio de Janeiro, taken from a high vantage point. The sun is rising in the background, creating a strong lens flare effect that radiates across the sky and over the city. The buildings are mostly multi-story, with various roof types, including some with corrugated metal. The overall color palette is warm, dominated by the orange and yellow tones of the sunrise. The text is centered over the image.

PARTE II

DIREITO, SOCIEDADE E ESTADO

CAPÍTULO I

O CONCEITO DE *RES PUBLICA* EM CÍCERO E SUA INFLUÊNCIA NA LITERATURA CLÁSSICA

Francisca Cecília de Carvalho Moura Fé¹

Wilson Franck Junior²

Francisco Secco Giaretta³

1 INTRODUÇÃO

A investigação do conceito de *res publica*, tal como articulado por Marco Túlio Cícero, constitui um estudo indispensável para a compreensão das fundações da teoria política clássica e sua perpetuação através dos séculos até a contemporaneidade. Cícero, eminente filósofo, orador e estadista da República Romana, não só influenciou o pensamento político da sua era por meio de suas explorações retóricas e filosóficas, mas igualmente legou um *corpus* que tem informado continuamente a literatura e a filosofia ocidental subsequente. Seu tratado “De Re Publica” apresenta-se como uma obra seminal, articulando concepções de governança, justiça e ética pública que ressoam ainda nas modernas discussões acerca da estrutura e do espírito das leis governamentais.

O presente artigo visa elucidar e expandir a compreensão do desenvolvimento e das ramificações do conceito de *res publica* ciceroniana ao enfatizar suas implicações políticas, filosóficas e literárias. Neste contexto, o estudo pretende desvendar como Cícero amalgamou considerações éticas à prática política, propondo um modelo de governança

¹ Doutoranda em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Mestranda em Filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestra em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: ceciliamourafe@gmail.com

² Pós-doutorando em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Doutor em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). E-mail: wilsonfranckjunior@gmail.com

³ Doutorando em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). E-mail: franciscosgiaretta@gmail.com

que equilibra moralidade com eficácia administrativa, e como essas ideias foram absorvidas e adaptadas pela literatura clássica subsequente.

Central à problemática deste estudo está a questão de como os princípios ciceronianos de uma *res publica* – entendida como um coletivo regido por leis equitativas e líderes virtuosos – têm sido interpretados, desafiados ou transformados através dos séculos. Investigar a persistência e a evolução desses princípios oferece uma janela para avaliar sua relevância e aplicabilidade em contextos políticos diversos e em mutação ao longo da história.

A relevância deste estudo advém da necessidade premente de fundamentos sólidos para a liderança e a governança no contexto contemporâneo, marcado por um profundo ceticismo político e desafios globais intrincados. Ao revisitar as concepções de Cícero, busca-se extrair lições valiosas que possam contribuir para o rejuvenescimento do compromisso cívico e para uma nova avaliação das normas que orientam nossas instituições públicas.

Ademais, examina-se como Cícero desenvolveu e definiu o conceito de *res publica* em suas obras, especialmente no tratado “De Re Publica”. Este objetivo visa entender a interpretação original do autor e as bases filosóficas que ele estabeleceu para a governança republicana. Pretende-se investigar como os ideais e teorias de Cícero quanto à *res publica* foram incorporados e refletidos na literatura clássica subsequente. Para tal, inclui-se a análise de obras específicas de autores como Virgílio, Horácio, e Sêneca para identificar e interpretar referências diretas ou adaptações dos conceitos ciceronianos.

Metodologicamente, este artigo emprega uma abordagem interdisciplinar, mesclando análise filológica e hermenêutica de textos primários e secundários. Tal análise permite não apenas traçar o arcabouço conceitual de *res publica* como cunhado por Cícero, mas também monitorar sua recepção e adaptação em períodos literários e filosóficos posteriores, incluindo a Renascença e o Iluminismo. Este exame é complementado por uma revisão crítica da literatura pertinente, visando situar Cícero dentro das tradições filosóficas romanas e mapear a influência de suas ideias ao longo dos séculos. Discussões em fóruns acadêmicos especializados e participação em conferências temáticas também fornecem substrato adicional para uma análise consistente e detalhada.

Ao término desta investigação, espera-se não apenas reiterar a importância de Cícero como um pensador essencial para a compreensão das doutrinas republicanas, mas também discernir como seus preceitos foram integrados, reinterpretados ou contestados por intelectuais e literatos em contextos diversos.

O presente estudo não somente ilumina um aspecto crucial da teoria política romana, mas também contribui para um entendimento mais aprofundado das origens intelectuais da governança e da responsabilidade pública. Tal empreendimento não apenas

proporciona uma perspectiva histórica enriquecedora, como também oferece reflexões pertinentes para os dilemas políticos e éticos da atualidade.

2 O TRATADO “DE RE PUBLICA” E AS CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS DA REPÚBLICA IDEAL SEGUNDO CÍCERO

O tratado “De Re Publica” de Cícero é uma peça central no estudo do pensamento político romano e continua sendo um texto fundamental para a compreensão das ideias de governança e justiça na antiguidade. Nesta obra, Cícero não apenas expõe sua visão de uma república ideal, mas também articula uma série de princípios que, segundo ele, são essenciais para a manutenção de um Estado justo e eficaz. Através de um diálogo fictício entre importantes figuras do período republicano romano, Cícero discute temas como justiça, direitos dos cidadãos, e o papel das leis e das instituições na promoção do bem comum.

Na referida obra, o autor argumenta que aqueles que se deixam guiar pela autoridade dos filósofos devem escolher cuidadosamente quais ouvir, preferindo aqueles que são amplamente reconhecidos e respeitados por outros estudiosos (Cícero, 2019). Mesmo que esses filósofos não tenham governado diretamente, eles contribuíram significativamente para o entendimento do Estado por meio de suas investigações e escritos, desempenhando um papel semelhante ao de líderes públicos (Cícero, 2019). Ele também menciona os sete sábios da Grécia, que, além de serem filósofos, estavam profundamente envolvidos na administração pública. Sugere ainda que a atividade humana mais próxima do divino é justamente a de fundar ou manter nações, ao destacar a importância da governança e da administração pública (Cícero, 2019).

A concepção ciceroniana de *res publica* é profundamente enraizada na ideia de um bem comum, ou *communis utilitas*, que deve ser o objetivo supremo de qualquer forma de governo. Para Cícero, a república ideal é aquela em que as leis e as políticas são projetadas para beneficiar todos os cidadãos, não apenas uma elite dominante. Este conceito de bem comum está intrinsecamente ligado à noção de justiça, que é vista como a virtude fundamental sobre a qual o Estado deve ser construído.

Cícero define *res publica* como “*res Populi*”, ou seja, algo pertencente ao povo. Para entender *res publica*, é necessário definir “*populus*”, que Cícero descreve como um grupo de pessoas unidas por um consenso jurídico (*iuris consensus*) e uma comunhão de interesses (*utilitatis communio*) (Aguar, 2018). Esses elementos são fundamentais para compreender o conceito de “*populus*” e, conseqüentemente, a ideia de “*res publica*” em sua teoria das constituições (Aguar, 2018).

Dentro da estrutura da *res publica* ideal de Cícero, a justiça deve ser garantida pela lei. A lei, portanto, não é apenas um conjunto de regras arbitrárias, mas um reflexo dos princípios morais universais que governam a natureza humana. Cícero acredita que as leis devem ser baseadas na razão, e que a verdadeira justiça é alcançada quando as leis estão em harmonia com a razão natural (Cícero, 2019). Esta visão ressalta a importância da filosofia e do entendimento racional na legislação e na administração da justiça.

A república ideal também requer líderes virtuosos. Cícero coloca grande ênfase no caráter moral dos governantes. Ele argumenta que os líderes devem possuir virtudes como sabedoria, justiça, coragem e moderação. Estas virtudes não apenas garantem que os líderes tomarão decisões que beneficiem o público, mas também servem como modelo para os cidadãos. O caráter dos líderes, portanto, é crucial para a saúde moral e política da república.

A virtude quer a glória como único prêmio, e a quer sem amargura. Com que riquezas recompensarás o varão justo? Com que império? Com que reino? Julga esses bens como humanos, e os seus como divinos. Porque, se a ingratidão do universo, ou a inveja da multidão, ou inimigos poderosos, tiram à virtude seu prêmio, sempre desfruta ela de inúmeros consolos, consolando-se, sobretudo, com a própria beleza (Cícero, 2019, p. 82).

O autor romano também discute a importância das instituições republicanas e da divisão de poderes. Ele defende uma mistura de elementos monárquicos, aristocráticos e democráticos no governo, uma ideia que influenciaria pensadores posteriores como Montesquieu (Cícero, 2019). Esta estrutura mista visa garantir o equilíbrio e evitar o acúmulo de poder, o qual ele vê como uma ameaça à estabilidade e à justiça da república.

Além disso, Marco Túlio Cícero é um defensor da educação cívica e moral como meio de sustentar a república ideal. Ele acredita que a educação dos cidadãos em virtude e razão é fundamental para a manutenção de uma sociedade justa e ordenada (Cícero, 2019). A educação não apenas prepara os cidadãos para participar efetivamente da vida política, mas também os ensina a valorizar o bem comum acima dos interesses pessoais.

A resiliência da república é outro tema abordado. Para ele, a estabilidade política não depende apenas de leis e instituições sólidas, mas também da capacidade dos cidadãos e líderes de adaptarem-se às circunstâncias em mudança (Cícero, 2019). A flexibilidade e a adaptabilidade são vistas como essenciais para a sobrevivência a longo prazo da república.

Na visão do orador romano, a república ideal é abrangente e profundamente enraizada em princípios de justiça, virtude e bem comum. Seu tratado “*De Re Publica*” não apenas fornece uma visão detalhada de sua filosofia política, mas também oferece um

modelo de como esses princípios podem ser incorporados na prática governamental. A relevância desses ensinamentos transcende seu próprio tempo, oferecendo lições valiosas para a governança contemporânea.

3 OS PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA QUE CÍCERO CONSIDERA COMO A BASE DA GOVERNANÇA EFICAZ E MORALMENTE FUNDADA

A abordagem ciceroniana à governança, permeada pela busca de uma harmonização entre eficácia e moralidade, delineia-se profundamente no tratado *“De Re Publica”*. Sua concepção de justiça não meramente como um conjunto de leis aplicáveis, mas como um princípio intrínseco que deve orientar toda ação política, constitui um pilar fundamental em sua filosofia. Esta premissa, integrada ao núcleo da governança romana clássica, projeta reflexos duradouros no pensamento político subsequente, influenciando teóricos como John Locke e Montesquieu, cujas obras foram decisivas na formação das teorias modernas de governo e direitos civis.

No cerne dos princípios de justiça de Cícero está a ideia de que a verdadeira justiça deve transcender as prescrições legais, incorporando a equidade e o bem comum. Para Cícero, como exposto em *“De Legibus”*, a lei deve ser uma manifestação da razão natural, fundamentada na verdade universal e não apenas no consenso transitório (Cícero, 1988). A lei, portanto, não é somente um instrumento de ordem, mas um reflexo dos mais altos padrões de moralidade, que orienta os cidadãos não só sobre o que é permitido, mas sobre o que é eticamente certo (Cícero, 1988).

A governança eficaz, sob a ótica ciceroniana, também requer lideranças que personifiquem a virtude. A retórica de Cícero em *“De Officiis”* destaca que os governantes devem exibir uma aderência inflexível à honestidade, prudência, e especialmente à justiça, visto que suas ações moldam as normas e os valores da sociedade (Cícero, 1990). Ele argumenta que a autoridade moral dos líderes é essencial para manter a confiança do público e para assegurar que as decisões políticas sejam respeitadas e seguidas, sustentando assim a estabilidade social e política (Cícero, 1990).

Adicionalmente, o orador romano vê a participação cívica como um elemento crucial na sustentação da justiça e da república. Em seus diálogos, ele advoga por um envolvimento ativo dos cidadãos nos assuntos do Estado, não apenas como um direito, mas como um dever moral. Esta participação, segundo ele, deve ser informada e motivada por um compromisso com o bem comum, ultrapassando interesses individuais ou de grupos. Tal perspectiva ressalta a responsabilidade compartilhada entre governantes e governados na manutenção da ordem justa.

Cícero também introduz a ideia de consenso e harmonia social como fundamentos da justiça na república. Em “De Re Publica”, ele discute como a concórdia e a cooperação entre as diferentes classes sociais e grupos políticos são essenciais para a manutenção da paz e da estabilidade (Cícero, 2019). Esta visão antecipa as modernas teorias de coesão social e governança consensual, que destacam a importância da inclusão e do diálogo na resolução de conflitos.

A educação é outro pilar na visão de justiça do autor. Ele sustenta que um cidadão bem-educado é essencial para a perpetuação de uma república justa e moralmente íntegra (Cícero, 2019). Através da educação, os cidadãos aprendem não apenas as leis, mas também os princípios éticos que devem guiar suas ações. O advogado romano defende uma formação que combine o estudo das artes liberais com a filosofia moral, preparando os indivíduos para participar efetivamente da vida pública e política (Cícero, 2019).

Além disso, a flexibilidade legal e adaptabilidade são vistas por Cícero como requisitos para uma governança justa. Ele reconhece que as circunstâncias sociais e econômicas são dinâmicas e que a lei deve ser capaz de se adaptar a novas realidades sem perder seus fundamentos éticos (Cícero, 2019). Essa abordagem é evidente em sua própria carreira política, durante a qual ele frequentemente defendeu reformas legais para responder a crises ou mudanças no ambiente político.

A abordagem de Cícero à justiça e governança não é apenas teórica, mas profundamente prática. Ele exemplifica através de sua própria conduta como cônsul e estadista, onde suas decisões muitas vezes refletiam um equilíbrio entre a lei, a ética e as necessidades pragmáticas do Estado. Suas ações durante a conspiração de Catilina, por exemplo, demonstram seu compromisso com a segurança do Estado e a manutenção da ordem legal, mesmo em face de severas ameaças.

O legado ciceroniano proporciona uma visão abrangente e atemporal dos princípios que devem fundamentar uma governança eficaz e moralmente fundada. Suas ideias continuam a oferecer orientação valiosa para a reflexão sobre a ética política e a prática da justiça no cenário moderno.

4 O IMPACTO DIRETO DAS IDEIAS DE CÍCERO NOS GÊNEROS LITERÁRIOS, ESPECIALMENTE NO DIÁLOGO FILOSÓFICO

Durante as primeiras Guerras Púnicas, os romanos absorveram profundamente a cultura grega, aprendendo sua língua e adotando seus costumes enquanto lutavam contra Cartago (Momigliano, 1990). Essa influência foi tão significativa que levou ao surgimento de uma nova literatura em Roma, que, embora inspirada nos modelos gregos, se destacou

por ser original e autoconfiante (Momigliano, 1990). Ao mesmo tempo, os gregos não demonstraram o mesmo interesse pela cultura romana.

As concepções filosóficas de Marco Túlio Cícero, notadamente suas reflexões sobre ética, política e retórica, imprimiram um impacto duradouro em diversos gêneros literários, especialmente no diálogo filosófico. O presente artigo tem como escopo analisar como as ideias ciceronianas influenciaram poetas e dramaturgos da antiguidade, como Virgílio, Horácio e Sêneca, e como tais influências se manifestam em obras que continuam a ser pedras angulares da literatura clássica.

Os escritos de Cícero não apenas influenciaram a literatura, mas também forneceram um modelo para a fusão da habilidade retórica com a profundidade intelectual, tornando suas contribuições fundamentais para as tradições literárias e filosóficas ocidentais (Grant, 1971). Esse legado é evidente na admiração que ele recebeu de escritores romanos posteriores, como Virgílio, e em sua influência duradoura no discurso político e filosófico na Europa.

A contribuição de Cícero para a revitalização do diálogo filosófico é inegável. Seus escritos não só exemplificam a fusão entre a filosofia grega e o pensamento romano, mas também estabelecem um modelo de como o diálogo pode ser empregado para explorar complexas questões éticas e políticas de maneira acessível e engajadora. Seu método dialético, que envolve a apresentação de múltiplas perspectivas antes de chegar a uma conclusão racional, influenciou profundamente a estrutura de obras filosóficas posteriores.

No contexto poético, Virgílio em particular demonstra a influência ciceroniana em obras como a “Eneida”, onde a intersecção de ética, liderança e o destino de Roma são exploradas de maneira que ecoa as preocupações ciceronianas com a moralidade e o bem público. Virgílio (2004) utiliza o épico não apenas como uma forma de entretenimento, mas como um veículo para discussão filosófica sobre o ideal de governança e justiça, temas caros a Cícero.

Por sua vez, Horácio, em sua poesia lírica, frequentemente incorpora considerações sobre ética pessoal e responsabilidade, que são reminiscências do pensamento de Cícero sobre a conduta moral do indivíduo dentro da sociedade. Horácio utiliza o formato lírico para questionar e comentar sobre a integridade moral de maneira sutil, porém profunda, sugerindo uma digestão dos ideais ciceronianos sobre como viver uma vida virtuosa (Horácio, 2003).

Sêneca, como dramaturgo e filósofo, talvez seja o herdeiro mais direto das ideias de Cícero, com suas tragédias e tratados filosóficos que refletem sobre o poder, a corrupção, e a busca pela virtude. Em suas obras, Sêneca explora a tensão entre poder e moralidade, um tema central nas obras de Cícero. As peças de Sêneca frequentemente

apresentam personagens que são postos à prova em circunstâncias extremas, obrigados a escolher entre a ambição pessoal e o bem maior (Sêneca, 1979).

Além disso, a influência do advogado romano é perceptível na maneira como esses autores abordam as questões de poder. Em Cícero, o poder é visto tanto como uma oportunidade para a virtude quanto uma porta para a corrupção (Cícero, 2019). Esta dualidade é explorada na literatura clássica, onde personagens frequentemente enfrentam escolhas que testam seu caráter e integridade, refletindo as complexidades discutidas nos tratados ciceronianos.

A questão da moralidade, particularmente a ideia ciceroniana de que a moralidade deve ser a base da lei e da governança, ressoa nas obras dos dramaturgos e poetas clássicos. Eles exploram como as leis podem às vezes ser manipuladas para servir aos interesses de poderosos, um problema que Cícero enfrentou tanto em sua carreira política quanto em seus escritos filosóficos.

Por outro lado, o tratamento da ética nos diálogos e obras dramáticas destes autores frequentemente reflete a concepção ciceroniana de que a ética não é meramente um conjunto de regras, mas um modo de vida que exige constante autoexame e dedicação ao bem comum. Esta visão é evidenciada na maneira como personagens literários são frequentemente confrontados com dilemas éticos que requerem que escolham não o que é mais fácil, mas o que é mais justo.

Ademais, a metodologia ciceroniana de persuasão, que combina apelo emocional, argumentação lógica e credibilidade ética, também influenciou as técnicas narrativas destes autores. Eles empregam estratégias similares para convencer o leitor ou espectador da veracidade ou moralidade de um ponto de vista, reforçando como a retórica pode ser usada para fins éticos.

Assim, ao investigar como Cícero influenciou os gêneros literários, observa-se não apenas uma continuidade de temas, mas também uma evolução na forma como esses temas são apresentados e discutidos. A integração de questões filosóficas profundas em formatos acessíveis e emocionalmente ressonantes demonstra a capacidade da literatura de refletir e moldar o pensamento ético e político de uma era.

5 OS DRAMAS ROMANOS COMO DILEMAS ÉTICOS E POLÍTICOS INSPIRADOS PELAS OBRAS DE CÍCERO

Como visto anteriormente, a influência ciceroniana sobre os dramas romanos estende-se profundamente nas raízes do teatro ocidental, moldando a maneira pela qual dilemas éticos e políticos são encenados e interpretados. Suas obras não apenas discutem a política e a moralidade em termos abstratos, mas também oferecem uma série de preceitos que encontram eco nas complexidades dramáticas apresentadas por dramaturgos como Sêneca e Plauto.

Primeiramente, é imperativo reconhecer que Cícero via a retórica não apenas como uma ferramenta de persuasão, mas como um meio de educar e formar o caráter tanto dos líderes quanto dos cidadãos (Grant, 1971). Este princípio é visivelmente integrado nos dramas romanos, particularmente nos trabalhos de Sêneca, cujas tragédias frequentemente giram em torno de líderes trágicos que enfrentam escolhas morais complexas. Por exemplo, em “Tiestes”, Sêneca explora temas de vingança, poder e a destruição moral através das escolhas de seus personagens, refletindo sobre a corrupção do poder e as consequências de ações imorais, temas centrais na filosofia ciceroniana (Sêneca, 1996).

Ademais, a tragédia “Medeia”, de Sêneca, ilustra a devastação causada pela paixão desenfreada e pela falta de temperança, traços que Cícero condenava em suas obras. A transformação de Medeia de esposa traída em assassina de seus próprios filhos serve como um estudo de caso dramático sobre as falhas de caráter e as consequências éticas das decisões pessoais, oferecendo um paralelo às discussões ciceronianas sobre a importância da virtude e da moderação na vida pública e privada (Séneque, 1961).

Plauto, outro dramaturgo da Roma Antiga, também incorpora aspectos da ética ciceroniana, embora frequentemente de maneira mais lúdica e satírica. Em peças como “*Miles Gloriosus*”, ele critica a pretensão e a arrogância, que Cícero identificava como falhas perigosas em líderes (Plauto, 1978). O personagem principal, um soldado fanfarrão que é constantemente enganado, exemplifica como a falta de autenticidade e de integridade moral pode levar ao ridículo e ao fracasso, ressaltando a mensagem ciceroniana sobre a importância da sinceridade e da humildade.

A representação de liderança nos dramas romanos frequentemente reflete as visões ciceronianas sobre a governança justa. Em “*Oedipus*” de Sêneca, por exemplo, a busca trágica do rei Édipo pela verdade sobre seu passado, apesar das consequências horríveis, pode ser vista como uma alegoria sobre a responsabilidade e o peso da liderança, um tema que Cícero aborda através da discussão sobre o fardo e os deveres dos governantes (Séneque, 1961).

Além disso, os dramas exploram o conceito ciceroniano de que a justiça deve ser a fundação da lei e da ordem na sociedade. A peça “*Octavia*”, atribuída a Sêneca, retrata a luta pelo poder e a injustiça no seio da família imperial, destacando a corrupção e a moralidade em conflito com as leis estabelecidas, refletindo as preocupações de Cícero sobre a lei servir não aos interesses particulares, mas ao bem comum (Séneque, 1961).

A questão do destino e da predestinação, frequentemente explorada nos dramas romanos, também pode ser alinhada com a aceitação ciceroniana da providência e seu impacto na vida humana. A fatalidade que permeia as tragédias romanas ressoa com a visão ciceroniana de que, apesar de nossas melhores intenções e virtudes, somos muitas

vezes sujeitos às forças além do nosso controle, uma humilde aceitação do destino que molda nossa existência.

A dialética ciceroniana, que promove o debate e a contemplação como métodos de alcançar a verdade, é outro elemento que enriquece os dramas romanos. O uso frequente de monólogos e diálogos filosóficos nesses dramas não só avança a trama, mas também permite uma exploração profunda dos dilemas morais e éticos enfrentados pelos personagens, um reflexo direto da metodologia de Cícero.

Portanto, o impacto das ideias do referido autor sobre os dramas romanos é tanto uma questão de forma quanto de conteúdo. Ao incorporar os ensinamentos dele, os dramaturgos romanos não apenas enriqueceram suas narrativas, mas também promoveram uma reflexão ética e política que transcendia o entretenimento, educando seu público sobre questões de moralidade, liderança e justiça.

O exame dos dramas romanos à luz da filosofia ciceroniana revela uma tapeçaria complexa de influências que moldaram profundamente a literatura e o teatro da época. Estudar essas obras através da lente do orador romano não apenas aprofunda o entendimento das peças em si, mas também amplia a apreciação do alcance e da aplicabilidade das ideias de Cícero no discurso moral e político.

6 A PERSISTÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DE CÍCERO NO PENSAMENTO POLÍTICO E LITERÁRIO OCIDENTAL

O legado de Marco Túlio Cícero, embora enraizado na República Romana, perdura como um marco definidor nos discursos político e literário ocidental até os dias atuais. Seus tratados filosóficos e discursos não apenas esculpiram os pilares da retórica clássica, mas também estabeleceram princípios éticos e políticos que continuam a influenciar profundamente o pensamento contemporâneo.

Cícero era um defensor fervoroso da República e via na constituição mista – uma combinação de elementos monárquicos, aristocráticos e democráticos – o ideal de governança (Cícero, 2019). Esta visão ressoa na estrutura política de muitas democracias contemporâneas, que combinam esses elementos de várias maneiras para estabilizar o poder e promover a justiça. A sua crença de que a estabilidade e a justiça são alcançadas através de um equilíbrio de poderes influenciou diretamente pensadores do Iluminismo como Montesquieu, cujas ideias sobre a separação de poderes são fundamentais nas constituições de estados democráticos modernos.

Além disso, a insistência de Cícero na importância da virtude cívica e da moralidade pública antecipa as discussões contemporâneas sobre ética política (Cícero, 2019). Em uma era marcada por escândalos políticos e uma crescente desconfiança nas lideranças,

os ensinamentos do romano acerca da integridade moral e a responsabilidade dos governantes parecem mais pertinentes do que nunca. Seu argumento de que os líderes devem ser os primeiros a aderir aos princípios de justiça e virtude é um eco contínuo nos debates sobre o caráter e as ações dos políticos modernos.

Cícero também destacou a importância da eloquência e da persuasão na política, uma noção que permanece relevante no contexto das campanhas eleitorais modernas e da comunicação política. A sua obra “*De Oratore*” não é apenas um manual de retórica, mas também uma exploração de como a linguagem pode ser empregada para governar de forma eficaz, influenciar a opinião pública e legislar com justiça (Cícero, 1942). A capacidade de comunicar políticas complexas de maneira compreensível e atraente continua sendo uma habilidade inestimável para políticos e líderes.

O reconhecimento da lei natural e dos direitos inalienáveis, como discutido por Cícero, pode ser visto como precursor dos conceitos modernos de direitos humanos e da lei internacional. Suas reflexões quanto à justiça universal e aos direitos fundamentais do homem antecipam e inspiram os princípios articulados nas cartas de direitos contemporâneas e nos tratados internacionais, fornecendo uma base filosófica para as noções de dignidade humana e liberdade.

Em termos literários, a prosa e a metodologia dialógica de Cícero influenciaram gêneros que vão dos ensaios filosóficos à dramaturgia moderna. Seu estilo, caracterizado por um equilíbrio entre profundidade filosófica e acessibilidade, modelou a forma como gerações subsequentes de escritores abordam questões complexas, tornando-as acessíveis e relevantes para um público mais amplo.

O legado de Cícero, portanto, não é apenas um relicário de citações latinas e ideais republicanos antiquados, mas um conjunto vivo de princípios que continuam a informar e formar o cerne da política, da ética e da literatura no mundo contemporâneo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir este exame do conceito de *res publica* conforme elaborado por Cícero e sua subsequente influência na literatura clássica, emergem reflexões cruciais que sublinham a permanência e a relevância de suas ideias. A análise demonstrou como Cícero não apenas definiu os contornos da governança republicana, mas também incutiu uma ética robusta que se entrelaçava com as demandas da liderança e da responsabilidade cívica. Seu legado, manifestado através de diálogos filosóficos e dramáticos, continua a moldar a compreensão contemporânea de princípios políticos e éticos.

A importância de Cícero transcende o âmbito histórico, posicionando-se como uma figura seminal na formação das bases teóricas que orientam o pensamento político

moderno. As discussões acerca da ética, da liderança e da responsabilidade cívica na contemporaneidade encontram em Cícero não apenas um precursor, mas um interlocutor permanente. Suas reflexões sobre a natureza do poder, a importância da justiça e a primazia do bem comum oferecem paradigmas que ainda hoje influenciam líderes, legisladores e cidadãos engajados na construção de sociedades mais justas e equitativas.

Cícero lembra que a política e a literatura, em suas melhores formas, são chamadas ao diálogo, à reflexão e ao comprometimento com valores que transcendem as circunstâncias imediatas. Suas obras são testemunhos da crença de que a governança, para ser eficaz e justa, deve ser constantemente examinada à luz da razão e da moralidade. Assim, ao estudar Cícero, engaja-se não apenas com o passado, mas também com o presente e o futuro da vida pública, reafirmando o valor da filosofia antiga como uma bússola ética e política para os tempos atuais e vindouros.

REFERÊNCIAS

AGUIAR Márlío. Sobre a definição de Res Publica em Cícero (Rep. 1.39), **Journal of Ancient Philosophy**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 133-178, 2018. DOI: 10.11606/issn.1981-9471.v12i2p133-178. Disponível em: <https://revistas.usp.br/filosofiaantiga/article/view/145275>. Acesso em: 27 ago. 2025.

CICERO. **Da República**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019.

CICERO. **De officiis** (with an English translation by Walter Miller). Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.

CÍCERO. **De oratore**. Books I and II (with an English translation by E. W. Sutton. Completed with an introduction by H. Rackham). Cambridge, MA: Harvard University Press, 1942.

CICERO. **De re publica**. De legibus. English translation by Clinton Walker Keyes. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1988.

GRANT, Michael. **Cicero**: selected works. London: Penguin Books, 1971.

HORÁCIO. **Odes e Epodos**. Tradução de Bento Prado de Almeida Ferraz. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MOMIGLIANO, Arnaldo. **Os limites da helenização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

PLAUTO. **Comédias**. Seleção, introdução, notas e tradução direta do latim por J. Bruna. São Paulo: Cultrix, 1978.

SÊNECA. **Cartas a Lucílio**. Tradução de Gerd Bornheim. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

SÊNECA. **Tiastes**. Introdução, tradução do latim e notas de J. A. Segurado e Campos. Lisboa: Editorial Verbo, 1996.

SÊNEQUE. **Tragédies**. Tome II. Texte établi et traduit par L. Herrmann. Paris: Les Belles Lettres, 1961.

VIRGÍLIO. **Eneida**. Tradução de Carlos Alberto Nunes. São Paulo: Ed. 34, 2004.

CAPÍTULO II

A CIDADANIA PARTICIPATIVA: PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS

Fernando Barros Martinhago¹

Reginaldo de Souza Vieira²

1 INTRODUÇÃO

No presente estudo procurar-se-a contextualizar a Cidadania, observando a construção histórica do termo e suas diferentes aplicações ao longo dos anos.

Para tanto, a fim de atingir o objetivo proposto, a presente pesquisa terá como ponto de partida as civilizações da Grécia e de Roma da antiguidade clássica, uma vez que elas são consideradas por alguns autores os berçários da participação cidadã. Na sequência, passará pelo período compreendido como medievo e seguirá em direção às concepções de cidadania presentes na modernidade.

Cumpre salientar que o objetivo deste trabalho não é apresentar minuciosamente todos os detalhes do surgimento dessas civilizações, mas sim apenas contextualizar um

¹ Doutorando em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Bolsista Capes. Mestre em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Integrante do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC). E-mail: fernando.phn7@gmail.com

² Doutor (2013) e mestre (2002) em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor, pesquisador e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/Unesc). Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/Unesc). Professor titular da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc). Coordenador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (Nuped/Unesc) e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/Unesc). Membro do Conselho Editorial da EdiUnesc. Membro titular da Rede de Pesquisa em Republicanismo, Cidadania e Jurisdição (UFSC, Unesc, UCS e Unochapecó). Membro titular da rede Ibero-americana de Direito Sanitário. Membro da Rede de Pesquisa Egrupe (Unisc, FMP e Unesc). Membro titular e coordenador da Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos (Unesc, Unijui, Unifap, UFMS, Puc-Campinas, Unit, Unicap, Cesupa, UFPA, UCS, Furb, Ufop, Unirio, UFRJ e Furg). Membro da The International Society of Public Law. Membro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Sociologia do Direito. Membro associado do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (Conpedi). Advogado vinculado a seccional de Santa Catarina Orcid iD: <http://orcid.org/0000-0001-6733-5321>. E-mail: prof.reginaldovieira@gmail.com; reginaldovieira@unesc.net.

pouco de sua história a fim de que se possa compreender melhor de que forma a cidadania era exercida em meio a essas sociedades.

Entende-se como necessário destacar também que o presente estudo buscará dar mais ênfase ao conceito e à aplicação da cidadania no período da antiguidade clássica para, posteriormente, realizar um contraponto com a concepção moderna, seguindo a mesma esteira teórica utilizada por Pilati e Vieira, ou seja, o leitor não deverá esperar um tratado ou estudo mais aprofundado do período compreendido como medieval ou idade média, pois ele será citado apenas brevemente a fim de respeitar a ordem cronológica da construção e aplicação do termo cidadania.

Em um segundo momento, ainda neste capítulo, pretende-se compreender os principais fundamentos teóricos e históricos acerca da democracia e da cidadania participativa, tratando do paradigma da representação constantemente adotado na modernidade e também da necessidade da construção de um novo paradigma participativo.

Nesses termos, cumpre salientar que a concepção de paradigma³ adotada no presente trabalho seguirá a mesma linha utilizada por autores como Edgar Morin, Thomas Kuhn, Reginaldo de Souza Vieira e José Isaac Pilati, a qual, nas palavras de Thomas Kuhn (2013, p. 53), pode ser compreendida como sendo “[...] as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modulares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”. Faz-se mister salientar, contudo, que embora o presente trabalho utilize a concepção de paradigma adotada pelos referidos autores, também não é objetivo deste trabalho aprofundar a análise dessa categoria.

Esta pesquisa utilizou o método dedutivo, começando por teorias e hipóteses, e avançando para aplicações práticas com o objetivo de confirmar ou refutar essas hipóteses (Marconi; Lakatos, 2010). Adotou-se também os métodos monográfico e histórico. O método monográfico busca generalizações ao analisar todos os fatores que influenciam o objeto de estudo, enquanto o método histórico considera a origem histórica das instituições e formas sociais para entender suas funções e naturezas atuais (Marconi; Lakatos, 2010).

Em termos de técnicas, a pesquisa usou fontes bibliográficas para acessar materiais já publicados, como livros e artigos, e fontes documentais para analisar documentos públicos, privados e dados estatísticos (Marconi; Lakatos, 2010).

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CONCEITO DE CIDADANIA

Tanto a democracia como a cidadania têm ganhado cada vez mais destaque no meio acadêmico, sendo ambas, portanto, deveras tematizadas. Diante disso, considerando

³ Nas palavras de Edgar Morin (2011, p. 268), “[...] um paradigma não pode ser atacado, contestado, arruinado diretamente”.

o fato de que muitos dos autores e autoras que estudam sobre a cidadania tratam também da democracia, e vice-versa, e que ainda alguns analisam conjuntamente as duas categorias, entende-se que não há como se falar de uma delas sem, de modo direto ou indireto, tratar da outra.

Por causa disso, o presente estudo adotará como caminho a ser seguido a análise das duas categorias, uma vez que ambas, embora com significados distintos, percorreram ao longo dos anos um caminho semelhante de constantes construções, desconstruções e reformulações de seus significados e de suas aplicações (Vieira, 2013; Paganini, 2016; Bonfante, 2017; Gonçalves Junior, 2010).

Assim sendo, a começar pela cidadania, cumpre salientar que, segundo os diversos(as) autores(as) que a estudam e a analisam, trata-se de um conceito complexo, dinâmico e de difícil conceituação (Vieira, 2013; Paganini, 2016; Gonçalves Junior, 2010; Torres, 2009; Zaniboni, 2018; Pinsky, 2012).

Entre tais autores que defendem essa complexidade de conceituação do termo, encontra-se Jaime Pinsky (2012), o qual destaca que talvez um dos fatores responsáveis por tornar essa tarefa algo tão difícil se dê pelo fato de que a cidadania não se trata de

[...] uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. É muito diferente ser cidadão na Alemanha, nos Estados Unidos ou no Brasil [...], não apenas pelas regras que definem quem é ou não titular da cidadania (por direito territorial ou de sangue), mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados-nacionais contemporâneos (Pinsky, 2012, p. 9).

Do mesmo modo, assim como Jaime Pinsky, André Botelho e Lília Moritz Schwarcz (2012, p. 11) destacam que os conceitos de cidadania não são estáveis, pois “[...] eles antes convivem e disputam significados e sentidos não só práticos como simbólicos, até porque respondem a uma variedade de tipologias resultantes das mais diversas experiências históricas”.

Tal expansão no tempo e no espaço do conceito de cidadania não ocorreu por mera sucessão de significados na qual a cada nova conquista, teórica e prática, anulava-se completamente as conquistas anteriores, pois, “[...] na verdade, conceitos revelam construções sociais e processos que não seguem uma linha reta premeditada; ao contrário, permitem avanços e recuos; novas retomadas” (Botelho; Schwarcz, 2012, p. 13).

Diante de tais apontamentos, entende-se que a partir do momento em que se compreende que a cidadania não se trata de um conceito fechado, pronto e acabado, mas sim de um processo que está em constante invenção e reinvenção de seu significado, surge

também a necessidade de um estudo mais aprofundado sobre o tema, a fim de que se possa delimitar “[...] o que entendemos por cidadania, o que queremos entender por isso” (Dagnino, 1994, p. 1).

Nesse sentido, embora se compreenda que a cidadania é uma construção histórica, não há que se falar em continuidade do mundo antigo, pois são “mundos diferentes, com sociedades distintas, nas quais pertencimento, participação e direitos têm sentidos diversos” (Guarinello, 2012, p. 29). Em outras palavras, deve-se ter em mente que, primeiro, conforme já mencionado, essa construção não ocorreu de forma linear, mas sim por meio de avanços e retrocessos e, segundo, que não se pode analisar a cidadania exercida pelas sociedades antigas à luz das concepções modernas sobre o termo ou ainda almejar transpor automaticamente o modelo e as instituições de uma época para a outra, pois são mundos díspares, com realidades extremamente distintas (Guarinello, 2012).

Assim, conforme Guarinello (2012, p. 29), entende-se que se há uma contribuição apropriada ao historiador da antiguidade é justamente por “[...] aproximar dois mundos diferentes, mantendo sempre a consciência dessa distinção, e evidenciar processos históricos que podem iluminar os limites e as possibilidades da ação humana no campo das relações dos indivíduos”.

Guarinello (2012) complementa dizendo que um estudo do mundo greco-romano da antiguidade é de grande valia, pois nos permite descortinar um panorama histórico de longa duração, com uma grande variedade de sucessos e fracassos da ação humana sobre a sociedade. O referido autor também afirma que esse estudo talvez tenha o condão para nos auxiliar na projeção de um futuro desejável para a cidadania, ao passo que pode nos servir de alerta para possíveis percalços (Guarinello, 2012).

Segundo Ricardo Lobo Torres (2009), entre os gregos e os romanos da antiguidade clássica, a cidadania tinha o condão para criar o elo entre o “homem livre” e a cidade, pois além de reconhecer direitos e de impor obrigações do “homem livre” (cidadão) para com a cidade, orientava também sua conduta cívica e despertava a consciência das virtudes.

Outro ponto que merece ser destacado é que de acordo com alguns autores, um dos principais elementos que leva o conceito de cidadania construído e aplicado na modernidade a divergir daquele vivenciado pelas sociedades da antiguidade clássica, como Grécia e Roma, dá-se pelo fato de que essas civilizações desconheciam a instituição denominada Estado (Vieira, 2013, p. 40).

Diante de tais premissas, antes de se analisar algumas das características dos modelos de cidadania adotados pelas civilizações greco-romanas da antiguidade, entende-se como necessário compreender um pouco do contexto social e histórico de cada uma dessas civilizações, isto é, compreender um pouco da estrutura histórico-social das cidades-estados gregas e da *civitas* romana.

A começar pelas cidades-estados gregas, também *pólis*, cumpre salientar que o seu termo não se refere ao que hoje se entende por cidade, mas, de outro modo, a:

[...] um território agrícola composto por uma ou mais planícies de variada extensão, ocupado e explorado por populações essencialmente camponesas, que assim permaneceram mesmo nos períodos de intensa urbanização do mundo antigo (Guarinello, 2012, p. 32).

Para Funari (2015, p. 25), a *pólis* grega era um pequeno estado⁴ soberano que se definia de fato pelo povo (*demós*) que a compunha, isto é, tratava-se de “[...] uma coletividade de indivíduos submetidos aos mesmos costumes fundamentais e unidos por um culto comum às mesmas divindades protetoras”.

De acordo com o referido autor (Funari, 2015, p. 25, grifo nosso):

Em geral uma cidade, ao formar-se, compreende várias tribos; a tribo está dividida em fátrias e estas em clãs, estes, por sua vez, compostos de muitas famílias no sentido estrito do termo (pai, mãe e filhos). A cada nível, os membros desses agrupamentos acreditam descender de um ancestral comum, e se encontram ligados por estreitos laços de solidariedade. As pessoas que não fazem parte destes grupos são estrangeiras na cidade, e não lhes cabe nem direitos, nem proteção.

Assim, de modo geral, as cidades-estados gregas foram se formando como resultado do fechamento gradual de diversos territórios agrícolas onde os habitantes se organizavam e se estruturavam como comunidades, excluindo os estrangeiros e defendendo-se mutuamente das agressões externas (Guarinello, 2012). Desse modo, é possível perceber que no cenário das cidades-estados gregas indivíduo e comunidade não se negavam reciprocamente, “[...] mas se integravam em uma relação dialética” (Guarinello, 2012, p. 33).

Conforme Lixa (2003, p. 13-14), a convivência na *pólis* (cidades-estados), para os gregos, era “[...] o que fazia do homem cidadão e conferia-lhe uma condição de vida digna⁵”, isto é, “não se tratava apenas de viver num aglomerado urbano, mas, sobretudo, de ser parte integrante de uma unidade política e social organizada, limitada territorialmente [...]”.

⁴ Adotamos neste estudo que a soberania estatal é uma criação da modernidade burguesa, que tem as suas bases no tardo medieval. Neste sentido, na Grécia antiga tínhamos cidades-estados que possuíam soberania, mas sim autonomia, no sentido da autossuficiência.

⁵ Segundo a autora, “[...] para o povo grego o modo de vida digno dependia de uma precondição: o exercício da liberdade” (Lixa, 2003, p. 13).

A referida autora destaca, ainda, que “[...] a Cidade permitia a emancipação do cidadão na medida em que libertava o indivíduo da submissão pessoal e a transferia para as obrigações coletivas” (Lixa, 2003, p. 17).

Em outras palavras, no contexto das cidades-estados, para que os indivíduos pudessem exercer plenamente a cidadania, isto é, que “[...] estivessem em condições de opinar sobre os rumos da sociedade” (Oliveira, 2004, p. 35), era necessário que eles fossem livres, o que, segundo Oliveira (2004) significava dizer que não teriam “[...] necessidade de trabalhar para sobreviver, uma vez que o envolvimento nos negócios públicos exigia dedicação integral” (Oliveira, 2004, p. 36).

Portanto, para os gregos:

A liberdade significava a independência em relação às necessidades básicas da vida, eliminando qualquer modo de vida ligado à sobrevivência. Não apenas os escravos não possuíam liberdade, mas também os artesãos livres e os mercadores, ou seja, estavam excluídos todos os que não podiam dispor de liberdade de ação e de movimento (Lixa, 2003, p. 13).

Assim, “[...] o número de cidadãos gregos era pequeno, uma vez que do conceito de cidadão estavam excluídos os homens ocupados (comerciantes e artesãos), as mulheres, os escravos e os estrangeiros” (Oliveira, 2004, p. 36), ou seja, praticamente apenas os grandes proprietários eram tidos como “livres” e podiam exercer o “direito” de decidir coletivamente sobre o governo da *pólis*. Além disso, eles representavam a minoria da população.

No que se refere ao exercício da cidadania nas cidades-estados gregas, cumpre destacar que ela se concretizava por meio da participação nas Ágoras, que eram praças públicas onde aqueles que eram considerados cidadãos se reuniam para o exercício do poder político (Bonavides, 2010). Segundo Paulo Bonavides (2010, p. 288), “[...] a Ágora, na cidade grega, fazia o papel do parlamento nos tempos modernos”.

Diante de tais apontamentos, entende-se como necessário destacar que a relação entre cidadão e cidade difere muito entre os cenários grego e romano, pois “[...] se para os gregos havia primeiro a cidade, *pólis*, e só depois o cidadão, *polites*, para os romanos era o conjunto de cidadãos que formava a coletividade” (Funari, 2012, p. 49).

Contextualizando um pouco a história da civilização romana, entende-se como necessário destacar que o surgimento de Roma é algo controverso, pois, de um lado, de modo geral, sua fundação é apresentada por meio de uma arguição um tanto quanto mítica; de outro, há historiadores, antropólogos e arqueólogos da contemporaneidade que “[...]

questionam, pelo menos em parte, a tradição, tendo em vista quase não existirem fontes para comprovar a época arcaica romana” (Vieira, 2013, p. 58).

Em síntese, segundo a narrativa histórica tradicional, a fundação de Roma se deu devido a Rômulo, uma vez que ele e seu irmão gêmeo Remo, quando recém-nascidos, foram abandonados em um cesto às margens do rio Tibre, por ordem de seu tio-avô, o rei Amúlio (usurpador do trono), mas foram salvos por uma loba que os alimentou até serem encontrados por um pastor da região chamado Fáustulo, o qual os levou para sua própria casa para serem criados por ele e sua esposa Larência⁶ (Livio, 2008; Vieira, 2013).

Chegando à maturidade e descobrindo suas origens, os irmãos entram em guerra contra seu tio-avô, o rei Amúlio, matando-o. Restabelecem o trono ao seu avô Numitor e depois decidem fundar uma nova cidade no local onde haviam vivido, porém, durante os ritos de fundação, os irmãos se desentendem sobre quem deveria governá-la e no meio dessa disputa Rômulo assassina seu irmão (Livio, 2008; Vieira, 2013).

Desse modo, segundo a tradição, Roma foi fundada por Rômulo em 753 a.C. e se caracterizou desde a sua origem pela grande diversidade de povos e costumes, pois, conforme destaca Pedro Paulo Funari (2012, p. 49-50), na região onde Roma se encontrava “[...] viviam povos latinos, pastores e agricultores, mas um fator determinante na história foi a chegada dos etruscos – povo oriundo do norte da Península Itálica”.

Durante os primeiros anos após sua fundação, Roma foi governada por reis etruscos (Funari, 2012). Essa situação contribuiu, de certo modo, para que ela herdasse algumas das características que estavam presentes nesse povo:

A sociedade etrusca era formada por dois grandes grupos: a nobreza, que compunha o conselho de anciãos, e o restante da população, em posição subalterna e sem direitos de cidadania. Essa bipartição social foi transferida para Roma na posterior consolidação de dois grupos sociais, os patrícios (detentores da “nobreza de sangue”) e os plebeus (Funari, 2012, p. 50, grifo nosso).

Outro ponto que merece ser destacado acerca dessa absorção de Roma das características da cidadania etrusca foi o relevante papel feminino na sociedade, isto é, a grande participação social das mulheres da elite etrusca foi de extrema relevância para que, posteriormente, as romanas adquirissem um papel de destaque pouco comum nas antigas civilizações mediterrâneas (Funari, 2012).

⁶ Segundo o autor Tito Livio (2008, p. 45), há quem diga que Larência fosse uma prostituta ou, em outras palavras, uma loba, como diziam os pastores naquela época. Isso teria dado origem à narrativa mítica dos fatos.

Conforme Funari (2012, p. 50): “[...] as mulheres romanas podiam assistir aos espetáculos, às representações e aos jogos, e nunca viviam isoladas no gineceu, conforme ocorria na Grécia. Participavam de banquetes e eram representadas com destaque na pintura e na escultura.”

A respeito da dicotomia patrício/plebeu, cumpre salientar que embora os atributos da capacidade cívica, isto é, da cidadania, durante o período da monarquia e também durante a primeira parte da República, estivessem em Roma vinculados apenas aos patrícios na qualidade de descendentes das “*gens* fundadoras da urbe”, pouco a pouco a plebe também passou a conquistar novos espaços de participação e de protagonismo social (Vieira, 2013).

Em outras palavras, a plebe, que era inicialmente rejeitada pela aristocracia patrícia, além de ser responsável por gerar a riqueza de Roma, ocupava também um papel de grande importância no chamado “exército cidadão”, responsável pela defesa dessa civilização. Dessa maneira, ao perceberem a sua força social e a sua força política, os plebeus passaram a se mobilizar para conquistar privilégios que até então apenas os patrícios detinham (Vieira, 2013).

Acerca desse processo de “luta⁷” dos plebeus pelos mesmos direitos que os patrícios detinham é possível destacar dois pontos: primeiro, “[...] os plebeus, de coadjuvantes da história política romana passaram, ao lado dos patrícios, a criar e também escrever essa história” (Vieira, 2013, p. 63); segundo, a plebe passou a adquirir a cidadania romana em sua totalidade, ou seja, passou a “[...] possuir as prerrogativas de usufruir dos direitos de participação política (de deliberar e de poder ser escolhido para ocupar determinados cargos – magistraturas)” (Vieira, 2013, p. 63) além de prerrogativas de defesa militar da cidade e as relacionadas às obrigações fiscais (Vieira, 2013).

Diante do presente exposto, surge o seguinte questionamento: o que realmente significava ser cidadão em Roma? Segundo Vieira (2013), ser cidadão em Roma significava fazer parte do povo romano, o que, por sua vez, significava ser a própria Roma.

⁷ Entende-se que, é necessário destacar que, como nesse período ainda não existiam sindicatos ou greves gerais tal como hoje, a estratégia utilizada pelos “Plebeus” para alcançar os mesmos direitos/privilégios que os “Patrícios” foram as secessões coletivas, isto é, conforme Michael Grant (1987, p. 73, acréscimo do autor), o que se sabe “[...] é que os plebeus, ou uma parte deles, afastaram-se da cidade – presumivelmente com suas famílias – para um dos montes além da periferia, exemplo notável de pressão coletiva [que na prática dividiu a sociedade romana em duas]. [...] os plebeus teriam se afastado dessa forma nada menos do que cinco vezes durante os dois primeiros séculos e um quarto da república. [...] Sua secessão, seguida desse juramento, foi eficiente porque, para impedir a desintegração da nação e do exército, as autoridades patrícias viram-se obrigadas a atender às suas principais reivindicações”.

Ainda nesse sentido, outro ponto que merece ser elucidado é que o “cidadão completo” em Roma não possuía limitações no exercício de suas prerrogativas e era dotado da totalidade dos direitos previstos à época (Vieira, 2013).

Assim, é possível perceber que ao se falar na existência de uma “cidadania completa” em Roma é porque também estava presente uma “cidadania incompleta”, ou seja, havia nessa civilização a possibilidade de “concessão de uma cidadania parcial” àqueles que eram considerados aliados de Roma, cidadania essa que:

[...] lhes impedia de participar da soberania romana, ou seja, possuir o status de participação cívica, que incluía o direito de fazer parte dos comícios votantes (*civitas sine suffragio*) e de ocupar as magistraturas eletivas (ou em alguns casos, possuindo o direito de votar, mas não ser votado), configurando uma espécie de “semicidadania” [...] (Vieira, 2013, p. 68, grifos do autor).

De acordo com Martin (2015, p. 67), essa estratégia foi uma grande inovação para o mundo antigo, pois “[...] nem os gregos e nenhuma outra sociedade contemporânea adotaram essa política⁸ de inclusão de estrangeiros [...]” e consolidaram a base da expansão romana de longo prazo, pois, na medida em que Roma transformava estrangeiros em cidadãos romanos ou firmava alianças com eles para a defesa mútua, Roma se tornava cada vez mais poderosa e próspera (Martin, 2015).

Por fim, outra peculiaridade que merece ser destacada acerca da cidadania romana é a possibilidade que um cidadão tinha de criar outro cidadão por meio de sua vontade⁹, dependendo apenas da aprovação de um magistrado. Em outras palavras, “[...] tal ato se constituía em uma das formas de o escravo se tornar liberto, fazendo parte da cidadania romana” (Paganini, 2016, p. 27).

Seguindo a ordem cronológica a respeito das transformações e diferentes aplicações (ou não) do conceito de cidadania, Comparato (1993, p. 87) destaca que com a decadência, e posterior desaparecimento, das civilizações greco-romanas, “o mundo ocidental atravessou vários séculos de supressão da cidadania” ao passo que a condição de “cidadão” acabou sendo substituída por “um complexo de relações hierárquicas de

⁸ Segundo Thomas R. Martin (2015, p. 67, “[...] os gregos empregavam a nova cidadania como forma de homenagear estrangeiros ricos que haviam beneficiado a comunidade e não tinham necessidade nem intenção de se tornar cidadãos comuns”).

⁹ Todavia, cumpre salientar que conforme, Vieira (2013, p. 70), “[...] a mesma Roma que conferia tal permissividade para a concessão da cidadania individual era resistente para a concessão de uma coletividade”, isto é, essas concessões de cidadania não tinham o objetivo de desequilibrar o sistema político vigente.

dominação privada”, sendo que o ressurgimento da vida política fundada na liberdade entre iguais passou a ocorrer somente a partir do século XI.

Em outras palavras, no período compreendido como idade média (início do século V e final do século XV), a estrutura da sociedade passou a se dividir hierarquicamente entre “[...] clero, nobreza e servos ou camponeses, sendo um modelo nucleado nos feudos e na mão de obra servil, a vida se originava, se desenvolvia e se encerrava no feudo” (Zaniboni, 2018, p. 32).

Conforme Santana (2013, p. 8, grifo nosso), nesse período (também denominado medieval):

[...] em razão dessa índole hierarquizada das estruturas em classes sociais, dilui-se o princípio da cidadania. O relacionamento entre senhores e vassalos dificultava bastante a definição desse conceito. O homem medieval, ou era vassalo, ou servo, ou suserano; jamais foi cidadão. Os princípios de cidadania e de nacionalidade dos gregos e romanos estariam “suspensos” e seriam retomados com a formação dos Estados modernos, a partir de meados do século XVII.

Vieira (2013, p. 73), ao analisar esse período, salienta que ele pode ser subdividido em dois grandes momentos: a “Alta Idade Média (séc. V a IX)” e a “Baixa Idade Média ou Tardo Medieval (séc. IX-X a XV)”. O autor destaca que enquanto o primeiro momento foi marcado “[...] pelas consequências das invasões bárbaras (povos germânicos) e a desagregação do Império Romano” (Vieira, 2013, p. 73-74), o segundo, por sua vez, foi marcado pela “[...] consolidação do feudalismo, do surgimento das *civitates* (cidades) e do comércio, bem como da reconstrução teórica que gestará as bases da modernidade e do surgimento do Estado” (Vieira, 2013, p. 74).

Em outras palavras, o que atualmente se denomina “modernidade” é construído, dentre outros aspectos, com base nas experiências vivenciadas durante o período medieval (Vieira, 2013). Contudo, entende-se que é importante elucidar que embora o “medieval” e o “moderno” possuam continuidade cronológica, eles possuem descontinuidade jurídica e política, isso porque o período medieval “[...] se caracteriza por um poder político não consumado” (Vieira, 2013, p. 73) devido à ausência de um projeto totalizante, isto é, o medieval, assim como as civilizações greco-romanas da antiguidade, desconheceu a “[...] existência de um ente ou poder superior, acima de todos, inclusive da Sociedade, denominado Estado” (Vieira, 2013, p. 72).

Com o declínio do feudalismo marcando o fim do período compreendido como medieval e o surgimento da modernidade, a ideia de cidadania passa a adquirir novos fundamentos filosóficos, entre os quais o de que é possível se destacar a tradição conhe-

cida como “contratualista”, a qual é defendida por autores como o francês Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), que estabelece a ideia de um “contrato” firmado entre os cidadãos e o Estado (Botelho, Schwarcz, 2012).

Nas palavras de Liszt Vieira (2005), a construção da cidadania moderna teve de enfrentar três grandes problemas que a diferenciam do modelo adotado na antiguidade. O primeiro deles, que contribuiu para a diferenciação entre as concepções moderna e antiga de cidadania, é o surgimento do Estado com uma população muito mais expressiva quantitativamente do que as civilizações da antiguidade. Referido autor apresenta também que concomitantemente a isso ocorreu “[...] a separação das instituições políticas e da sociedade civil no interior de territórios mais vastos” (Vieira, 2005, p. 28).

Como segundo problema, o autor apresenta o regime de governo, isso porque

O ideal republicano retomado pelo Renascimento é inseparável da isonomia e da igualdade. Ele só se realiza em governos democráticos ou em governos mistos, onde existe um certo arranjo entre aristocracia e a democracia, como ocorreu nas cidades gregas e romanas. Ora, o ideal republicano da modernidade foi retomado em meio a sociedades que, em sua maioria, possuíam governos monárquicos e aristocráticos (Vieira, 2005, p. 28).

Por fim, o terceiro problema defendido pelo autor se deu pelo fato de que as sociedades pagã, politeístas e escravagistas da antiguidade nunca inscreveram o Homem no direito, isto é, para as civilizações da antiguidade, os direitos humanos eram inexistentes (Vieira, 2005).

Darcísio Corrêa (2002, p. 212) parece se manifestar no mesmo sentido ao afirmar que a cidadania moderna surge como incompatível ao feudalismo “[...] por este não ter padrão comum nem direitos compartilhados por todos”.

O referido autor destaca, ainda, que a origem da moderna noção de cidadania está intimamente ligada à noção de direitos humanos e isso se evidencia dentre outros aspectos pelo fato de se falar em “direitos de cidadania” (Corrêa, 2002).

Nesse sentido, cumpre destacar o pensamento de Marshall (1967) de que a cidadania se trata de um “*status*” concedido a todos os membros integrais de uma comunidade, sendo que seus detentores possuem igualdade nos direitos e obrigações pertinentes ao próprio “*status*”. Segundo o autor, para fins didáticos, é possível dividir o conceito moderno de cidadania em três elementos, a saber: o civil, o político e o social.

Ainda de acordo com Marshall (1967), por elemento civil deve-se entender o composto dos direitos necessários ao exercício da liberdade individual; por elemento político,

deve-se “[...] entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo” (Marshall, 1967, p. 63); e, por elemento social, deve-se entender tudo aquilo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança até o direito de “[...] participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (Marshall, 1967, p. 63-64).

Para Botelho e Schwarcz (2012), com o avançar da modernidade, o conceito e a prática social da cidadania passaram a ser incorporados definitivamente ao vocabulário e à experiência política cotidiana. Diante de tal apontamento, entende-se como necessário destacar o posicionamento de Liszt Vieira (2005) de que em relação ao modelo de cidadania aplicado nas civilizações da antiguidade a cidadania moderna sofreu uma dupla transformação, isso porque, ao mesmo tempo que “por baixo” ela foi ampliada e estendida ao conjunto de membros de uma mesma sociedade, “por cima” ela se estreitou, pois transferiu a decisão política para representantes eleitos.

Em outras palavras, enquanto que antigamente o “status”, ou exercício, de cidadania era restrito a poucos, hoje abrange um número muito maior de membros da sociedade; enquanto que antigamente o exercício da cidadania se dava de modo direto pelos cidadãos e possibilitava a construção coletiva da decisão política, hoje, em sua maioria, ela ocorre de certo modo indiretamente, pois o seu exercício acaba sendo limitado a eleger representantes que decidirão em nome dos membros da sociedade.

Nesse sentido, Vieira (2013, p. 100) apresenta que no projeto moderno “[...] aquele cidadão antigo que incorporava a própria existência da *civitas* não possui mais espaço”, isso porque dentro da modernidade burguesa aos indivíduos resta somente a participação na esfera privada dentro de um espaço comumente denominado Sociedade Civil, o qual não representa a concepção de Sociedade presente na antiguidade.

Em outras palavras, as autonomias políticas e jurídicas foram extraídas da Sociedade e sua participação foi restringida aos limites estabelecidos pelo Estado, o que, por sua vez, possibilita compreender que dentro da construção moderna “[...] a participação direta e efetiva da cidadania desaparece e é substituída pelo exercício da cidadania representada” (Vieira, 2013, p. 100).

Ainda a respeito da cidadania, entende-se como necessário destacar que embora ela muitas vezes seja apresentada como sinônimo de democracia, ambas são categorias teóricas com significações e aplicações distintas.

Diante disso, a fim de delinear, ou ao menos esclarecer alguns dos principais aspectos que as diferenciam, no item seguinte serão apresentados, em um primeiro momento, alguns dos fundamentos teóricos, históricos e jurídicos que envolvem a democracia; depois, em um segundo momento, analisar-se-á uma nova teoria/aplicação da cidadania

que tem sido defendida por diversos autores, a qual permite uma maior participação da sociedade nos assuntos de seu interesse, ou seja, a teoria/aplicação denominada cidadania participativa.

3 CIDADANIA PARTICIPATIVA E DEMOCRACIA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS, HISTÓRICOS E JURÍDICOS

Diversos autores que tratam/estudam sobre a cidadania tratam/estudam também sobre a democracia, o que pode ocorrer tanto pelo fato de que ambas as categorias possuem forte relação, quanto pela sua conceituação, como também pelo fato de que, embora com significados distintos, ao longo dos anos, as duas percorreram um caminho semelhante de constantes construções, desconstruções e reformulações de seus significados e de suas aplicações.

Acerca de tal apontamento, entende-se como necessário salientar o entendimento de Joaquim Herrera Flores (2009, p. 195) de que a democracia deve consistir em “[...] um processo de constante construção de um ‘espaço público de empoderamento’, onde possa surgir uma variedade de diferentes experiências e onde sobressaiam a mutabilidade e as possibilidades de modificação e transformação.”

Nesse sentido, faz-se mister destacar que alguns autores, ao tratarem sobre a democracia e sua construção histórica, apresentam diferentes nomenclaturas para as suas diferentes aplicações ao longo dos anos, tais como democracia direta, democracia indireta/representativa, democracia semidireta, democracia participativa, entre outras (Bonavides, 2010; Bonavides, 2008; Vieira, 2013; Aieta, 2009; Abbagnano, 2012).

Diante de tais premissas, ao iniciar a análise acerca desta categoria, entende-se como necessário relembrar um conhecimento quase que notório de que, segundo a etimologia, a palavra “Democracia” é oriunda do grego e é formada pelos substantivos “*demos*”, que significa povo, e “*krátos*”, que significa poder. Ela pode ser compreendida como sendo o “governo do povo” (Abbagnano, 2012; Aieta, 2009).

Em sua primeira formulação e aplicação na Grécia antiga, a democracia possibilitava a participação direta dos indivíduos considerados cidadãos pelo governo, de modo que eles, ao se reunirem nas praças públicas da cidade (Ágoras), deliberavam sobre os assuntos importantes para a *pólis* (cidades-estados gregas) (Abbagnano, 2012; Aieta, 2009).

Adrian Sgarbi, em sua obra “*O Referendo*” (1999), afirma que esse modelo de democracia direta experimentado pelas civilizações antigas é marcado por três características principais: a *instantaneidade*, a *imediatidade* e a *exaustividade*.

A primeira delas, *instantaneidade*, nas palavras do autor, evidencia-se pelo fato de que “[...] as manifestações volitivas se dão de modo efêmero, num único e só ato [...]” (Sgarbi, 1999, p. 85); já a segunda, *imediatidade*, pelo fato de que ocorrem sem a intermediação e, por fim, a terceira, *exaustividade*, “[...] porque são tomadas, pelos próprios cidadãos, todas as decisões de interesse da cidade (= *pólis* na Grécia; *civitas* em Roma; = Estados na contemporaneidade)” (Sgarbi, 1999, p. 85, grifos do autor).

Todavia, entende-se como necessário destacar que embora a participação daqueles que eram considerados cidadãos fosse direta, conforme já mencionado no item anterior, o conceito de cidadania era muito restrito à época, pois “[...] eram considerados cidadãos apenas os homens adultos (com mais de 18 anos de idade) nascidos de pais e mães atenienses” (Funari, 2015, p. 36), ou seja, estavam excluídos(as) dessa “participação” as mulheres, os estrangeiros e os escravos.

Do mesmo modo, assim como o supracitado autor, Comparato (2006, p. 194, grifo do autor) salienta que:

A soberania democrática ateniense não dizia respeito a toda a população, mas sim unicamente à minoria dos cidadãos ativos, que podiam votar e exercer cargos públicos; o que, segundo estimativas concordantes, representava entre 10 e 15% dos adultos. Do total de habitantes de Atenas, os escravos formavam cerca de um terço, sendo que nem as mulheres e nem os estrangeiros (*metecos*) tinham direitos públicos.

O referido autor ressalta, ainda, que embora apenas uma minoria da população detinha o “status” de cidadania e podia exercer a soberania, o exercício dessa cidadania se dava de forma muito mais ampla que aquele exercido nos tempos modernos, não se limitando aos assuntos referentes ao bem comum da *pólis*, mas se estendendo também a outros assuntos que normalmente seriam de “[...] competência exclusiva dos agentes governamentais (*arkhai, arkhontes*)” (Comparato, 2006, p. 194-195).

Do mesmo modo, assim como Comparato, Guarinello (2012, p. 40) destaca que embora a democracia ateniense nunca tenha sido totalmente includente, não há como negar que ela “[...] representou uma experiência notável de participação direta no poder de todas as camadas sociais, independentemente da riqueza ou posição social”.

Outro ponto que merece ser elucidado é que na Grécia antiga os cidadãos possuíam três direitos essenciais: “liberdade individual, igualdade com relação aos outros cidadãos perante a lei e direito de falar na assembleia [*Eclésia*]” (Funari, 2015, p. 36).

Ao tratar dessa participação dos cidadãos gregos nessas assembleias, Funari (2015, p. 36, grifo do autor) destaca que:

A Eclésia reunia-se ordinariamente dez vezes por ano, mas para cada uma destas havia mais três encontros extraordinários. As sessões começavam ao raiar do sol e terminavam ao final do dia. Qualquer cidadão ateniense tinha o direito de pedir a palavra e ser ouvido. As proposições da Eclésia eram enviadas ao conselho (*Bulé*), onde eram comentadas e emendadas, retornando então para serem aprovadas na assembleia. A votação que concluía cada assunto dava-se levantando-se o braço. Embora todos os cidadãos tivessem o poder da palavra na assembleia, na prática, eram os líderes a falar, pois o povo soberano se reduzia de fato a uma minoria de cidadãos que tinham possibilidade de assistir regularmente às sessões, dirigidos por alguns homens mais influentes.

Por fim, ainda no que se refere ao exercício da cidadania na democracia grega da antiguidade, cumpre salientar que ao mesmo tempo que o “status” de cidadania possibilitava uma ampla liberdade política aos seus possuidores, comportava também sérios deveres, isto é, em outras palavras, de modo geral, aqueles que mesmo possuindo o “status” de cidadania se abstinham sistematicamente de comparecer ou de votar nas reuniões da “*Ekklesia*” eram vistos com maus olhos pela sociedade, sendo, portanto, qualificados como “*idiotai*”, ou seja, indivíduos que se preocupavam unicamente com assuntos do seu interesse particular (Comparato, 2006).

Embora o destaque principal na literatura especializada ao analisar a democracia da antiguidade faça menção preponderantemente ao modelo e à experiência democrática vivenciada pelos gregos, é importante ressaltar que a civilização romana da antiguidade também possibilitava uma direta e ampla participação daqueles que eram considerados cidadãos, por isso merece também ser analisada (Vieira, 2013; Dallari, 2009; Pilati, 2012).

Segundo destaca José Isaac Pilati em sua obra “*Propriedade e Função Social na Pós-Modernidade*” (2012, p. 4), Roma “[...] nasce com um direito público forte, de instituições políticas participativas, que lhe projetavam o porvir”, isto é, na estrutura da civilização romana, o coletivo não pertencia a Roma, mas sim aos próprios romanos, e é “[...] em torno desse eixo fundamental que se erigem a democracia direta, a disciplina dos bens em regime de corporação e o respectivo exercício dos direitos” (Pilati, 2012, p. 4).

O referido autor destaca também que na civilização romana da antiguidade os cidadãos possuíam diferentes espaços de participação na gestão do governo, entre os quais é possível destacar o Tribuno da Plebe que, para o povo romano, possuía importância semelhante à atual magistratura e tinha como um de seus principais objetivos “[...] a afirmação dos interesses do povo e daquilo que lhes parecia (como porta-vozes) *justo e oportuno*” (Pilati, 2012, p. 80).

Nesse sentido, é importante salientar que mesmo possibilitando a participação direta dos cidadãos, assim como na Grécia antiga, essa participação se resumia a uma pequena parcela da população (Dallari, 2009; Vieira, 2013). Todavia, ressalta-se que mesmo com as contradições e limitações existentes, conforme já mencionado, essa participação se dava de forma ampla e concreta, isso porque tanto Roma como Grécia desconheciam a ideia de representação surgida na Modernidade (Dallari, 2009; Vieira, 2013).

Portanto, cumpre salientar que embora em sua origem a democracia tenha possibilitado a participação direta dos cidadãos, ao longo dos anos, com o constante crescimento demográfico das cidades e com o aumento da complexidade social, surgiram novos modelos de democracia, de acordo com cada momento histórico e realidades sociais vivenciadas pelas diferentes sociedades, modelos dentre os quais, conforme já mencionado, destacam-se: a democracia direta (já citada), a democracia indireta (também denominada liberal representativa), a democracia semidireta e a democracia participativa (Vieira, 2013; Aieta, 2009; Bonavides, 2010; Bonavides, 2008).

Segundo Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002), os últimos anos, mais precisamente a partir do século XX, foram marcados por intensos debates acerca da desejabilidade ou não da adoção da democracia como forma de governo pelos Estados, e mesmo o resultado tendo sido a favor da democracia, é importante destacar que o modelo adotado, de democracia liberal representativa, “[...] implicou em uma restrição das formas de participação e soberania, ampliadas em favor de um consenso em torno do procedimento eleitoral para formação de governos” (Santos; Avritzer, 2002, p. 39-40).

Em outras palavras, mesmo que tais debates tenham resultado em uma vitória em favor da adoção da democracia como forma de governo pelos Estados, o modelo que se tornou hegemônico tem como base o critério da representação na qual os cidadãos elegem representantes para decidirem em seu nome sobre os assuntos de interesse da sociedade.

Diante de tal apontamento, como ponto de partida da análise desse modelo de democracia ora aduzido, entende-se como necessário compreender a relação entre representantes e representados presente nesse modelo. Para tal feito, utilizar-se-ão os estudos de Enrique Dussel (2007) sobre o tema.

O referido autor, ao tratar dessa relação, utiliza duas expressões para reproduzir o caminho percorrido pela soberania exercida pelos governantes eleitos pela sociedade, bem como apresenta que enquanto a primeira, denominada *potentia*, tratar-se-ia do poder originário e intrínseco da sociedade enquanto última instância de soberania, a segunda, denominada *potestas*, seria o exercício desse poder pelos representantes eleitos (Dussel, 2007).

Dussel (2007) destaca, ainda, que a *potestas* pode se manifestar tanto de forma positiva como negativa, sendo que enquanto em sua forma positiva ela se evidencia como

um fortalecimento da *potentia*, de modo que os representantes buscam satisfazer as necessidades daqueles que os elegeram. Em sua manifestação negativa, ela acaba se configurando como aquilo que o autor denomina “fetichização do poder”, isto é, o governante que foi eleito para representar os interesses da sociedade se corrompe e passa a utilizar o poder que recebeu para satisfazer seus próprios “desejos” individuais, e no exato momento em que isso ocorre, segundo o autor, ocorre também uma inversão dos pressupostos de legitimidade do poder político em que “[...] o fundado aparece como fundamento e o fundamento como fundado” (Dussel, 2007, p. 45).

Ainda nesse sentido, Comparato (2006, p. 197), ao realizar um comparativo entre o modelo de democracia adotado na modernidade (que é, se não totalmente, mas em sua maioria, representativo) e o modelo de democracia adotado na antiguidade, destaca que a democracia moderna representa uma completa inversão funcional, pois o modelo de representação adotado apresenta-se como um claro impedimento para o exercício soberano do poder do povo, ou seja, o modelo de representação “[...] serviu para encobrir, sob a aparência democrática, a consolidação do sistema oligárquico, ou seja, o regime da soberania dos ricos”.

O referido autor complementa dizendo que

A concepção moderna de liberdade, longe de ser a participação ativa na vida pública, como sucedia entre os povos antigos, é pura e simplesmente a fruição de franquias privadas. O ideal cívico da modernidade, aliás, é bem essa *idiotia*, como diriam os gregos: a completa absorção de cada cidadão nos assuntos de seu interesse particular (Comparato, 2006, p. 201, grifo do autor).

Do mesmo modo, Christianny Diógenes Maia (2012, p. 96) destaca que o modelo de democracia liberal representativa (que se tornou hegemônico ao longo dos anos e que tem sido constantemente apresentado como modelo unívoco de democracia diante da complexidade da realidade social vigente na modernidade) é construído com base em algumas ideias equivocadas, sendo que a principal delas se dá pela errônea compreensão de que “[...] a maior parte da população não teria condições de discutir política e decidir diretamente sobre os destinos do Estado ao qual pertence, portanto, a necessidade de eleger pessoas capazes para tomar tais decisões”.

Outro aspecto negativo apresentado pela supracitada autora a respeito desse modelo meramente representativo se dá pelo fato de que ele se construiu por meio de excessivos procedimentos burocráticos em torno dos processos eleitorais, o que, por sua vez, acaba por realocar os membros da sociedade de uma posição de protagonistas a meros espectadores, pois limita sua atuação apenas a elegerem representantes (Maia, 2012).

Fagundes (2015) destaca que um modelo democrático meramente representativo se trata de uma grande armadilha, pois “[...] legitima todo um sistema que reduz a participação política dos sujeitos, reduz estes ao âmbito da titularidade democrática ao tempo que o exercício é condicionado apenas ao embate nos cenários eleitorais periódicos” (Fagundes, 2015, p. 502-503).

Nesse sentido, Nunes (2012, p. 43) afirma que:

[...] o modelo liberal de democracia representativa acaba criando nos cidadãos uma ilusão de soberania, quando na verdade quem dispõe desta são determinados grupos e indivíduos instituídos na dinâmica estatal, e que tendem a ocultar o monopólio da soberania e conduzir as massas a um conformismo, sendo que nem sempre os interesses e a política do estado são congruentes.

Acerca de tais apontamentos, Santos e Avritzer (2002) frisam que quanto mais se insiste em um modelo democrático de “baixa intensidade” como a democracia liberal representativa, menos se consegue compreender o fato de que a extensão acelerada desse modelo contribuiu para uma enorme degradação das práticas democráticas. Em outras palavras, segundo os autores, a expansão global do modelo de democracia liberal representativa contribuiu para o surgimento de uma grave crise que ficou conhecida como a dupla patologia da participação e da representação, sendo que enquanto a primeira delas, da participação, torna-se manifesta sobretudo por um grande aumento da abstenção dos cidadãos nos processos eleitorais periódicos, a segunda, da representação, por sua vez, evidencia-se pelo fato de “[...] os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram” (Santos; Avritzer, 2002, p. 42).

Ainda nesse sentido, no que se refere ao exercício da cidadania, Vieira (2013) destaca que a adoção de modelo de democracia meramente representativo resulta em um processo de despolitização da cidadania, isso porque

[...] retira da Sociedade qualquer iniciativa no âmbito político e jurídico, e lhe deixa apenas um grande vazio, possibilitando-lhe apenas inserir-se nas relações privadas. Desse modo, o sujeito individual não se vê como membro de uma Sociedade que é a própria essência da cidadania, mas apenas enxerga o seu papel abstrato de cidadão político eleitor (Vieira, 2013, p. 117).

Diante de tais premissas, cumpre salientar que, ao mesmo tempo que o modelo de democracia liberal representativa começou a ser apresentado como modelo hegemônico e unívoco de democracia a ser adotado pelos Estados e que também se foram percebendo

suas limitações intrínsecas, novas concepções de democracia, denominadas por alguns autores “alternativas” e “contra-hegemônicas”, começaram a surgir em resposta às “crises/limitações” evidenciadas neste modelo, dentre as quais é possível destacar aquela denominada “Democracia Participativa” (Santos; Avritzer, 2002; Vieira, 2013).

Nas palavras de Arturo Peraza¹⁰ (2007, p. 442-443), a democracia participativa se trata de “[...] um modelo sustentado sobre participação cidadã, na qual os cidadãos e a sociedade civil, enquanto tais influenciam com base na deliberação e na decisão, na direção do Estado”¹¹.

Já para Bonavides (2008, p. 33), a democracia participativa pode ser compreendida como um direito constitucional progressivo e vanguardeiro que surgiu com o condão de “[...] repolitizar a legitimidade e reconduzi-las às suas nascentes históricas”, isto é, ela faz do “cidadão-povo a medula de legitimidade de todo o sistema” (Bonavides, 2008, p. 35) e põe um fim na então “intermediação representativa, símbolo de tutela, sujeição e menoridade democrática do cidadão – meio povo, meio súdito” (Bonavides, 2008, p. 35).

De forma concomitante aos supracitados autores, Vieira (2013) afirma que esse modelo tem o condão de resgatar a sociedade do limbo ao qual foi deixada pelos teóricos da modernidade, pois possibilita o exercício pleno da cidadania no desenvolvimento de todos os atos participativos, não apenas de forma restrita aos canais oficiais já existentes, mas também por meio da manifestação espontânea da sociedade.

Assim, no contexto da democracia participativa, o exercício da cidadania não se restringe a procedimentos formais preestabelecidos para determinar aqueles que possuem legitimidade para tomar decisões dentro do Estado, mas possibilita (ou pelo menos deve possibilitar), outrossim, a reinvenção de espaços de decisão democrática de acordo com a realidade da sociedade (Vieira, 2013).

Nesse sentido, cumpre salientar que, segundo Nunes (2012, p. 87), para que um modelo democrático como esse supramencionado se concretize, primeiramente deve ocorrer uma mudança da consciência do povo que “[...] de um modo de agir e pensar apático e essencialmente consumidor deve passar a enxergar-se e agir como ator social capaz de executar e contribuir para o desenvolvimento político e social”.

Diante de tal apontamento, poder-se-ia chegar ao seguinte questionamento: se para que um modelo democrático como a democracia participativa se efetue cabalmente faz-se necessário que primeiramente o povo deixe de agir e pensar apaticamente e passe a se

¹⁰ Tradução nossa.

¹¹ “[...] *un modelo sustentado sobre la participación ciudadana, en la cual los ciudadanos y la sociedad civil, en cuanto tales, influyen, con base a la deliberación y la decisión, en la dirección del Estado*” (Peraza, 2007, p. 442-443).

enxergar como verdadeiro protagonista de sua história, então significa dizer que enquanto isso não ocorre o povo não estará preparado para a democracia participativa?

Para responder a esse questionamento entende-se como necessário apresentar o posicionamento de Carole de Pateman (1992, p. 60-61, grifo nosso) de que a democracia participativa:

[...] é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou 'treinamento social', precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. [...] A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. [...] A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo.

Segundo a referida autora, mesmo que por meio de uma análise prévia entenda-se que os indivíduos não estejam preparados para participar ativamente e ocuparem seus devidos lugares como protagonistas na construção da sociedade, é por meio da participação que eles aprendem a participar, isto é, quanto mais os cidadãos participarem, mais aptos eles tornarão a fazê-lo.

Diante de tais premissas, é possível perceber que o surgimento da chamada democracia participativa pressupõe consequentemente o surgimento de uma nova concepção de cidadania, a qual é denominada por diversos autores cidadania participativa.

Chantal Mouffe (1996) destaca que essa nova concepção de cidadania não se trata apenas de uma identidade entre as outras ou de uma identidade dominante que se sobrepõe às outras, tal como ocorre no liberalismo e no republicanismo cívico, respectivamente, mas sim de um princípio articulador que afeta as diferentes posições de sujeitos existentes do agente social, ao passo que possibilita uma “[...] pluralidade de compromissos e respeito pela liberdade individual” (Mouffe, 1996, p. 96).

Nesse mesmo sentido, Vieira (2013) aponta que a cidadania participativa tem como parâmetros “[...] a necessidade de resgatar a complexidade e a multiculturalidade da Sociedade, suprimida do paradigma moderno monista/representativo” (Vieira, 2013, p. 198) e também “a construção de uma cidadania verdadeiramente participativa e não

meramente procedimental, procurando não utilizar os instrumentos da representação nos espaços em que a democracia participativa se desenvolve” (Vieira, 2013, p. 198).

Desse modo, é possível perceber que o modelo participativo se contrapõe ao modelo meramente representativo no que se refere ao exercício da cidadania, pois enquanto o primeiro possibilita uma participação mais ampla e ativa da sociedade por meio da construção de espaços de decisão democrática, o segundo, por sua vez, limita o papel dos cidadãos a elegerem representantes para decidirem em seu nome (Vieira, 2013).

Todavia, cumpre salientar que, embora se contraponha à representação, o paradigma participativo não renega a sua existência, mas apenas “[...] lhe retira a exclusividade como locus do exercício da cidadania” (Vieira, 2013, p. 180), ou seja, não há que se falar em sobreposição ou substituição do paradigma participativo, defendido por alguns como pós-moderno, sobre o representativo, defendido também como moderno, mas há que se falar sim de uma coabitação entre eles (Vieira, 2013).

Nunes (2012) fala que o modelo participativo não deve ter por objetivo renegar todos os princípios que foram construídos e adotados no modelo hegemônico de democracia liberal, mas deve sim articular todos eles a uma concepção contra hegemônica mais abrangente que vise alcançar um modelo híbrido entre participação e representação. Em outras palavras, deve buscar novos critérios de representação política que não sejam adstritos apenas ao aspecto quantitativo do voto, mas que possibilitem também uma articulação desse com o aspecto qualitativo de práticas sociais (Nunes, 2012). Acerca de tal necessidade de alcançar um modelo híbrido de democracia, entende-se como necessário destacar que a atual Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada no ano de 1988 (CRFB/1988), representou um “divisor de águas” entre o “paradigma representativo” e o “paradigma participativo”, pois consagrou, “[...] além da soberania representativa (aos moldes da matriz liberal-burguesa), também a soberania da Sociedade (na participação efetiva do povo)” (Vieira, 2013, p. 198-199, grifo nosso; Pilati, 2015).

Em outras palavras, ao inserir em seu texto a máxima de que todo o poder emana do povo e de que esse o pode exercer, tanto direta como indiretamente, por meio de representantes, a atual constituição brasileira reconheceu o protagonismo da sociedade, rompendo com a lógica a ela atribuída pela arquitetura da modernidade burguesa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente estudo, foi possível perceber que a cidadania participativa passou por diversas transformações e aplicações através do tempo. Inicialmente no berços da democracia ocidental – a Grécia e Roma da antiguidade clássica –, a cidadania estava

intrinsecamente ligada à condição de ser “homem livre” e ao pertencimento a uma comunidade ou pólis, sendo reservada a poucos privilegiados.

Já nos períodos subsequentes, principalmente com o advento do Estado moderno e das estruturas representativas, o conceito de cidadania vivenciou transformações significativas. Em outras palavras, a pesquisa sobre a cidadania moderna demonstrou que ela tem sido amplamente debatida e questionada dentro do contexto da democracia liberal representativa, evidenciando as limitações de um sistema que, ao longo dos anos, muitas vezes relegou o cidadão à mera função de eleitor.

Sobre tal aspecto é mister salientar que a crítica ao modelo representativo atual ressaltou conflitos claros entre o ideal democrático e sua prática, expondo uma degradação nas práticas democráticas e um crescente sentimento de desrepresentação entre os cidadãos, que fica evidente quando se observa um afastamento entre as demandas reais da população e as decisões políticas tomadas por seus supostos representantes.

Portanto, a democracia participativa apresenta-se como um contraponto ao modelo representativo visto que destaca a emergência de novas formas de engajamento político, que buscam uma participação cidadã mais inclusiva e ativa. Assim, o modelo de democracia participativa procura não apenas incluir os cidadãos nos processos decisórios, mas também repolitizar as relações dentro da sociedade, resgatando a cidadania da apatia que o modelo representativo pode induzir.

Todavia é importante salientar que essa transformação requer um deslocamento de mentalidade social – passar de um estado apático para um ativo, onde o treinamento participativo em várias esferas do cotidiano pode empoderar os cidadãos e enriquecer sua competência coletiva.

Conclui-se, portanto, que a concretização de uma cidadania participativa não só teria o condão de resgatar o protagonismo dos cidadãos na vida pública, como também refletiria em um modelo democrático mais alinhado às diversidades e complexidades contemporâneas.

Deste modo, a cidadania participativa, é mais do que uma alternativa teórica; é um chamado à reestruturação da democracia, reconhecendo a necessidade de um sistema em que o poder emana genuinamente do povo e é exercido de maneira mais direta e efetiva. Em outras palavras, a cidadania participativa reflete-se em um compromisso mais profundo não apenas com a proteção dos direitos individuais, mas também com a garantia dos direitos coletivos, bem como com a defesa dos direitos humanos e a promoção de uma sociedade mais justa, plural e inclusiva.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. [Verbetes: Democracia]. In: ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário da Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 277-279.
- AIETA, Vânia Siciliano. [Verbetes: Democracia]. In: BARRETTO, Vicente de Paulo (coord.). **Dicionário de filosofia do direito**. Porto Alegre: Unisinos, 2009. p. 190-195.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros: 2010.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BONFANTE, Patrícia dos Santos. **Conselhos de direitos e a atuação das pessoas com deficiência no contexto da democracia participativa**: experiências do município de Criciúma. 2017. 233f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, SC, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/5296/1/PATR%c3%8d-CIA%20DOS%20SANTOS%20BONFANTE.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2025.
- BOTELHO, Andre; SCHWARCZ, Lilia Moritz. Introdução: Cidadania e direitos: aproximações e relações. In: BOTELHO, Andre; SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.). **Cidadania, um projeto em construção**. São Paulo: Claro Enigma, 2012.
- COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. **Lua Nova Revista de Cultura Política**, São Paulo, n. 28-29, p. 85-106, abr. 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Lb8znMnZ7DzYsgLCDVM-3G7w/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 27 ago. 2025.
- COMPARATO, Fábio Konder. Repensar a democracia. In: LIMA, Martonio Mont´Alverne Barreto; AL-BUQUERQUE, Paulo Antonio de Menezes (org.). **Democracia, Direito e política**: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller. Florianópolis: Conceito, 2006. p. 189-224.
- CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania**: reflexões histórico-políticas. Rio Grande do Sul: Ed. UNIJUÍ, 2002.
- DAGNINO, Evelina (org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- FAGUNDES, Lucas Machado. **Juridicidades insurgentes**: elementos para o pluralismo jurídico de libertação latino-americano. 2015. 790f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/157392>. Acesso em: 27 ago. 2025.
- FUNARI, Pedro Paulo. A cidadania entre os romanos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2012. p. 49-79.

FUNARI, Pedro Paulo. **Grécia e Roma**. São Paulo: Contexto, 2015.

GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro. **Educação política para a cidadania e o município**: instrumentos de exercício de democracia participativa nas constituições brasileiras. Florianópolis: Conceito, 2010.

GRANT, Michael. **História de Roma**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-Estados na antiguidade clássica. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2012. p. 29-47.

FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger, Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas**. 12. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

LIVIO, Tito. **História de Roma**: desde a fundação da cidade. Livro I – a monarquia. Belo Horizonte: Crisálida, 2008.

LIXA, Ivone F. Morcilo. O sentido da política em Platão e Aristóteles. *In*: WOLKMER, Antonio Carlos (org.). **Introdução à história do pensamento político**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 11-38.

MAIA, Christianny Diógenes. Democracia participativa e o papel da assessoria jurídica popular. *In*: VENERIO, Carlos Magno Sprícigo; FRANCISCO VIEIRA, Ismael (org.). **Democracia, pluralismo e pensamento crítico**: homenagem ao professor Antonio Carlos Wolkmer. Criciúma, SC: Ed. UNESCO, 2012. p. 95-115.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

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

MARTIN, Thomas. **Roma Antiga**: de Rômulo a Justiniano. Porto Alegre: L&PM, 2015.

MORIN, Edgar. **O método 4**: as ideais: habitat, vida e costumes. Tradução de Juremir Machado da Silva. 5. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

NUNES, Francisco Pizzette. **Direito à saúde**: pluralismo e participação popular na tutela do SUS e da saúde suplementar. Florianópolis: FUNJAB, 2012.

OLIVEIRA, Marcos Alcyr Brito de. **Cidadania plena**: a cidadania modelando o Estado. São Paulo: Alfa Omega, 2004.

PAGANINI, Juliana. **A cidadania participativa no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma-SC no contexto da política nacional de assistência social**. 2016. 183f. Dissertação (Mes-

trado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, SC, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/3856/1/Juliana%20Paganini.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2025.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERAZA, Arturo. Democracia Participativa en Venezuela. **Revista SIC**, v. 70, n. 700, p. 441-444, dec. 2007. Disponível em: https://gumiteca.org/PDF/SIC2007700_441-444.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PINSKY, Jaime. Introdução. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2012. p. 9-13.

SANTANA, Marcos Silvio de. O que é cidadania. **Yumpu**, 18 abr. 2013. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/view/12892188/o-que-e-cidadania-artigo-de-marcos-silvio-de-santana/15>. Acesso em: 25 ago. 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SGARBI, Adrian. **O Referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. Cidadania. In: BARRETTO, Vicente de Paulo (coord.). **Dicionário de filosofia do direito**. Porto Alegre: Unissinos, 2009. p. 125-128.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde**. 2013. 540f. Dissertação (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/107508>. Acesso em: 27 ago. 2025.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 8. ed. Rio de Janeiro:Record, 2005.

ZANIBONI, Renise Terezinha Mellilo. **A cidadania participativa no Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Criciúma-SC**. 2018. 222f. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento socioeconômico) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, SC, 2018. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/7695>. Acesso em: 27 ago. 2025.

CAPÍTULO III

MARINHA DO BRASIL *VERSUS* JOÃO CÂNDIDO: CONFLITOS MEMORIAIS ACERCA DA REVOLTA DA CHIBATA¹

Douglas Michel Capiotti²

1 INTRODUÇÃO

Uma carta enviada pelo comandante da Marinha do Brasil, Marcos Sampaio Olsen, contrário a inclusão do nome do líder da chamada “Revolta da Chibata”, João Cândido Felisberto, no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria, deixou explícito o pensamento da oficialidade da Marinha do Brasil acerca da revolta de novembro de 1910.

O comandante Olsen se inseriu em uma longa tradição dentro da instituição que buscou e busca falsear os acontecimentos dos dias da revolta, deslegitimando as reivindicações dos marinheiros liderados pelo Almirante Negro, como ficou conhecido João Cândido. A disputa pelas narrativas desses acontecimentos tem razão de ser na luta de classes no âmbito da memória que, no Brasil, são inseparáveis do nosso passado colonial e do racismo gestado nesse processo e recolocado no pós-Abolição sob novas formas e funções.

Amparados nas contribuições teóricas de Clóvis Moura e Carlos Hasenbalg, buscaremos demonstrar como as construções ideológicas dos oficiais da Armada Naval inserem-se e dialogam com a ideologia da “democracia racial” que, ontem como hoje, busca legitimar a hierarquização racial e a marginalização dos segmentos negros da população brasileira, visando atenuar os conflitos e justificar os privilégios dos segmentos brancos.

Este artigo está dividido da seguinte forma: após esta introdução, apresentamos o que foi a Revolta da Chibata, seu contexto histórico e as demandas que os marinheiros apresentaram através de seus manifestos. O segundo apresenta as construções ideoló-

¹ Agradeço a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado Santa Catarina (Fapesc) pelo financiamento desta e de outras pesquisas.

² Doutorando em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: douglas.capiotti@posgrad.ufsc.br.

gicas por parte dos oficiais da Marinha, demonstrando como essas produções dialogam com os pressupostos da ideologia da “democracia racial”. Por fim, tecemos algumas considerações finais.

2 A REVOLTA DA CHIBATA E AS CONTRADIÇÕES DA CIDADANIA

Em posse dos encouraçados *Minas Gerais* e do *São Paulo*, as duas mais poderosas armas da Marinha de Guerra do Brasil naqueles dias de novembro de 1910, os marinheiros liderados por João Cândido exigiram liberdade e o fim da chibata. As exigências dos marinheiros encontram contexto na primeira década do século XX, após uma eleição disputada entre o marechal Hermes da Fonseca e Ruy Barbosa. O pleito presidencial foi polarizado entre “hermistas/militaristas” e “civilistas” tendo, por fim, vencido o marechal.

Maestri Filho (1982, p. 18) destaca não ter existido, efetivamente, diferenças entre ambas as candidaturas. Hermes e Ruy representavam os interesses dominantes do setor agrário. Durante a campanha, o lado “civilista”, de Ruy Barbosa, empregou duros ataques contra o que denominavam de “militarismo”, angariando simpatias dos segmentos populares da Marinha, pois “[...] para os marinheiros submetidos às mais duras condições de vida e trabalho, o discurso anti-militarista terá todo um outro sentido. Dar-lhes-á razão, incentivá-los-á em suas reivindicações” (Maestri Filho, 1982, p. 18-19).

Dessa forma, mesmo com a vitória do marechal, a disputa eleitoral propiciou aos marinheiros a percepção da discussão pública mais ampla dos problemas corporativos que lhes atingiam, externando a um público maior os dilemas que eles conheciam e vivenciavam na própria carne nos navios. A derrota de Ruy Barbosa frustrou as expectativas dos marinheiros, pois nutriam a esperança do fim do sistema punitivo existente com a eleição de um “civil” ao cargo de presidente. Um civil que se mostrava mais interessado nos problemas da maruja que o marechal Hermes. Na Marinha de Guerra vigorava os castigos físicos e o chicote que embora

[...] abolidos no segundo dia da República pelo decreto n° 9 de 16 de novembro de 1889 como prática própria a escravidão, foram reintroduzidos, logo mais tarde, devido as pressões da oficialidade. O decreto n. 328 de 12 de abril de 1890 criava a “Companhia Correccional”, forma encontrada para reconduzir a Chibata à Esquadra. A “Companhia Correccional”, na qual era enquadrado o condenado, caracterizava prisão, ferros, solitária, pão e água e chibata como castigos disciplinares. Delimitava a 25 chicotadas a pena máxima. Castigos maiores eram deixados ao “prudente arbítrio do comandante” (Maestri Filho, 1982, p. 23).

Os “prudentes comandantes” que poderiam arbitrar punições maiores, constantemente excediam o número máximo de 25. A punição da chibata não era sem razão, pois 80% da maruja brasileira na Esquadra era negra (Maestri Filho, 1982). Sua aplicação e todo o seu simbolismo estavam em estreita conexão com as punições aplicadas às pessoas escravizadas durante o período colonial brasileiro. A oficialidade da Marinha era ela mesma oriunda dos segmentos aristocráticos da sociedade brasileira, possuidora de concepções eugênicas que afirmavam a enorme distância social e cultural existente entre os “superiores” e os “inferiores”, portanto, entre oficiais e praças (Maestri Filho, 1982, p. 24). Essa visão fica explícita na obra do historiador naval, o almirante Hélio Leôncio Martins, quando este afirma que:

A uma enorme distância cultural e social desses sub-homens, os marujos, ficavam os oficiais. Normalmente oriundos da aristocracia, eram obrigados a possuir um melhor nível de conhecimentos, pois deveriam saber Navegação, (ciência, na época, complicada), manobra de navios a vela com diversos efeitos de vento, mutações meteorológicas, além de serem capazes de analisar a influência de todos esses e outros fatores em situações estratégicas que só tinham por base raras e inseguras informações, e nas aplicações táticas em combates, onde a confusão era a regra (Martins, 1988, p. 85).

A obra do almirante Leôncio Martins, *A revolta dos marinheiros 1910*³, é entendida como pilar fundamental da instituição no entendimento acerca dos acontecimentos de novembro de 1910, conforme afirmou o próprio comandante Olsen em resposta a questionamentos da imprensa sobre quais fontes históricas a Marinha utiliza para julgar negativamente a figura de João Cândido e da Revolta da Chibata⁴. A defesa da instituição da chibata fica evidente nas palavras do almirante, pois esta seria a única forma de lidar com o tipo de marinheiro existente na Esquadra naquele começo do século XX, visto que

Um ser normal, amante da vida, acostumado aos confortos da civilização, seria incapaz de resistir a essas torturas [...]. O recrutamento de homens capazes de suportar as asperezas desta vida tinha que ser feito à força, entre a *ralé da humanidade*, não se exigindo dos recrutados mais do que destemor quase animal dos perigos, agilidade, força física e a ferocidade necessária para os entreveros nas abordagens, quando se combatia face a face, com espadas, sabres e picas, nas

³ O próprio título da obra de Martins, *A Revolta dos Marinheiros 1910*, busca afastar o termo popularizado pela publicação homônima em 1958 por Edmar Morel como “revolta da chibata”, eliminando a palavra “chibata”, para desassociar a revolta dos castigos físicos.

⁴ Conferir reportagem em: BARRETO, Eduardo. Marinha criticou João Cândido baseada em obra que relativiza tortura. **Metrópoles**, 2 jun. 2024. Disponível em: <https://www.metrópoles.com/colunas/guilherme-amado/marinha-criticou-joao-candido-baseada-em-obra-que-relativiza-tortura>. Acesso em: 27 ago. 2025.

pequenas áreas dos conveses dos navios atracados borda a borda [...]. Na solidão dos oceanos, longe de qualquer recurso ou possibilidade de intervenção terrestre, manter aquelas *feras* dentro da disciplina, sem a qual não só o êxito das campanhas como a própria sobrevivência do navio, quando acossado pelos elementos, perigava, só era conseguido com tratamento impiedoso, traduzindo-se na virulência dos códigos que regiam as punições na época. A chibata era o castigo mais suave, reservado para as faltas leves (Martins, 1988, p. 85, grifo nosso).

Longe de ser opinião isolada, Leôncio Martins é acompanhado por outro oficial que expôs suas opiniões publicamente, mas em um período imediato após a sublevação. Trata-se do tenente José Eduardo de Macedo Soares que sob anonimato assinou o livro *Política versus Marinha* enquanto “um oficial anônimo” (Capanema, 2022; Nascimento, 2016). Representando o pensamento da oficialidade da Marinha de Guerra, o autor manifestou-se contrário aos críticos da Marinha acerca dos castigos corporais impostos aos marinheiros durante as discussões sobre a concessão da anistia. Assim se expressa o “oficial anônimo” acerca dos marinheiros brasileiros:

A primeira impressão que produz uma guarnição brasileira é a da decadência e incapacidade física. Os negros são raquíticos, mal-encarados com todos os signos deprimentes das mais atrasadas nações africanas. As outras raças submetem-se à influência do meio criado pelos sempre em maioria. Profundamente alheios a qualquer noção de conforto os nossos marinheiros vestem-se mal, não sabem comer, não sabem dormir. Imprevidentes e preguiçosos eles trazem da raça a tara da incapacidade de progredir (Soares, 1911, p. 85-86 *apud* Nascimento, 2016, p. 164).

Temos concordância com Moura (1992, p. 66) ao afirmar a mentalidade e postura senhorial existente entre a oficialidade da Armada. Essa oficialidade era oriunda de grandes famílias proprietárias de terras, sendo, inclusive, muitos deles proprietários de escravos nos anos anteriores (Maestri Filho, 1982, p. 25). Essas concepções aristocráticas e racistas da oficialidade brasileira não foram questionadas ou rompidas com o advento da República.

A continuidade das punições físicas e o tratamento distinto destinado às “feras”, em plena República, colocavam a contradição que os marinheiros tinham diante de si e se questionavam a respeito. Contribuiu para essa maior conscientização as viagens que os marinheiros realizaram para outros países, permitindo-os contato com outras realidades de trabalho e de tratamento, tal como ocorreu com João Cândido em sua viagem para a Inglaterra durante a construção do que viria a ser o *Minas Gerais* em 1908 (Passos, 2011, p. 29).

Desta maneira, ficou evidente àqueles marinheiros que a mudança na forma de governo não alterou a situação que se encontravam, pois

[...] as bases das relações de produção da sociedade brasileira não foram rompidas ou, sequer, modificadas. A infraestrutura econômica continuou a mesma. O tipo de propriedade, apesar da mudança das relações de trabalho que deixaram de ser escravistas para serem baseadas na venda da força de trabalho do operário, manteve-se inalterado, pelo menos nos seus delineamentos fundamentais. Em outras palavras: mudou a forma de governo, que passou a ser republicana, mas não mudou a essência do Estado brasileiro que continuou nas mãos das mesmas classes sociais que o detinham anteriormente (Moura, 1977, p. 142-143).

Foi contra esse estado de coisas que no dia 22 de novembro os marinheiros, liderados por João Cândido, resolveram antecipar o movimento que estava marcado para o dia 24 ou 25 de novembro, conforme depoimento do Almirante Negro a Edmar Morel (Morel, 2021, p. 86). A causa da antecipação foi a punição aplicada ao marinheiro Marcelino Rodrigues, que foi punido com mais de 200 chibatadas⁵ sob as ordens do comandante João Batista das Neves e diante dos olhos de todos seus companheiros.

O movimento teve início no encouraçado *Minas Gerais* e resultou na morte do comandante Batista das Neves após o confronto inicial naquela noite do dia 22 de novembro. Após a tomada da mais poderosa arma de guerra naval brasileira e uma das mais poderosas do mundo, outros navios somaram-se ao movimento ao sinal emitido pelo *Minas Gerais*. O *São Paulo* e o *Deodoro* sinalizaram a confirmação e a bandeira vermelha foi hasteada. O governo do marechal Hermes tinha ciência do poder que os marinheiros tinham nas mãos e não ousaram enfrentar João Cândido, Francisco Dias Martins, Gregório do Nascimento, André Avelino Santanna, Vitalino José Ferreira, Adalberto Ferreiras Ribas, entre outros. Eles eram senhores da Baía da Guanabara. Tantas vezes ignorados. Agora seriam ouvidos.

As primeiras demandas dos marinheiros vieram através do manifesto em que explicitavam suas exigências, conforme reproduzimos na íntegra:

Rio de Janeiro, 22 de novembro de 1910.

Ilmo. e Exmo. Sr. presidente da República Brasileira.

Cumpre-nos, comunicar a V. Excia. como chefe da nação brasileira:

Nós, Marinheiros, cidadãos brasileiros e republicanos, não podendo mais suportar a escravidão na Marinha Brasileira, a falta de proteção que a Pátria nos dá, e até então

⁵ O número de chibatadas é questionado por Martins (1988), entretanto, inúmeras fontes como Morel (2021), Maestri Filho (1982), Capanema (2022) e Nascimento (2020) confirmam a punição acima das 200 chibatadas. Era normal a aplicação de um número maior que o permitido – 25 – de chibatadas como punição. Para além dessas fontes estritamente historiográficas e acadêmicas, o escritor e ex-oficial da Marinha, Adolfo Caminha, confirma ter presenciado números similares em outras ocasiões enquanto ainda oficial, fato este que contribuiu para sua saída da Armada, conforme consta em *No país dos ianques* (1894).

não nos chegou; rompemos o negro véu, que nos cobria aos olhos do patriótico e enganado povo.

Achando-se todos os navios em nosso poder, tendo a seu bordo prisioneiros todos os oficiais, os quais, tem sido os causadores da Marinha Brasileira não ser grandiosa, porque durante vinte anos de República ainda não foi bastante para tratar-nos como cidadãos fardados em defesa da Pátria, mandamos esta honrada mensagem para que V. Exa. faça os Marinheiros Brasileiros possuírmos os direitos sagrados que as leis da República nos facilita, acabando com a desordem e nos dando outros gozos que venham engrandecer a Marinha Brasileira; bem assim como: retirar os oficiais incompetentes e indignos de servirem a Nação Brasileira, reformar o código imoral e vergonhoso que nos rege, a fim de que desapareça a chibata, o bolo e outros castigos semelhantes; aumentar o nosso soldo pelos últimos planos do ilustre Senador José Carlos de Carvalho, educar os marinheiros que não tem competência para vestir a orgulhosa farda, mandar pôr em vigor a tabela de serviço diário, que a acompanha.

Tem V. Exa. o prazo de doze horas, para nos mandar-nos (sic) a resposta satisfatória, sob pena de ver a Pátria aniquilada – Bordo do Encouraçado São Paulo, em 22 de novembro de 1910. Nota: Não poderá ser interrompida a ida e volta do mensageiro – Marinheiros (Morel, 2021, p. 98-99).

Conforme podemos verificar na expressão dos próprios marinheiros, o movimento nutria simpatias ao presidente Hermes da Fonseca e, inclusive, evitou-se a deflagração do movimento nos dias anteriores por conta da proximidade da data de posse do governo vitorioso, o que poderia sugerir um caráter mais estritamente político de contestação ao resultado da eleição (Maestri Filho, 1982). Não tinham por objetivo prejudicar o governo do presidente-marechal.

Um aspecto importante acerca da composição do manifesto é a data da sua escrita. Apesar do documento informar o dia 22 de novembro, podemos especular uma data anterior. Reforça essa conclusão a informação contida no manifesto de que existiriam oficiais presos a bordo, não sendo procedente essa informação (Morel, 2021, p. 99). Essa suposição ganha força com os depoimentos posteriores de João Cândido acerca das reuniões que ocorreram nos anos anteriores à eclosão da revolta, incluindo a alocação de distintos locais para as reuniões (Morel, 2021, p. 317-318).

Esses encontros, de acordo com Nascimento (2020, p. 78) revelavam o nível de conscientização racial e de classe que os marinheiros construíram ao longo dos anos no diálogo entre eles e no contato com outros marinheiros de outros países. Reflexos dessa conscientização é o conteúdo em si do manifesto.

Analisando as reivindicações, podemos perceber a crítica que a maruja direcionava aos oficiais, pois estes, passados vinte anos de República ainda não os tratavam como “cidadãos fardados” e seriam os responsáveis da Marinha brasileira não ser grande. Essa crítica deve ser entendida dentro do contexto de sua época, conforme já fizemos menção: a Abolição da escravidão e o início da República. O Brasil parecia entrar na modernidade e a Marinha deveria também se modernizar.

A pesquisadora Sílvia Capanema resume bem todo esse processo dentro da Armada:

A modernização do pessoal e do material da Marinha foi um projeto pensado por uma elite branca no poder, dentro da visão que tinham da construção da República. Tratava-se de concretizar uma modernização conservadora, na qual o progresso era associado ao controle e à disciplina das classes populares – negros, mulatos e originários do Norte, nordeste e regiões distantes, desde a infância se possível – segundo as normas das nações mais “avançadas” e “civilizadas”. Esse projeto não era, contudo, algo terminado e sem contradições. Uma modernização que é inacabada e portadora de preconceitos de raça e classe. Porém, um contexto modernizador que será também vivido e apropriado pelos marujos, que ressignificam os sentidos da República e utilizam as condições existentes para organizar a revolta de 1910 (Capanema, 2022, p. 99).

Os marinheiros apresentaram uma proposta de reforma da Armada com base nas suas experiências diárias, a partir dos seus próprios conhecimentos e demonstrando o desejo de melhoria da Marinha de Guerra do Brasil (Nascimento, 2020, p. 85). A oficialidade de mentalidade escravista não se adequou ao que seriam os ideais republicanos e continuava a ver a maruja como escravos. Na visão dos marinheiros, os oficiais eram os responsáveis pelo descompasso existente entre a desejada modernização e a aquisição de poder naval que colocavam o Brasil, em termos de armamento, entre as três nações mais poderosas do mundo.

Após a retirada desses oficiais indignos, a segunda demanda era o fim dos castigos físicos. Essa segunda demanda aparecerá mais consistentemente como a causa da revolta dos marinheiros. Em uma outra proclamação é retomada a percepção dos marinheiros sobre os castigos e suas associações com a escravidão durante o período colonial. Vale a transcrição dos principais trechos:

Ao Ministro da Marinha Brasileira – Temos a honra de, com o maior sacrifício, implorar de S. Exa. a Liberdade, pois nada mais nos aflige do que passar pelas decepções de que continuamente temos sido alvo e acabar por completo com estas infâmias a que ninguém nos dá direito, temos a tristeza de escolhermos estes termos tão desastrosos em nosso procedimento.

Por isto pedimos a V. Exa. abolir o castigo da chibata e os demais bárbaros castigos pelo direito da nossa liberdade, a fim de que a Marinha Brasileira seja uma Armada de cidadãos e não uma fazenda de escravos que só têm dos seus senhores direito de serem chicoteados.

Na Marinha Brasileira de há tempos já andávamos prevenidos para demonstrar que na Marinha atual não eram precisos a chibata e nem os castigos violentos de que temos sido vítimas, para sermos bons marinheiros e para isto damos prova de que basta V. Exa. dar um golpe de vista pelas contínuas reclamações que sempre temos feito implorando aos comandantes, ao ministério e, enfim, até às redações dos jornais.

Chegamos a rogar-vos que acabasse com esses castigos bárbaros, essas violências e enfim, todas essas infâmias que só fazem manchar e desgostar o bom andamento e união da Marinha Brasileira. Chegamos até o último extremo – que a paciência nos levou e, por isso, convencidos de que não éramos atendidos, fomos obrigados a mandar uma circular a todos os navios da nossa Esquadra, declarando a todos que a Marinha carecia de união e lealdade, a fim de, com um pouco de heroísmo, acharmos de comum acordo obter a nossa liberdade e o nosso direito e retirar esta dinastia, sendo que, se possível fosse, resistíamos até perder a última gota de sangue, mas conquistávamos o nosso bom senso. Esta circular, distribuída, há dias, na nossa Esquadra, tinha por sinal que o primeiro navio que comandante ou oficial qualquer usasse de bárbaros castigos se fizesse revoltoso e contasse com todas as almas, reunidos em um só corpo. E, por isso, foi esta a causa do fato que nos levou a este procedimento, logo que soubemos que a bordo do *Minas Gerais* na noite de 21 do corrente, era castigado barbaramente um dos nossos companheiros [...] (Morel, 2021, p. 102-103).

A proclamação se encerrava exigindo que o próprio presidente fosse a ter com a maruja e lá assinasse o fim da chibata por decreto e concedesse a anistia aos marinheiros (Morel, 2021, p. 103). Quando comparamos as proclamações dos marinheiros, podemos perceber que elas “[...] não mantiveram o mesmo tom. Houve uma firmeza inicial, dotada de certa agressividade, que depois foi suavizada, até reduzida a alguma submissão” (Silva, 1982, p. 42).

A primeira proclamação dos marinheiros exigia além do fim da chibata, a expulsão dos oficiais considerados indignos, aumento de soldo, melhor organização das atividades laborais diárias e educação para os marinheiros. Na última mensagem percebemos a redução das demandas, ficando explicitamente o fim da chibata e a concessão da anistia. No dia 25 de novembro é aprovada a anistia sob o decreto n. 2280. Nos termos que foi concedida, não deixou de gerar discordâncias entre os próprios marinheiros. A tripulação do *Deodoro* redigiu manifesto com mensagem contrária às resoluções aceitas:

O comandante do *Deodoro* e a pequena guarnição que se encontra neste encouraçado, e que têm lutado com a máxima dificuldade com os trabalhos, e com os riscos das próprias vidas, nunca faltaram com o seu apoio aos seus companheiros dos demais navios revoltosos desde 22 a 25 de novembro. E isto se tem dado com brilho, boa vontade e amor. Mas na noite de 25 ficamos imensamente desgostosos com os companheiros, a quem temos dado todo o nosso apoio.

Todo esse desgosto partiu do comandante João Cândido ter aceito a anistia, feita por terra, e não com a presença a bordo do presidente da República e do seu Ministério da Marinha. Embora o comandante da divisão revoltada tivesse procurado nos convencer que seria impossível o governo vir assinar a anistia em nossa presença, nós ainda discordamos, não só disto, como do fato de não se ter aumentado por lei, também, o nosso miserável soldo. Lamentamos que o chefe João Cândido, arrastando o São Paulo, o Minas Gerais, e o Bahia, tenha aceitado a proposta do governo, para ficarmos, depois de tanto sacrifício, nas mesmas condições de oprimidos. Pelo muito que temos feito, pelo nosso grande sacrifício na luta, o que nenhum companheiro ignora, nós apelamos para as guarnições dos navios revoltosos, a fim de que resolvamos o nosso destino, antes de aceitar a entrega da Esquadra, para que não nos arrependamos mais tarde.

Não devemos ter pressa da anistia. Esperemos por alguns dias. Não dizem que o nosso soldo será discutido no Congresso? Pois aguardemos a sua discussão. Nós temos força. O povo está conosco. Ele há de nos ajudar a forçar o governo a dar tudo o que desejamos (Morel, 2021, p. 137-138).

Concordamos com a avaliação feita por Clóvis Moura (1977, p. 151) acerca da existência de uma certa ingenuidade na aceitação da anistia sem maiores garantias para os marinheiros, ingenuidade essa apontada pela tripulação do *Deodoro*. O marinheiro José Alves de Sousa e sua tripulação demonstraram uma percepção mais realista dos acontecimentos e indicaram a necessidade da continuidade da revolta para a obtenção de maiores garantias.

A intuição dos marinheiros do *Deodoro* se mostrou justificável visto o desenrolar dos acontecimentos após os navios serem entregues e desarmados. Seguiram-se perseguições, assassinatos e expulsões. O governo Hermes tinha ciência das dificuldades de enfrentar as mais poderosas armas navais em território nacional, o *Minas Gerais* e o *São Paulo*, optando pelo não enfrentamento. Desarmados os navios, os oficiais entenderam que era o momento de vingar seus companheiros de farda mortos e a honra ofendida.

O Congresso fez silêncio quando do Decreto n. 8.400 de 28 de novembro que, indiretamente, anulava a anistia concedida e permitia a expulsão de marinheiros considerados “inconvenientes à disciplina”, ou seja, os envolvidos na revolta (Morel, 2021, p. 166). Sob

alegações de um novo levante dos marinheiros para o dia 9 de dezembro, novas medidas repressivas foram tomadas. Prisões foram realizadas sem o devido respaldo legal e a Ilha das Cobras, local do alegado levante, foi bombardeado. Conforme Silva (1982, p. 13):

Seguiu-se àquelas prisões a morte de muitos revoltosos: 16 por sede, calor e sufocamento em cela subterrânea da Ilha das Cobras (sobreviveram João Cândido, importante líder do movimento, e outro preso), 9 fuzilados dentre os 105 desterrados para a Amazônia a bordo do navio Satélite, incontáveis dentre esses últimos, dadas as condições de trabalho nos seringais e outras atividades para onde foram encaminhados.

O Estado brasileiro demonstrava toda a sua capacidade e saberes de dispositivos de violência, acumulados nos mais de 350 anos de escravidão. Nesta reação constata-se “[...] como a violência contra os movimentos negros e populares chegam a níveis genocídicos” (Moura, 1983, p. 26). Isolados, os marinheiros não encontraram apoio às suas lutas, pois a classe trabalhadora urbana ainda estava dando seus primeiros passos e a do campo se encontrava, em todos os sentidos, distante para poder ajudá-los (Maestri Filho, 1982, p. 62).

Em síntese, aqueles marinheiros, na sua imensa maioria negros, julgaram-se cidadãos da nascente República brasileira. Decepcionaram-se ao perceber que ao invocar seus direitos, não encontraram a igualdade jurídica que constava na lei. A realidade do cotidiano demonstrava que a sua cidadania não existia e que o passado escravista estava agora re-colocado sob novas bases, novas necessidades, visando emparedá-los em um imobilismo social fundamentado em mecanismos de barragens, peneiramento e justificações ideológicas para sua marginalização (Moura, 1977).

Abordaremos na próxima seção alguns aspectos ideológicos que contribuem e dão fundamento para a legitimação dessa marginalização. Compreendendo a relação estreita existente entre a estrutura social e as formas sociais de consciência que se desprendem dessas estruturas, pois “[...] [para] que haja uma ideologia racista, é necessário que as bases materiais da sociedade se realizem a partir de determinadas desigualdades que buscam justificar-se pela ‘hierarquia das raças’” (Souza, 2020, p. 16).

3 LUTA DE CLASSES E AS DISPUTAS PELA MEMÓRIA

Para além das perseguições, mortes e humilhações para os marinheiros que ousaram desafiar o poder dominante e a lógica da sua dominação em novembro de 1910, a Marinha de Guerra do Brasil tratou de produzir distintos documentos, livros, matérias de

jornais e outras formas de comunicação para produzir e reproduzir a “versão verdadeira” dos acontecimentos. As motivações de tais empreendimentos podem variar com o passar dos anos, assumindo necessidades imediatas da luta de classes. Buscaremos demonstrar algumas características e razões da manutenção dessas narrativas ideológicas acerca da Revolta da Chibata e suas implicações.

Celso Castro (2002) ao analisar as tradições, invenções e construções culturais no Exército traz importantes indicações que podemos nos apropriar também para o desvelar dessas elaborações na Marinha:

É preciso, em primeiro lugar, desfazer-se de uma visão substancialista e naturalizada sobre as noções interdependentes de identidade e memória. É um equívoco atribuir a essas noções o status de “coisas” que possam, por exemplo, ser “perdidas”, “encontradas” ou “resgatadas”. Elas não possuem uma existência fora das interações sociais em que são atualizadas, nem podem ser compreendidas fora do tempo. Não são objetos naturais e sim construções culturais necessárias para que os indivíduos possam interpretar e classificar a realidade (Castro, 2002, p. 9-10).

Para coerentemente interpretar e classificar a realidade que vivem, essas construções narrativas precisam “[...] guardar alguma verossimilhança com o real, sob risco de não vingar” (Castro, 2002, p. 11). As instituições militares e suas estruturas estão imersas nos conflitos de classes e estão, em diferentes momentos, mais expostas às disputas internas e externas que buscam conciliar os interesses de determinados segmentos com os das classes em disputa.

Uma preocupação nos tempos da própria revolta e nos anos que se seguiram foi a aproximação entre as praças da Marinha e os segmentos proletários que começavam a se organizar no Brasil com a industrialização do país. A figura de João Cândido passava a ser apropriada por esses segmentos operários e a revolta dos marinheiros interpretada como um importante momento da luta de classes no Brasil. Estudando a repercussão da revolta nas páginas dos jornais da época, Silva (1982) encontra discursos favoráveis à luta dos marinheiros no meio operário:

O movimento teve reconhecida uma lógica própria, vinculada à condição de seus agentes, por sua vez tendente a ser identificada com a problemática geral do operariado. A partir dessas aproximações entre os revoltosos e o espaço social que tais órgãos procuravam representar, a Revolta foi encarada como importante ruptura no interior do aparato repressivo governamental e mesmo indicadora de uma possível aliança dos trabalhadores pobres em geral contra seus inimigos de classe (Silva, 1982, p. 70).

Essa possibilidade de unificação das lutas do povo trabalhador vai aparecer como uma preocupação para a oficialidade e as classes dominantes, sintetizada na obra do almirante Leôncio Martins:

Por outro lado, escritores *de esquerda* utilizaram a sublevação, puramente militar que foi, para transformá-la em um movimento popular. Disponham de todos os ingredientes necessários: uma causa simpática (o fim dos castigos corporais); um núcleo de pessoas humildes chefiadas, pelo menos nominalmente, por elemento primário, semi-analfabeto (e negro, isto poucos anos depois da Abolição, quando a cor da pele ainda tinha conotações de inferioridade), que se impuseram à ação, mantendo inegavelmente atitude coerente e firme até obterem o que aspiravam, além da aprovação de seus atos pelo Congresso e pela opinião pública (Martins, 1988, p. 8).

Na carta do comandante Olsen, ele salienta essa preocupação em sintonia com Leôncio Martins, ao afirmar que incluir João Cândido no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria era o mesmo que “[...] transmitir à sociedade e, em particular, aos militares de hoje a mensagem de que é lícito recorrer às armas que lhes foram confiadas para *reivindicar suposto direito individual ou de classe*” (Brasil, 2024, grifo nosso).

Para evitar que João Cândido e seus companheiros pudessem ser apropriados ou mesmo entendidos como organizadores de uma luta popular, os oficiais passaram a produzir uma “história oficial” do evento e dos seus personagens. Conforme destaca Castro (2002, p. 30), as escolhas dos heróis, patronos e figuras centrais pelas instituições militares não são acidentais, elas representam um conjunto de características que esperam que sejam a base do comportamento dos militares. Em contrapartida, as figuras entendidas como “inadequadas” e “abjetas” fornecem elementos comportamentais a não serem reproduzidos.

Na mesma direção, Clóvis Moura nos informa que:

A nossa “história oficial” seleciona como heróis os vencedores, e não aqueles que foram derrotados nos diversos momentos de rebelião, rebeldia ou projeto de mudança social. Daí a história ser feita através de um processo seletivo no qual as classes dominantes estabeleceram o critério de quem é herói ou anti-herói. Com isto, os produtores dessa historiografia fazem-na ter uma visão elitista e marcial do nosso desenvolvimento (Moura, 2020a, p. 8).

Entendemos que essas produções ideológicas se inserem nas lutas e disputas pela memória, sendo elas “[...] a manifestação dos interesses divergentes, contraditórios

e irreconciliáveis das classes sociais” (Jesus Santos, 2021, p. 29-30). Desta forma, compreendemos que

[...] toda memória sensível aos interesses de classe são, necessariamente, e ao mesmo tempo, objeto de disputas ideológicas viscerais que acabam por determinar a forma como os sujeitos sociais se lembrarão delas e, a partir daí, pensando essa relação revestida pela totalidade social, serão decisivas para o molde do comportamento social do ser no mundo e, por conseguinte, para o posicionamento ético que por ele será executado no âmbito da vida cotidiana [...]. A disputa pela memória é, ao mesmo tempo, uma disputa ideológica entre as classes sociais pela forma como os acontecimentos serão lembrados, mas, sobretudo, pelas consequências que a forma dessas lembranças poderá causar no comportamento social ético dos sujeitos no tempo presente (Jesus Santos, 2021, p. 39).

Conforme exemplo do próprio autor, compreender a sociedade brasileira enquanto uma “democracia racial” ou imersa no racismo estrutural, poderá desencadear ações individuais e/ou coletivas radicalmente distintas por parte dos sujeitos no transcorrer de suas vidas (Jesus Santos, 2021, p. 40). São esses comportamentos sociais do ser social no mundo que estão em disputa. Entendemos que nas construções acerca da Revolta da Chibata por parte dos oficiais, perpassa esses documentos e produções uma visão imbuída da ideologia da “democracia racial”.

Encontramos ao longo da obra de Martins (1988) e igualmente nas manifestações do comandante Olsen (Vieceli, 2024) uma afirmação da Marinha enquanto uma instituição meritocrática, sem distinções quaisquer que não o próprio mérito no acesso e progressão dentro da hierarquia das Forças Armadas. Essas concepções dialogam com um dos pilares da ideologia da democracia racial, sendo seus princípios o entendimento da “[...] ausência de preconceito e discriminação racial no Brasil e, conseqüentemente, a existência de oportunidades econômicas e sociais iguais para brancos e negros” (Hasenbalg, 2005, p. 251).

Desta forma, os marinheiros expulsos na revolta de 1910 são os responsáveis exclusivos pelo destino que caiu sobre eles. Quando analisamos os dados coletados por Herdy (2021) e constatamos que dos mais de quatrocentos oficiais-generais das Forças Armadas brasileiras, apenas três se autodeclaram pretos, podemos concluir, com base no discurso meritocrático, que existe verdadeiro abismo entre as competências e capacidades. Um segmento *aparenta ser* amplamente mais competente e merecedor que outro. Desdobra-se que

Do ponto de vista dos não-brancos, os efeitos da ideologia da democracia racial são semelhantes àqueles do credo liberal da igualdade de oportunidades. Isto é, a

responsabilidade pela sua baixa posição social é transferida ao próprio grupo subordinado. A consequência lógica da negação do preconceito e discriminação é a de trazer para o primeiro plano a capacidade individual dos membros do grupo subordinado como causa de sua posição social, em detrimento da estrutura de relações intergrupais (Hasenbalg, 2005, p. 251).

Essa individualização é também transferida para o próprio Almirante Negro. João Cândido é entendido como um marinheiro incapaz, pois não conseguiu emprego na Marinha mercante⁶ ou em local “digno” após sua saída da Marinha de Guerra em 1912. Essa responsabilização fica patente nas afirmações contidas nos escritos do Capitão de Mar e Guerra, Luís Alves de Oliveira Bello (Bello, 2021) e Martins (1988) quando justificam os trabalhos realizados por João Cândido após sua saída da Marinha, no que seria a justa medida de suas capacidades. O Almirante Negro era visto como alguém que possuía uma “[...] individualidade submediocre [...] que não se deveriam esperar grandezas, nobrezas, gestos de larga visão, competência, capacidade de mando e direção” (Bello, 2021, p. 361).

As manifestações dos oficiais da Marinha encontram amparo e substância nas formas que foram estruturadas e são praticadas o preconceito racial no Brasil, conforme explicita Clóvis Moura neste tocante:

Evidentemente, tais atitudes e representações não se manifestam em um plano consciente, nem se configuram em uma ideologia racista compacta e confessa. É justamente porque as classes dominantes querem manter o aspecto de igualdade no mercado (todos são ‘livres’ para vender a sua força de trabalho) que mantém esse racismo larvar, difuso e não codificado, mas que atua dinamicamente e funciona no sentido de manter a aparência de que é o próprio negro que não tem condições, por si mesmo, de chegar aos estratos superiores e deliberantes, pois a democracia racial que temos lhe proporciona as oportunidades necessárias para isto. Dessa forma, ao tempo em que estabelece mecanismos de defesa capazes de impedir que o negro ascenda socialmente, apresenta-o como incapaz, em virtude de não ter aproveitado as oportunidades que lhe são oferecidas para nivelar-se ao branco. Oportunidades que a sociedade competitiva concede na mesma proporção a uns e outros, porém que ele não soube aproveitar (Moura, 1977, p. 50).

⁶ “[João Cândido] não conseguia emprego como marinheiro ou timoneiro. Quando assim tentava, seus patrões sofriam ameaças de oficiais da Marinha de Guerra para o demitirem. O almirante Alexandrino de Alencar tentara evitar este problema, mas não o suficiente para mantê-lo em qualquer barco pesqueiro ou transporte. Restou-lhe a função de carregador de peixes no mercado da Praça XV ou vendedor ambulante da mesma mercadoria nas cercanias da região tê-lo em qualquer barco pesqueiro ou transporte. Restou-lhe a função de carregador de peixes no mercado (Nascimento, 2020, p. 122-123).

Não existiu no Brasil a elaboração de sistemas segregacionistas legalizados do “[...] tipo apartheid da África do Sul ou uma Jim Crow dos Estados Unidos” (Moura, 2020b, p. 213), o que concede essa aparência de igualdade de oportunidades, permitindo individualizar e mascarar as táticas racistas que regem as relações no Brasil, culpabilizando o negro por suas posições inferiores ou demonstrando como “prova” da democracia racial, a virtual chegada de uma pessoa não-branca a um cargo ou posição que, subentende-se, ela não deveria conseguir. Em síntese:

Primeiramente, a falta de um sistema legalizado de segregação racial no Brasil pós-abolição deve ser enfatizada. Esta circunstância está na raiz da crença de que o país não tem um problema racial. Além da ausência de segregação legalizada, deve-se notar o efeito da ideologia racial dominante nas formas de discriminação racial. Uma consequência da ideologia da ‘democracia racial’ brasileira é que as formas mais abertas e virulentas de discriminação racial incorrem em desaprovação e são, assim, inibidas (Hasenbalg, 2005, p. 210).

Sob a República, João Cândido e seus companheiros de Revolta vão ser entendidos como aquilo que Clóvis Moura (1977) denomina como “mau cidadão”. Como destaca Nascimento (2020, p. 90), aqueles marinheiros ousaram inverter, por alguns dias, a ordem que a sociedade estava acostumada a ver e viver. Tornaram-se protagonistas de processos que não lhes cabia, processos que deveriam ser resolvidos pelos oficiais, pelos comandantes, pelo Congresso e pelo presidente Hermes da Fonseca. Não faltaram oportunidades a esses atores para que dessem fim aos castigos físicos.

O marinheiro Francisco Dias Martins já avisara em carta assinada como “Mão Negra”, deixada na porta do camarote de um comandante, durante uma viagem ao Chile, que aqueles marinheiros não eram ladrões nem escravos de oficiais para receberem tratamento tão degradante (Morel, 2021, p. 71). Em outra oportunidade, João Cândido teve uma audiência em maio de 1910 com o então presidente Nilo Peçanha, por intermédio do almirante e ministro da Marinha Alexandrino de Alencar, ocasião em que Cândido entregou a Peçanha um perfil a carvão que mandou pintar e suplicou, em nome dos marinheiros, o fim da chibata (Morel, 2021, p. 160).

Esses dois acontecimentos entram em colisão com os argumentos de Martins (1988, p. 58) acerca da inexistência de tentativas anteriores de *diálogo* por parte dos marinheiros e, também, do comandante Olsen, que afirmou que João Cândido e os demais marinheiros empregaram meios inadequados para externar suas demandas (Vieceli, 2024). Na carta do comandante, ele afirma que “abjetos marinheiros” fenderam a hierarquia e a disciplina, não devendo ser tal “reprovável conduta” exemplo para o povo brasileiro (Brasil, 2024).

A “quebra de hierarquia” e da “disciplina” tem sido levantada como argumento contra os movimentos protagonizados por elementos populares dentro das Forças Armadas, constituindo flagrante contradição, pois

[s]e a questão é realmente a quebra de hierarquia, por que então não condenar igualmente o alferes Tiradentes, as proclamações da Independência e da República apoiadas por militares, os levantes do tenentismo na década de 1920, o Movimento de 1930 com ampla participação nos quartéis, o malogrado golpe integralista de 1938 (no qual havia muitos integrantes da Marinha), os motins militares antilegalistas na década de 1950 e o golpe civil-militar de 1964? (Morel, M., 2021, p. 22).

Quando deixou de aceitar passivamente o tratamento que lhe destinavam na sociedade brasileira e dentro da estrutura militar, João Cândido e seus companheiros imediatamente foram entendidos como “maus cidadãos”, como contestadores que fenderam a disciplina e a hierarquia. Não aceitaram a consciência imposta por seus superiores. Questionaram os castigos, as torturas e o destino imposto a eles, apesar de serem ditos cidadãos republicanos. Para essa sociedade, aqueles marinheiros eram “maus cidadãos”, pois

Aqueles negros que adquirem, por diversos meios, consciência da situação em que se encontram, postulam medidas e criam possibilidades reivindicatórias para si e para os demais, são considerados perigosos para as classes dominantes. Para a sociedade branca eles não têm mais aquele comportamento rotineiro que – segundo o seu pensamento – deveriam ter eternamente; aquele comportamento tradicional de subalternidade que a classe senhorial simbolizava na Mãe Preta e no Pai João. Essa camada negra que surge e toma consciência dos problemas suscitados pela “situação racial” do Brasil, passa a ser encarada como “mal comportada”, “ousada”, que “não sabe ficar no seu lugar”, que “se julga branca” ou deseja aquilo a que não tem direito. Devido não ser mais a serviçal de antigamente é tida como composta de negros que “quando não sujam na entrada, sujam na saída”. Todas as representações contra o negro se descarregam nessa camada que não mais aceita a hipocrisia de nossa “democracia racial” e exige o seu lugar como cidadão na atual sociedade (Moura, 1977, p. 43).

As implicações da Revolta da Chibata rebatem, portanto, na estrutura racista da própria Marinha e no discurso da “democracia racial” que ostentam seus oficiais para justificar as diferenciações existentes e encontradas ao longo da história. O temor das classes dominantes e das Forças Armadas é explícito pelos próprios oficiais: a aproximação e conscientização dos segmentos subalternos das Forças Armadas – majoritariamente negros – em conjunto com o restante da classe trabalhadora no questionamento da so-

cidade capitalista e da sua particularidade estrutural que hierarquiza os seres humanos, tendo a raça como categoria central (Oliveira, 2021, p. 69).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No percurso de nossa exposição, buscamos demonstrar a importância histórica da luta daqueles marinheiros em novembro de 1910, que colocaram fim na chibata e em outras punições físicas infamantes. Por meio das suas exigências, os marinheiros liderados por João Cândido, tocaram em contradições fundamentais colocadas para o negro brasileiro no pós-Abolição e início da República.

Com a equiparação jurídica entre brancos e não-brancos, outros procedimentos foram construídos com o objetivo de manter e reforçar a hierarquia racial na sociedade brasileira, como destaca Clóvis Moura (1977, p. 28):

No caso específico do negro brasileiro, que além de ter vindo da situação inicial de escravo, pertence a uma etnia que possui uma determinada marca, segundo os padrões brancos, o problema se agrava e surge, em consequência, uma série de barragens e razões justificatórias, capazes de impedir a sua ascensão social massiva. Desta forma, os valores etnocêntricos das classes dominantes representam uma redoma ideológica que tem como função impedir a mobilidade vertical dos seus estratos inferiores (Moura, 1977, p. 28).

Através da punição com a chibata, os marinheiros percebiam as contradições existentes entre o que estava inscrito na lei da República e sua aplicação no dia a dia. Derrotados os que se sublevaram, mediante verdadeira chacina, a honra da Marinha estava restaurada (Moura, 1992, p. 68). Temendo a apropriação pelos segmentos populares da luta de João Cândido, os oficiais e a instituição passaram a desqualificar e falsificar os acontecimentos de novembro de 1910.

Com essas produções e argumentos, buscam afirmar a Marinha como uma instituição meritocrática, sem distinções de classe ou raça. Desta maneira, podem justificar os privilégios existentes dentro da hierarquia militar e, também, justificar as ações arbitrárias contra os segmentos negros da população. As narrativas vão contribuir para a amenização das contradições raciais e sociais existentes na estrutura da sociedade brasileira e, por consequência, na estrutura militar.

Heróis da sua gente, aqueles marinheiros foram transformados em “maus cidadãos” nas produções da Marinha do Brasil e nas palavras do comandante Olsen. Não deveríamos, entretanto, perceber João Cândido e seus companheiros como bons cidadãos?

A partir das reflexões de Clóvis Moura (1977), podemos questionar se é mau cidadão o negro que denuncia a discriminação racial, a falta de direitos, as escassas oportunidades de inserção no mercado de trabalho formal, o genocídio nas favelas brasileiras? Na visão das classes dominantes e da oficialidade da Marinha, sim.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Eduardo. Marinha criticou João Cândido baseada em obra que relativiza tortura. **Metrópoles**, 2 jun. 2024. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/marinha-criticou-joao-candido-baseada-em-obra-que-relativiza-tortura>. Acesso em: 27 ago. 2025.

BELLO, Luís Alves de. Versão oficial. *In*: MOREL, Edmar. **A revolta da chibata**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Carta do Comandante da Marinha do Brasil**. Brasília, 22 abr. 2024. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/carta-cm-22abr2024.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2024.

CAPANEMA, Sílvia. **João Cândido e os navegantes negros: a Revolta da Chibata e a segunda abolição**. Rio de Janeiro: Malê, 2022.

CASTRO, Celso. **A invenção do Exército brasileiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

HERDY, Thiago. Sem política de inclusão, topo da carreira das Forças Armadas não tem diversidade. **O Globo**, 9 maio 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/sem-politica-de-inclusao-topo-da-carreira-das-forcas-armadas-nao-tem-diversidade-25009945>. Acesso em: 26 jul. 2024.

JESUS SANTOS, Alexandre de. As lutas de classes no campo da memória. **Revista Binacional Brasil-Argentina: Diálogo entre as Ciências, Vit. da Conquista, Bahia, Brasil; Santa Fe, Santa Fe, Argentina**, v. 10, n. 1, p. 27-42, jun. 2021. DOI: 10.22481/rbba.v10i01.8806. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/rbba/article/view/8806>. Acesso em: 26 jul. 2024.

MAESTRI FILHO, Mário. **1910: a Revolta dos Marinheiros**. São Paulo: Global, 1982.

MARTINS, Hélio Leôncio. **A revolta dos marinheiros: 1910**. São Paulo: Editora Nacional; Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1988.

MOREL, Edmar. **A revolta da chibata**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

MOREL, Marco. Apresentação. *In*: MOREL, Edmar. **A revolta da chibata**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

MOURA, Clóvis. **Brasil: raízes do protesto negro**. São Paulo: Global, 1983.

MOURA, Clóvis. **Dialética radical do Brasil negro**. 3. ed. São Paulo: Fundação Maurício Grabois, 2020b.

MOURA, Clóvis. **História do negro brasileiro**. São Paulo: Ática, 1992.

MOURA, Clóvis. **O negro**: de bom escravo a mau cidadão? Rio de Janeiro: Tavares e Tristão, 1977.

MOURA, Clóvis. **Racismo e luta de classes no Brasil**: textos escolhidos de Clóvis Moura. Brasil: Terra Sem Amos, 2020a.

NASCIMENTO, Álvaro Pereira do. "Sou escravo de oficiais da Marinha": a grande revolta da marujada negra por direitos no período pós-abolição (Rio de Janeiro, 1880-1910). **Revista Brasileira de História**, v. 36, n. 72, p. 151-172, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbh/a/nMTbYgS8vydg8pvSWtcrn6J/#>. Acesso em: 26 jul. 2024.

NASCIMENTO, Álvaro Pereira do. **João Cândido**: o mestre sala dos mares. Niterói: EdUFF, 2020.

OLIVEIRA, Dennis de. **Racismo estrutural**: uma perspectiva histórico-crítica. 1. ed. São Paulo: Dan-dara, 2021.

PASSOS, Eridan. **João Cândido**: o herói da ralé. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

SILVA, Marcos Antônio da. **Contra a chibata**: marinheiros brasileiros em 1910. São Paulo: Brasiliense, 1982.

SOUZA, Cristiane Luíza Sabino de. **Racismo e luta de classes na América Latina**: as veias abertas do capitalismo dependente. São Paulo: Hucitec, 2020.

VIECELI, Leonardo. Não é questão de racismo, são fatos, diz comandante da Marinha após críticas a João Cândido. **Folha de São Paulo**, 29 abr. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/04/nao-e-questao-de-racismo-sao-fatos-diz-comandante-da-marinha-apos-criticas-a-joao-candido.shtml>. Acesso em: 25 jul. 2024.

CAPÍTULO IV

TECNOLOGIA SOCIAL COMO INSTRUMENTO NO PROGRESSO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL

Maria Paula Zanchet de Camargo¹

Edimilson Barbosa Ávila²

Elisaide Trevisam³

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável é uma meta a ser alcançada por todos os países signatários da Organização das Nações Unidas (ONU). No entanto, no que tange aos objetivos da Agenda 2030, ainda é um desafio no Brasil.

Diante das inúmeras variantes que transformam a sociedade, a revolução tecnológica modificou os setores sociais, econômicos, ambientais, culturais e político. A partir disso, a tecnologia social é uma das vertentes das novas tecnologias e, no século XXI, está inserindo em toda a sociedade.

¹ Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), com financiamento pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Pós-graduada em Direito Público e em Direito de Trânsito pela Faculdade Legale (FALEG). Pesquisadora no Grupo de Pesquisa: Relações Internacionais, Direito e Poder, da Universidade Comunitária da Região de Chapecó, com registro na plataforma de pesquisa do CNPq. Pesquisadora da Rede de Estudos em Relações Internacionais (REdRI). Advogada. E-mail: mariazdecamargo@gmail.com

² Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS). Pós-Graduado em Direito do Estado e das Relações Sociais. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul (TJMS). E-mail: edimilson.avila@tjms.jus.br

³ Doutora em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direitos Humanos. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho. Professora permanente e coordenadora adjunta (2021-2024) no Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Vice-coordenadora do Observatório de Pesquisa, Extensão, Inovação na área de Direitos Humanos, Desenvolvimento Sustentável e Acesso à Justiça (FADIR/UFMS). E-mail: elisaide.trevisam@ufms.br

Desse modo, nota-se que os surgimentos de novas tecnologias podem afetar negativamente ou, de outro lado, tornarem-se ferramentas para o progresso do desenvolvimento sustentável para a população global, nacional e regional em uma realidade em que a afirmação do direito humano ao desenvolvimento é uma complexidade a ser efetivada.

Devido às complexidades de concretização da tecnologia social como instrumento de efetivação do desenvolvimento sustentável, o objetivo da presente pesquisa é analisar o desenvolvimento sustentável na população global-local, e se as novas tecnologias sociais são capazes de construir estratégias na afirmação do desenvolvimento por meio das plataformas digitais na atualidade brasileira.

O estudo iniciou-se a partir da pesquisa em torno da tecnologia social no Brasil. No segundo momento, buscou-se entender a caracterização da tecnologia social como sustentável para, por fim, verificar se as novas tecnologias sociais podem ser consideradas instrumentos de efetivação dos objetivos do desenvolvimento sustentável, no âmbito nacional.

Para alcançar um resultado satisfatório, a pesquisa apresenta discussões teóricas, com caráter de abordagem qualitativa, utilizando-se do método dedutivo pela técnica de pesquisa bibliográfica.

2 A TECNOLOGIA SOCIAL NO BRASIL

Visando a promoção do desenvolvimento sustentável, é importante analisar a tecnologia social no Estado nacional. Assim, observa-se a relevância da tecnologia na sociedade brasileira e os desdobramentos para a efetivação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

A tecnologia surgiu no século XXI, a qual teve como base a idealização da internet no final de 1960 nos Estados Unidos da América, uma vez que foi desenvolvida com o intuito de obter-se tecnologia avançada e se sobressair no militarismo e possíveis guerras. Dessa forma, o objetivo da internet consistia em uma suposta rede militar capaz de promover a informação instantânea e comunicacional através das redes. Oliveira (2005, p. 228) verifica que em 1973 ocorreu a demonstração do projeto base da internet, sendo possível conectar-se a outras redes ligadas entre si por meio de métodos avançados de informação.

Desse modo, entre os séculos XX e XXI, observa-se que as novas áreas tecnológicas, promovem as inovações tecnológicas encontradas no cenário internacional contemporâneo, conforme explica Castells (2015, p. 7), são capazes de possibilitar a comunicação em larga escala e a dispersão da informação a diversos lugares no mundo, uma vez que sua propagação tem verdadeira eficácia em todo o plano global-local.

Assim, Fazio (2012, p. 34) nota a influência das redes interligadas na condução da sociedade internacional no contexto atual, uma vez que o avanço tecnológico gerou uma transformação que resultou em uma nova “organização social” ao vincular as informações disponíveis no ciberespaço e a população conectada nas redes, possibilita a criação de ação social global-local. A rede, portanto, encontra-se na estrutura social da sociedade internacional através das interligações ilimitadas pela arena global, a qual se reinventa diariamente, de acordo com as novas diretrizes tecnológicas.

Diante disso, no ano de 1980, a nomenclatura “tecnologia social”, ou TS, originou-se com o objetivo de produzir métodos tecnológicos capazes de construir mecanismos e projetos sociais através da tecnologia a fim de cessar problemas encontrados na sociedade. Nota-se a principal caracterização da tecnologia social, que se concretiza pela junção de técnicas e procedimentos digitais, cujo intuito é a interação da população, em toda a arena global, através de um mecanismo sustentável, a fim de solucionar problemas sociais na sociedade (Macedo; Bastos; Ferraz, 2013, p. 4).

Apesar de ser instaurado na década de 80, anteriormente a tecnologia social era conhecida como Tecnologia Apropriada. Contudo, frente às necessidades da população, a tecnologia inovou-se para atender a sociedade. Dessa forma, uma das principais metas da tecnologia é interligar os procedimentos tecnológicos com as demandas sociais, ou seja, solucionar problemas da população com a tecnologia. Segundo Neves ([2023?]) as Tecnologias Sociais estruturam-se a partir de quatro dimensões, sendo elas: “Conhecimento, ciência e tecnologia; Participação, cidadania e democracia; Educação; e, Relevância Social” (Neves, [2023?]).

Segundo o Instituto de Tecnologia Social (2004, p. 123) “a reflexão e a construção do conceito de TS devem ser capazes de melhorar práticas sociais e de contribuir para que novos significados para a produção de conhecimento sejam construídos, aproximando os problemas sociais de soluções e ampliando os limites da cidadania”.

Não obstante, o que a tecnologia social promove no Brasil? Segundo Dagnino (2014, p. 19) a tecnologia social segue duas vertentes. A primeira “considera que a tecnologia convencional (TC), a tecnologia que hoje existe, que a empresa privada utiliza, não é adequada para a IS”, ou seja, a inclusão social. Já a outra vertente, repercute na necessidade de envolver as instituições públicas na promoção da inclusão social através de “tornar autossustentáveis os empreendimentos autogestionários” (Dagnino, 2014, p. 19).

No entanto, é necessário analisar as principais diferenças entre a Tecnologia Convencional (TC) e a Tecnologia Social (TS) para melhor visualização da temática. Segundo Dagnino (2014, p. 21) a Tecnologia Convencional caracteriza-se por ser:

- Segmentada: não permite controle do produtor direto;
- Maximiza a produtividade em relação à mão de obra ocupada;

- Alienante: não utiliza a potencialidade do produtor direto;
- Possui padrões orientados pelo mercado externo de alta renda;
- Hierarquizada: demanda a figura do chefe etc.;
- Monopolizada pelas grandes empresas dos países ricos (Dagnino, 2014, p. 21).

Por outro lado, o autor revela as características da Tecnologia Social ou o que ela deveria ser:

- Adaptada a pequeno tamanho;
- Liberadora do potencial físico e financeiro; e da criatividade do produtor direto;
- Não discriminatória (patrão $\times$ empregado);
- Capaz de viabilizar economicamente os empreendimentos autogestionários e as pequenas empresas;
- Orientada para o mercado interno de massa;
- Ela deve ser adaptada ao reduzido tamanho físico e financeiro; não discriminatória; liberada da diferenciação – disfuncional, anacrônica e prejudicial nos ambientes autogestionários – entre patrão e empregado; orientada para um mercado interno de massa; libertadora do potencial e da criatividade do produtor direto. Resumindo, deve ser capaz de viabilizar economicamente os empreendimentos autogestionários (Dagnino, 2014, p. 23-24).

Nesse seguimento, analisa-se a aplicabilidade TS desde o pequeno produtor ou empreendedor, em que há possibilidade de promover em cidades menores e remotas a sustentabilidade e auxilia nas relações de trabalho e no crescimento econômico da região.

Logo, essa nova tecnologia iniciou-se com a intenção de tornar os procedimentos tecnológicos e as soluções encontradas mais acessíveis para a população, principalmente as comunidades locais localizadas em países em desenvolvimento. Por conseguinte, haveria grandes possibilidades de evolução na indústria, educação, saúde, agricultura e trabalho. As tecnologias conquistaram um grau de confiança, credibilidade e excelência que através dos projetos desenvolvidos surgiu interesse público e governamental (Lassance Jr.; Pedreira, 2004, p. 67).

Em vista disso, as tecnologias sociais avançam em duas questões principais: “economia solidária e capital social”. Assim, inúmeras empresas privadas, governamentais, pequenas comunidades, dentre outros, estão adotando as TS para benefício de todos (Ro-

drigues; Barbieri, 2008). Para os autores “as graves consequências do capitalismo e da globalização, refletidas em altos índices de desemprego, aumento de índices de violência e criminalidade, aprofundamento da pobreza e da degradação ambiental, não podem ser compensadas por projetos paternalistas e compensatórios” (Rodrigues; Barbieri, 2008, p. 1079).

Neves ([2023?]), conclui que a tecnologia social utiliza instrumentos capazes de unir a sociedade, desde pequenas comunidades a soluções desafiadoras. “São exemplos de redes mobilizadoras em busca de transformação com o conceito de praticidade e aplicabilidade na sociedade”.

Pode-se afirmar que a tecnologia social não é distinta da tecnologia convencional produzida pela empresa, intensiva em conhecimentos gerados em unidades de P&D, apenas em resultados a serem alcançados em termos de geração de postos de trabalho, redução do consumo de recursos naturais, promoção de autossuficiência regional e local, entre outros. Difere também pela maneira como é produzida em que ressalta a participação efetiva dos que serão os seus pretensos beneficiados (Rodrigues; Barbieri, 2008, p. 1083).

Nesse viés, observa-se que os nuances da tecnologia social se atrelaram aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável na atualidade, uma vez que são alicerces na busca pela efetivação das metas da Agenda 2030 da ONU.

3 O DESENVOLVIMENTO DA TECNOLOGIA SOCIAL É SUSTENTÁVEL?

É notório analisar a tecnologia social frente ao Desenvolvimento Sustentável, uma vez que se deve observar a sustentabilidade da tecnologia para visualizar sua aplicação na sociedade contemporânea.

Em presença de inúmeros fatores e mudanças ocorridas na arena mundial, houve ram distintas evoluções em toda a sociedade. Grande parte das transformações da sociedade internacional deve-se aos períodos pós-guerras no cenário global, já que as consequências desastrosas surtiram efeitos em todo o espaço internacional, fazendo com que a sociedade se reinventasse em uma nova realidade. Um dos significativos resultados está na reinvenção dos Direitos Humanos diante de todos os povos do planeta. A composição social disposta na população mundial equivale na busca pela dignidade da pessoa humana em virtude da concepção dos direitos humanos a fim de estabelecer a manutenção da paz para todos.

Dessa forma, nota-se necessidade de verificar a construção dos direitos humanos na sociedade contemporânea para a maior compreensão da temática. Ramos (2019, p. 29) observa que a conceituação dos direitos humanos representa o conjunto dos direitos fundamentais para a vida humana baseando-se nos princípios da dignidade, liberdade e igualdade a todos os povos. Apesar de haver inúmeras demandas necessárias para uma vida digna, os direitos humanos estruturam-se diante das transformações sociais primordiais no cotidiano do cidadão capazes de promover a proteção da humanidade através de estratégias jurídicas e sociais na sociedade internacional.

Piovesan (2010, p. 98) observa que:

Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais. Sob esta perspectiva integral, identificam-se dois impactos: a) a inter-relação e interdependência das diversas categorias de direito humanos; e b) a paridade em grau de relevância de direitos sociais e de direitos civis e políticos.

Analisando-se o primeiro artigo da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 (ONU, 1986), pode-se observar que:

1.O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual todos os seres humanos e todos os povos têm o direito de participar, de contribuir e de gozar o desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais se possam plenamente realizar. 2. O direito humano ao desenvolvimento implica também a plena realização do direito dos povos à autodeterminação, o qual inclui, sem prejuízo das disposições pertinentes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício do seu direito inalienável à plena soberania sobre todas as suas riquezas e recursos naturais (ONU, 1986).

Nesse viés, Piovesan (2010, p. 107) visualiza que “apenas à Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento e Estados que ambicionam o fortalecimento da proteção jurídica do direito ao desenvolvimento mediante a adoção de um instrumento que tenha força jurídica vinculante”, uma vez que, desse modo, tornaria mais efetivo o progresso do desenvolvimento sustentável como um direito humano fundamental, ou seja, de urgência extremamente necessária para uma vida digna do ser humano.

Os países em desenvolvimento, no entanto, enfatizam que a maioria dos Estados membros da Assembleia Geral da ONU é favorável à adoção de um instrumento com

força jurídica vinculante. Argumentam que um instrumento vinculante representaria a cristalização e consolidação de um regime jurídico de direitos aplicável ao direito ao desenvolvimento, adicionando que a história de afirmação dos direitos humanos no plano internacional o primeiro passo de proteção envolve a adoção de uma declaração e posteriormente a adoção de um tratado (Piovesan, 2010, p. 107).

Nessa perspectiva, observam-se os direitos humanos em todo o território mundial diante da urgência de efetivação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) na atualidade, visto que o desenvolvimento é um direito humano fundamental dentre todos os povos e indivíduos no espaço global. A base dos direitos humanos que visam à dignidade da pessoa humana, a qualidade de vida e a paz refletem nos ODS encontrados na sociedade internacional, uma vez que se respalda na procura pela igualdade, pela saúde, trabalho decente, assim como a erradicação da fome e da pobreza, dentre outros, demonstrando a harmonia entre os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável.

Após diversas discussões acerca das problemáticas existentes na sociedade e as tentativas terminológicas a fim de caracterizar os ensejos ambientais, políticos e econômicos, em 1987 ocorreu a Comissão Mundial do Meio Ambiente, o qual se originou o Relatório *Brundtland*, que inaugurou o termo “desenvolvimento sustentável”. Desse modo, no mesmo momento, fora conceituado o termo em uma nova forma de ação perante os problemas sociais e ambientais na população mundial que sanasse as necessidades dos cidadãos, sem comprometer as futuras gerações (ONU, 1987).

Para Sachs (2015, p. 8), o desenvolvimento sustentável encontra-se em meio a quatro métodos interativos entre si. Uma vez que analisa a economia global, as informações inseridas nas comunidades locais, bem como nota-se os fatores ambientais ao redor do planeta e, por último, compreende-se a governança e as complexidades de políticas públicas no que tange a estrutura e concretização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Observa-se, portanto, a interligação dos setores sociais, ambientais, econômicos e políticos na composição dos ODS (Kuik; Verbruggen, 1991, p. 7).

Diante das problemáticas da sociedade, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu encontros de líderes mundiais ao passar das décadas, resultando, em 2015, na elaboração do projeto civilizatório denominado Agenda 2030. Dessa forma, a reunião de 193 representantes de Estados ocasionou na construção de um documento que visasse a promoção da prosperidade, da paz, e igualdade entre todos os povos:

This Agenda is a plan of action for people, planet and prosperity. It also seeks to strengthen universal peace in larger freedom. We recognize that eradicating poverty in all its forms and dimensions, including extreme poverty, is the greatest global challenge and an indispensable requirement for sustainable development. All cou-

tries and all stakeholders, acting in collaborative partnership, will implement this plan. We are resolved to free the human race from the tyranny of poverty and want and to heal and secure our planet. We are determined to take the bold and transformative steps which are urgently needed to shift the world onto a sustainable and resilient path (ONU, 2015b)⁴.

A Agenda 2030 se constitui, assim, em 17 ODS e 169 metas a serem executadas até o ano de 2030 (ONU, 2015a). Ressalta-se o ODS 17, que prevê como metas:

17.6 Melhorar a cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular regional e internacional e o acesso à ciência, tecnologia e inovação, e aumentar o compartilhamento de conhecimentos em termos mutuamente acordados, inclusive por meio de uma melhor coordenação entre os mecanismos existentes, particularmente no nível das Nações Unidas, e por meio de um mecanismo de facilitação de tecnologia global. 17.7 Promover o desenvolvimento, a transferência, a disseminação e a difusão de tecnologias ambientalmente corretas para os países em desenvolvimento, em condições favoráveis, inclusive em condições concessionais e preferenciais, conforme mutuamente acordado (ONU, 2015a).

No entanto, reflete-se sobre a seguinte questão: a tecnologia social é sustentável? Para responder a essa indagação, Flávio Moraes (2023) revela que a:

Tecnologia sustentável envolve uma série de práticas capazes de **gerar economia de energia e permitir o uso inteligente dos recursos da cadeia produtiva**. Envolve todo o ciclo, desde a extração de matéria-prima até o final da vida útil do equipamento, incluindo seu descarte.

Destarte, o Iberdrola ([2020?]) analisa que a tecnologia social reúne as soluções disponíveis e por meio do instrumento virtual com o objetivo de transformar a sociedade e resolver os principais desafios: “a desigualdade, a pobreza, a fome ou a democratização do

⁴ Esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade. Também procura fortalecer a paz universal em uma liberdade mais ampla. Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Todos os países e todas as partes interessadas, agindo em parceria colaborativa, implementarão este plano. Estamos decididos a libertar a raça humana da tirania da pobreza e a curar e proteger o nosso planeta. Estamos determinados a tomar medidas ousadas e transformadoras que são urgentemente necessárias para mudar o mundo para um caminho sustentável e resiliente. (Tradução nossa).

acesso à energia, o trabalho, a educação e a saúde” ou seja, é uma tecnologia sustentável com o intuito de efetivar o desenvolvimento sustentável.

Nessa visão, verifica-se o surgimento de mecanismos capazes de promover uma efetivação veloz e eficaz dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no contexto atual, conhecidos como: tecnologias sociais. Essas ferramentas caracterizam-se por ser um viés tecnológico interligado com fundamentos filosóficos, as quais utilizam os dispositivos disponíveis juntamente com os métodos virtuais com a finalidade de construir uma sociedade mais justa e sustentável (Iberdrola, [2020?]).

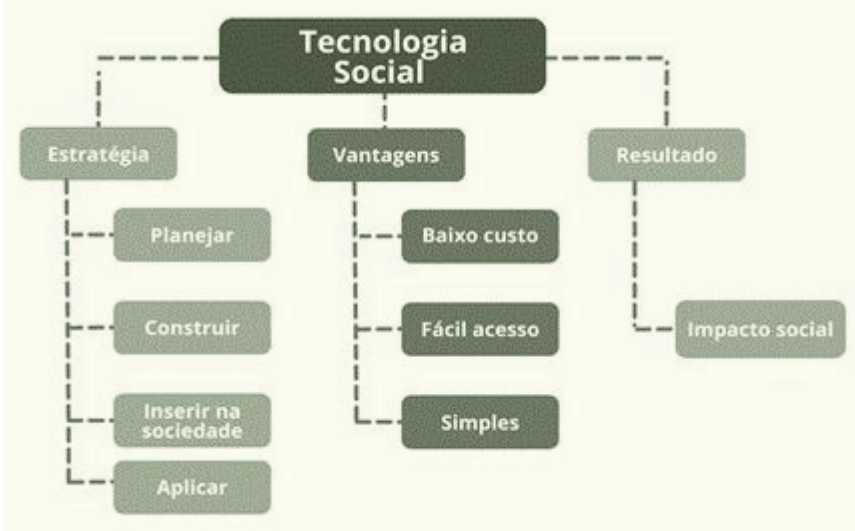
4 AS TECNOLOGIAS SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No contexto atual, as tecnologias sociais são caracterizadas como uma das maiores ferramentas para a concretização dos 17 ODS da Agenda 2030. Assim, de acordo com o Iberdrola ([2020?]) as contribuições dessas plataformas não só digitais, mas locais, implicam em promover o acesso à informação; facilitam a análise e a coleta de dados, inovariam em novos modelos de negócios, em especial no ODS n. 08 e 11; são capazes de aumentar a captação de fundos online, o que positivam o ODS 7 e 9; desenvolverem novos modelos de realidade virtual, as quais auxiliam na educação e capacitação correspondentes no ODS 4 e 8; assim como, no oferecimento de serviços adaptados, principalmente na redução das desigualdades (ODS 10); e, a modernização dos processos ambientais e sociais, como a robótica e a inteligência artificial (ODS 9). Além disso, a tecnologia social reflete na simplicidade, no baixo custo, é replicável e tem seu efeito comprovado na sociedade.

Cabe observar a definição estabelecida pelo coletivo, visto que não há uma conceituação cientificamente construída. Lassance Jr. e Pedreira (2004, p. 65) acreditam que a existência ocorre através de técnicas e métodos, os quais estão ligados a entidades coletivas, que tem como intuito criar soluções que visam as melhores formas de qualidade de vida para todos os povos.

Além disso, é de grande importância criar uma mudança de atitude solidária por parte dos indivíduos em relação ao planeta, como um pilar essencial para alcançar o desenvolvimento sustentável como fundamento central dos direitos humanos. A tecnologia social tem que ser para todos, uma vez que resultará no exercício democrático de todas as comunidades na perspectiva dos direitos humanos. Nota-se abaixo a esquematização das nuances da tecnologia social, conforme expõe a seguir:

Figura 1: Tecnologia social esquematizada



Fonte: Elaboração nossa

Diante da visualização da estrutura da tecnologia social, identifica-se, inicialmente, às estratégias para a construção da TS. Após, analisa-se as vantagens de implementação da tecnologia social para a sociedade, como exemplo: o baixo custo, a facilidade de acesso e a simplicidade. Por fim, observa-se o resultado, o qual soluciona a problemática da comunidade, fazendo com que seja efetivado a resolutiva da situação.

Segundo o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (Brasil, [2025?]) a tecnologia social dimensiona-se em quatro principais pilares:

1. Conhecimento, ciência, tecnologia TS tem como ponto de partida os problemas sociais; TS é feita com organização e sistematização; TS introduz ou gera inovação nas comunidades.
2. Participação, cidadania e democracia TS enfatiza a cidadania e a participação democrática; TS adota a metodologia participativa nos processos de trabalho; TS impulsiona sua disseminação e reaplicação.
3. Educação TS realiza um processo pedagógico por inteiro; TS se desenvolve num diálogo entre saberes populares e científicos; TS é apropriada pelas comunidades, que ganham autonomia.
4. Relevância social TS é eficaz na solução de problemas sociais; TS tem sustentabilidade ambiental; TS provoca a transformação social. Até 2015, as tecnologias sociais contribuíram, de forma participativa e democrática, com os Objetivos do Milênio (ODM) da Organização das Nações Unidas (ONU). Agora, com Agenda 2030 da ONU e seus 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>),

as tecnologias sociais são importantes instrumentos para a construção de um mundo mais justo, resiliente e sustentável.

Nota-se que o primeiro pilar da tecnologia social advém das necessidades de solucionar problemáticas através dos novos métodos na sociedade. A partir do segundo pilar, acredita-se que a TS auxilie no exercício democrático de cada cidadão. Na sequência, o terceiro pilar, a educação torna-se o centro da execução da tecnologia, justamente pela ligação científica e social. Por último, a TS se mostra efetiva como ferramenta para os ODS, visto sua importância social.

Assim, é necessário analisar, diante do desenvolvimento que se deve satisfazer as necessidades das pessoas no atual momento da humanidade, a importância de fazer com que, com embasamento no princípio da solidariedade, não se prejudique as gerações futuras do planeta, sendo essa a principal questão do Desenvolvimento Sustentável atual.

No viés das plataformas digitais, observa-se que diante das inovações tecnológicas capazes de auxiliar no progresso dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável na sociedade Global-Local, verificam-se duas plataformas oriundas das tecnologias sociais denominadas: *Ágora 2030* e *We App Heroes* (Câmera, 2017).

A primeira refere-se ao desenvolvimento do aplicativo pela Fiocruz, em que “os participantes são convidados a desenvolverem inovações tendo como pano de fundo o Castelo da Fiocruz. A cada fase, novos desafios são propostos, colocando em prática as metas dos ODS na Agenda 2030”. Já a segunda, criou-se a partir da parceria de Suncious e o Centro Rio+ cuja proposta equivale na tecnologia georreferencial, em que “a ferramenta pretende reunir usuários que residam na mesma localidade e que possam, juntos, buscar soluções para os problemas comuns” visto que o *app* apresenta alguns ideais dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável para erradicar as problemáticas existentes na comunidade (Câmera, 2017).

Contudo, verifica-se que a tecnologia social não é somente atribuída a plataformas digitais, mas a mecanismos criados através de alguma tecnologia para melhorar socialmente a população local-nacional. Como exemplo, nota-se o combate à desnutrição no Brasil, a qual teve como tecnologia social o “trabalho de várias organizações de assistências, creches populares e principalmente das pastorais” (Lassance Jr.; Pedreira, 2004, p. 67).

Outra forma tecnológica, considerada uma TS, tem como objetivo a erradicação da fome, visto que se deve à construção das “cisternas de placas pré-moldadas, que servem de reservatório para acumular a água da chuva e proporcionar o abastecimento durante o período de seca” (Lassance Jr.; Pedreira, 2004, p. 67). Para os autores, as cisternas tornaram-se política pública no combate à desnutrição, visto que há no Brasil em muitas regiões esse tipo de reservatório.

No tocante à tecnologia social como aliada do progresso do trabalho decente no Brasil, segundo o Iberdrola ([2020?]) a tecnologia social auxilia em “novas ideias empresariais que impulsionam a economia e o desenvolvimento sustentável”, bem como pode ser utilizada para educar e capacitar profissionais no mercado de trabalho e para a diminuição da desigualdade de gênero.

Ou seja, como se observa a tecnologia social se adapta a determinado problema social, visto que a necessidade do surgimento e execução da TS é através da urgência da sociedade em solucionar complexidades imediatas emergentes da população.

Desse modo, verificam-se as problemáticas envolvendo a efetivação dos objetivos do direito ao desenvolvimento diante da ausência de concretização dos ODS. Em contraponto, a criação de tecnologias sociais que promovem a efetivação do desenvolvimento, aproximando as comunidades, com projetos locais e intuito de transforma-se em um plano nacional de soluções para o enfrentamento dos problemas sociais a fim de construir um Estado sustentável para todos os povos.

Porém, mesmo sendo essas plataformas algo extremamente atual e moderno, nem sempre há acesso em muitas comunidades, principalmente no território nacional, sendo, algumas vezes, ineficazes. Observa-se a urgência de criar-se planos de pesquisadores e gestores públicos para que a tecnologia social chegue em todos os lugares, visto que são mecanismos esperancosos que podem ajudar a população a progredir na concretização dos ODS, entretanto, necessita de verdadeira pesquisa e estudo para verificar sua eficácia no plano global-local.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As novas tecnologias tornaram-se ferramentas diárias na sociedade contemporânea. Nesse viés, notou-se no decorrer da pesquisa, que a tecnologia social ganhou expansão no Brasil como instrumento de efetivação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Nesse sentido, a tecnologia social é capaz de interligar métodos técnicos a soluções inovadoras em pequenas comunidades até grandes metrópoles. Ou seja, a partir de uma problemática, a Tecnologia social surge como alternativa para intermediar uma resolução.

Diante das inúmeras dificuldades encontradas pela sociedade a fim de promover o Desenvolvimento Sustentável, observa-se a relevância das tecnologias sociais no Brasil com o intuito de auxiliar no progresso das transformações sociais emergenciais no âmbito, primeiramente local, entretanto com um projeto nacional. Assim, verificou-se as nuances do direito humano ao desenvolvimento, uma vez que repercutiu na ideia central da justiça social para todos, fazendo com que seja demonstrado todas as metas e objetivos dispostos para um Estado sustentável e a importância do progresso da Agenda 2030 no contexto atual.

Como um dos principais objetivos da Tecnologia Social é a construção de uma cidade mais justa, igualitária e pacífica, as soluções da TS é o combate à fome, erradicação da pobreza, progresso do trabalho decente e o crescimento econômico, educação de qualidade, dentre outros. Desse modo, a tecnologia social é sustentável. Nesse viés, a necessidade do surgimento de mecanismos provedores dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, faz com que haja o reforço do desenvolvimento como direito humano e a emergência de instaurar os pilares de uma vida digna e justa para todos.

O impacto social e a sustentabilidade são os principais objetivos desses instrumentos, por meio do baixo custo, simplicidade e fácil acesso. As tecnologias sociais são versáteis a ponto de serem criadas por meio de plataformas digitais ou mesmo pela comunidade local. Conclui-se que a tecnologia social vai além de uma ferramenta, se tornando um alicerce no progresso do Desenvolvimento Sustentável no Brasil, principalmente na construção e efetivação do crescimento econômico para efetivação de uma vida mais digna.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tecnologia Social. **Ministério da Ciência, Tecnologia E Inovações**, [2025?]. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/politica_nacional/_social/Tecnologia_Social.html. Acesso em: 24 ago. 2025.

CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

CÂMERA, Aline. **Ágora 2030 e We App Heroes: plataformas a serviço da Agenda 2030**. **Portal Fiocruz**, 29 nov. 2017. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/agora-2030-e-we-app-heroes-plataformas-servico-da-agenda-2030#overlay-context=pt-br/content/especial-agenda-2030-fiocruz-e-onu-realizam-consulta-sobre-inovacao>. Acesso em: 15 set. 2023.

DAGNINO, Renato. A tecnologia social e seus desafios. *In*: DAGNINO, Renato. **Tecnologia social: contribuições conceituais e metodológicas**. Campina Grande, PB: EDUEPB; Florianópolis, SC: Insular, 2014. p. 19-34. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/7hbd/pdf/dagnino-9788578793272-04.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2025.

FAZIO, Marcia Cristina Puydinger de. **A sociedade civil global e a rede**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.

IBERDROLA. **O impacto social e ambiental da tecnologia**. [2020?]. Disponível em: <https://www.iberdrola.com/compromisso-social/tecnologias-sociais>. Acesso em: 23 nov. 2020.

INSTITUTO DE TECNOLOGIA SOCIAL. Reflexões sobre a construção do conceito de tecnologia social. *In*: FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL (org.) **Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FBB, 2004. p. 117-133. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/tecnologia-social-uma-estrategia-para-o-desenvolvimento>. Acesso em: 28 ago. 2025.

KUIK, Onno; VERBRUGGEN, Hamen. **In search of indicators of sustainable development**. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 1991.

LASSANCE JR., Antonio E.; PEDREIRA, Juçara Santiago. Tecnologias sociais e políticas públicas. *In*: FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL (org.). **Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FBB, 2004. p. 65-81. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/tecnologia-social-uma-estrategia-para-o-desenvolvimento>. Acesso em: 28 ago. 2025.

MACEDO, Josanny Lopes de; BASTOS, Gisele Mendonça Furtado; FERRAZ, Serafim Firmo de Souza. Tecnologia social e desenvolvimento sustentável: um estudo acerca do projeto Ecocidadania da Universidade Patativa do Assaré. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, XXXIII, 2013, Salvador, BA. **Anais [...]**. Salvador, BA: Abepro, 2013. Disponível em: https://abepro.org.br/biblioteca/enegep2013_tn_sto_187_063_23302.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025.

MORAES, Flávio. Tecnologia sustentável: oportunidades e desafios. **Ingram Micro Brasil**, 6 abr. 2023. Disponível em: <https://blog.ingrammicro.com.br/tecnologia-e-sustentabilidade/tecnologia-sustentavel-oportunidades-e-desafios/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

NEVES, Leandro. **Tecnologia Social**: saiba o conceito, sua importância e exemplos. [2023?]. Disponível em: <https://weni.ai/blog/tecnologia-social/>. Acesso em: 24 set. 2023.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Teorias globais**: impérios de poder e modos de produção. v. II. Ijuí: Unijuí, 2005.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. Nova Iorque: ONU, 1986. Disponível em: <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Declara%C3%A7%C3%A3o-sobre-o-Direito-ao-Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2025.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the World Commission on Environment and Development**: Our Common Future. Oslo: WCED, 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2025.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo**: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Nova Iorque: ONU, 2015a. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>. Acesso em: 25 ago. 2025.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transforming our world**: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Nova Iorque: ONU, 2015b. Disponível em: <https://sdgs.un.org/publications/transforming-our-world-2030-agenda-sustainable-development-17981>. Acesso em: 25 ago. 2025.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. *In*: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virginia Prado (coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 95-116.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

RODRIGUES, Ivete; BARBIERI, José Carlos. A emergência da tecnologia social: revisitando o movimento da tecnologia apropriada como estratégia de desenvolvimento sustentável. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1069-1094, nov./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/RTjPk8cQF3SgkRh8Psb/?lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2025.

SACHS, Jeffrey D. **The age of sustainable development**. New York: Columbia University Press, 2015.

CAPÍTULO V

O COOPERATIVISMO DE PLATAFORMA COMO ALTERNATIVA AO CAPITALISMO DE PLATAFORMA: ANÁLISE DA PROPOSTA DE TREBOR SCHOLZ

Isadora Henrich dos Santos Saldanha¹

Rafael Corrêa de Barros Berthold²

1 INTRODUÇÃO

A rápida evolução tecnológica tem transformado significativamente o mercado de trabalho, especialmente a partir do momento em que surge a denominada economia de plataforma. Empresas como Uber, Airbnb e Deliveroo vêm reconfigurando as relações laborais, oferecendo novas formas de trabalho, ao mesmo tempo em que apresentam significativos desafios, incluindo a exploração de trabalhadores e a concentração de riqueza (Scholz, 2016).

Nesse contexto, o conceito de cooperativismo de plataforma proposto por Trebor Scholz surge como uma alternativa para democratizar a economia digital e melhorar as condições de vida dos trabalhadores de plataforma (Scholz, 2016).

Trebor Scholz, em sua obra “Cooperativismo de Plataforma: Contestando a Economia do Compartilhamento”, argumenta que o capitalismo de plataforma leva à espoliação coletiva, onde os lucros são concentrados nas mãos de poucos, enquanto a maioria dos trabalhadores enfrenta condições precárias (Scholz, 2016).

O objetivo deste artigo é avaliar o cooperativismo de plataforma como uma alternativa para o aprimoramento das condições de vida dos trabalhadores de plataforma. Especificamente, busca-se avaliar a viabilidade dessa solução e os desafios na difusão deste modelo. A relevância deste estudo está na crescente popularidade do trabalho de

¹ Mestranda em Direito dos Negócios pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). E-mail: isadora@shadv.com.br

² Mestrando em Direito dos Negócios pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). E-mail: rafael_berthold@hotmail.com

plataforma e na necessidade de melhorar as condições socioeconômicas da classe trabalhadora. A reflexão proposta deverá contribuir para com todos aqueles que se relacionam direta ou indiretamente com este segmento da economia e que estão comprometidos com a melhora das condições de vida dos trabalhadores (Scholz, 2016).

2 O COOPERATIVISMO DE PLATAFORMA COMO SOLUÇÃO PARA A ECONOMIA DO COMPARTILHAMENTO

2.1 Crítica ao capitalismo de plataforma

Na visão de Scholz, as plataformas capitalistas extraem valor dos trabalhadores ao submetê-los a condições laborais desregulamentadas, baixa remuneração e falta de benefícios sociais. Essa dinâmica invariavelmente se oculta sob o manto da “vanguardista e democrática” economia de compartilhamento, enquanto em verdade opera a partir de uma fria lógica algorítmica na busca por maximizar os lucros para investidores e proprietários a partir do hiato regulamentar que favorece tal prática (Scholz, 2016).

A velocidade dos avanços tecnológicos aliada à letargia intrínseca ao Direito apresenta-se na obra de Trebor Scholz metaforicamente como um Cavalo de Troia recebido incontestemente e entusiasticamente pela sociedade antes de estar juridicamente preparada para tanto (Scholz, 2016).

O enfraquecimento jurídico da força de trabalho resulta em uma nova forma de exploração que, dadas as celebradas características de ganho de “escala” dos aplicativos, vem a resultar na “espoliação da multidão”, transformando trabalhadores em bens e serviços lucrativos sem oferecer contrapartidas justas (Scholz, 2016).

A constatação encontra eco em outros autores, como Paul Mason, ao argumentar em seu livro *PostCapitalism: A Guide to Our Future* que o capitalismo de plataforma explora o trabalho e os dados dos usuários, perpetuando a desigualdade econômica (Mason, 2015). Mason sugere que a tecnologia digital pode, no entanto, ser usada para criar uma economia mais justa alinhada com as ideias de cooperativismo de plataforma (Mason, 2015).

Outros autores, como Rafael Grohmann e Jack Qiu, acompanhados por Tim Christiaens, vão ainda mais longe ao defender que a uberização do trabalho exacerba as desigualdades de raça, gênero e classe, na medida em que frequentemente empregam trabalhadores de grupos vulneráveis e estigmatizados, normalmente indivíduos de baixa renda em posições de baixa remuneração e sem proteção adequada, perpetuando um ciclo de exploração. Além disso, as práticas de gestão algorítmica e a falta de transparência nas

políticas de remuneração e classificação reforçam essas desigualdades, criando um ambiente onde os trabalhadores mais vulneráveis enfrentam barreiras adicionais para alcançar a justiça econômica e social (Grohmann; Qiu, 2020).

Grohmann e Qiu destacam que a fachada de meritocracia das plataformas esconde a realidade de um sistema profundamente desigual que privilegia poucos enquanto marginaliza muitos (Grohmann; Qiu, 2020).

É nesse contexto de exploração e desigualdade exacerbadas pelo capitalismo de plataforma que emerge a necessidade de uma alternativa capaz de atender às necessidades dos trabalhadores em harmonia com a irremediável economia de plataforma e ainda amparada pelo ordenamento jurídico. Trebor Scholz apresenta essa alternativa na forma do cooperativismo de plataforma, uma proposta que visa redefinir a estrutura econômica digital ao promover a propriedade coletiva e a governança democrática (Scholz, 2016). O cooperativismo de plataforma não apenas busca mitigar as condições precárias e a falta de proteção social impostas pelas plataformas capitalistas, mas também criar um ambiente de trabalho que valorize a dignidade humana, a justiça social e a equidade (Scholz, 2016). Scholz argumenta que, ao proporcionar uma estrutura de trabalho mais justa e sustentável, o cooperativismo de plataforma pode servir como um modelo viável para transformar a economia digital, alinhando-se aos princípios de solidariedade e inclusão que são fundamentais para um ordenamento jurídico comprometido com a promoção do bem-estar social (Scholz, 2016).

2.2 O cooperativismo de plataforma

Diante desse contexto descrito no capítulo anterior, Scholz defende que o cooperativismo de plataforma pode democratizar a economia digital através da propriedade coletiva e da governança democrática das plataformas (Scholz, 2016). Ele sugere que, ao invés de empresas privadas controlarem essas plataformas, elas devem ser geridas coletivamente pelos próprios trabalhadores e usuários, garantindo uma distribuição mais equitativa dos lucros e melhores condições de trabalho (Scholz, 2016).

Trebor Scholz define o cooperativismo de plataforma como um modelo econômico alternativo que transforma as plataformas digitais tradicionais, promovendo propriedade coletiva e governança democrática (Scholz, 2016). Diferente do capitalismo de plataforma, que concentra lucros entre poucos, o cooperativismo de plataforma distribui os ganhos equitativamente entre todos os membros (Scholz, 2016). Scholz argumenta que a gestão democrática, com trabalhadores participando ativamente das decisões, cria um ambiente de trabalho mais justo e sustentável (Scholz, 2016). Esse modelo enfatiza transparência, equidade e inclusão, garantindo que os benefícios da economia digital sejam amplamente compartilhados em vez de restritos a uma elite econômica (Scholz, 2016).

Para que os trabalhadores alcancem sucesso na difusão do cooperativismo de plataforma, é crucial que se eduquem sobre os princípios cooperativistas e os benefícios potenciais desse modelo. Além disso, Scholz destaca a importância da construção de redes de apoio entre cooperativas, promovendo a intercooperação para fortalecer o movimento cooperativista (Scholz, 2016). O apoio governamental também é essencial, tanto na forma de políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento das cooperativas, quanto no fornecimento de financiamento inicial para ajudar a superar as barreiras econômicas (Scholz, 2016). Finalmente, a difusão bem-sucedida do cooperativismo de plataforma depende da capacidade dos trabalhadores de comunicar claramente os benefícios deste modelo para a sociedade em geral, conquistando a confiança e o apoio dos consumidores e da comunidade em larga escala (Scholz, 2016).

Trebor Scholz chega a propor os princípios que, em sua visão, devem nortear o cooperativismo. São eles (Scholz, 2016):

- a) propriedade coletiva: as plataformas devem ser de propriedade dos trabalhadores e usuários;
- b) governança democrática: decisões sobre a gestão da plataforma devem ser feitas democraticamente por seus membros;
- c) transparência: operações financeiras e decisões estratégicas devem ser transparentes;
- d) empoderamento e educação: investir em formação para que os membros possam participar efetivamente da gestão;
- e) pagamento justo: garantir salários dignos para todos os trabalhadores;
- f) inclusividade: as plataformas devem ser inclusivas e acolhedoras para todas as pessoas;
- g) bem-estar dos trabalhadores: priorizar a saúde, segurança e bem-estar dos trabalhadores;
- h) sustentabilidade: promover práticas sustentáveis e responsáveis ambientalmente;
- i) interoperabilidade: facilitar a integração com outras plataformas cooperativas;
- j) reciprocidade: fomentar a cooperação e a solidariedade entre os membros da plataforma.

A sistemática encontra outros defensores como Evangelos Papadimitropoulos que argumenta ser o cooperativismo de plataforma um passo crucial em direção a uma economia pós-capitalista. Ele sugere que a integração do cooperativismo de plataforma com a produção entre pares baseada em bens comuns pode levar a uma transformação

socioeconômica mais ampla, promovendo a sustentabilidade e a justiça social. Para Papadimitropoulos, o cooperativismo de plataforma não é apenas uma alternativa ao capitalismo de plataforma, mas um componente vital de uma economia mais justa e equitativa (Papadimitropoulos, 2021).

Tim Christiaens, por sua vez, constata que o cooperativismo de plataforma pode promover a autogestão e a democracia econômica, enfrentando tanto a dominação relacional quanto a estrutural. Inspirado pelo socialismo de guilda de G.D.H. Cole, Christiaens vê o cooperativismo de plataforma como uma solução viável para a dominação na economia de gig. Ele argumenta que o cooperativismo de plataforma pode empoderar os trabalhadores, permitindo-lhes participar ativamente na gestão e nas decisões econômicas (Christiaens, 2024).

Ainda assim, os desafios na difusão do cooperativismo de plataforma são numerosos. Marisol Sandoval alerta para o risco de cooptação das cooperativas de plataforma pela lógica neoliberal de empreendedorismo. Ela destaca que as cooperativas podem ser transformadas em práticas de mercado, desviando-se dos objetivos políticos e sociais. Sandoval enfatiza a necessidade de manter uma crítica constante ao empreendedorismo para evitar a colonização econômica das iniciativas cooperativas (Sandoval, 2020).

A viabilidade do cooperativismo de plataforma é defendida por diversos autores, como é o caso de Anna Widok, que o percebe como uma forma de *commoning* digital, oferecendo uma alternativa ao capitalismo cognitivo. Ela sugere que práticas de *commoning* podem promover a autogestão e a sustentabilidade, criando uma economia digital mais justa. Widok argumenta que o cooperativismo de plataforma pode ser uma resposta eficaz ao controle corporativo sobre os dados e a informação, promovendo a gestão coletiva e a transparência (Widok, 2024).

Denise Kasparian e colegas comparam plataformas corporativas e cooperativas, destacando o empoderamento das trabalhadoras em cooperativas como Up & Go. Eles mostram como o cooperativismo de plataforma pode promover a inclusão socio-laboral de mulheres de baixa renda, oferecendo maior autonomia e justiça. Kasparian *et al.* enfatizam que as cooperativas de plataforma podem oferecer uma alternativa viável às práticas de exploração, proporcionando melhores condições de trabalho e remuneração justa (Kasparian *et al.*, 2023).

No debate sobre o cooperativismo de plataforma, uma questão central é a relação entre os modelos capitalista e cooperativista. Trebor Scholz, em suas críticas ao capitalismo de plataforma, não propõe a eliminação total do modelo capitalista, mas sim a coexistência de ambos os modelos. Essa coexistência, segundo Scholz, pode ser benéfica, pois permite que o cooperativismo de plataforma ofereça um contraponto significativo às práticas exploratórias do capitalismo de plataforma, promovendo um ambiente de competição saudável e uma melhoria geral nas condições de trabalho (Scholz, 2016).

Scholz argumenta que, embora o modelo capitalista exerça uma pressão tarifária sobre o modelo cooperativista, forçando-o a competir em termos de custo e eficiência, o cooperativismo de plataforma também exerce uma pressão inversa sobre o capitalismo de plataforma. A existência de um modelo alternativo inclusivo e fundamentado na solidariedade e dignidade dos trabalhadores cria uma necessidade para as plataformas capitalistas de se adaptarem para não perder trabalhadores para o novo modal (Scholz, 2016).

Paul Mason corrobora essa visão, sugerindo que a introdução de plataformas cooperativas pode levar a uma transformação gradual do mercado, onde as práticas mais justas e equitativas das cooperativas obrigam as plataformas capitalistas a adotarem políticas menos exploratórias (Mason, 2015). Ideias semelhantes são defendidas por Marisol Sandoval, Rafael Grohmann e Jack Qiu, Anna Widok, no sentido de que a coexistência de modelos capitalistas e cooperativistas pode resultar em um ciclo virtuoso de melhoria contínua das condições de trabalho (Sandoval, 2020; Grohmann; Qiu, 2020; Widok, 2024).

Portanto, a coexistência dos modelos capitalista e cooperativista de plataforma não é apenas viável, mas desejável. A presença de um modelo inclusivo e baseado na dignidade dos trabalhadores pode atuar como um agente de mudança, pressionando as plataformas capitalistas a melhorarem suas práticas para não perderem trabalhadores. Assim, a interação entre esses modelos pode resultar em um mercado de trabalho mais justo e equitativo, beneficiando tanto os trabalhadores quanto os consumidores. A coexistência promove uma competitividade saudável que pode levar a uma elevação dos padrões de trabalho e, em última análise, a uma economia digital mais justa e sustentável.

2.3 Cooperativas de plataforma de sucesso

No intuito de demonstrar que o cooperativismo de plataforma não é uma proposição utópica, importa para o presente estudo arrolar alguns exemplos de iniciativas que foram bem-sucedidas propondo uma estrutura de propriedade coletiva e governança democrática. Adiante discorrer-se-á sobre a experiência quatro dessas cooperativas: CoopCycle, Fairbnb, Resonate e Up & Go, destacando suas principais características, vantagens e comparações com suas contrapartes capitalistas.

2.3.1 CoopCycle

CoopCycle é uma federação de cooperativas de entrega de bicicletas criada como resposta direta à precarização do trabalho nas plataformas tradicionais de entrega como Deliveroo e UberEats. Fundada na França, a CoopCycle utiliza um software de código aberto desenvolvido internamente chamado Coopyleft, que é restrito a cooperativas para evitar a

apropriação capitalista dos bens digitais comuns. Segundo Papadimitropoulos e Malamidis, essa iniciativa não só oferece uma alternativa ao modelo de negócio tradicional, mas também promove a cooperação e a sustentabilidade (Papadimitropoulos; Malamidis, 2024).

Diferentemente de plataformas como Deliveroo, onde os trabalhadores são contratados independentes sem voz na gestão, na CoopCycle, os membros são coproprietários da plataforma e participam democraticamente na tomada de decisões; seus trabalhadores recebem benefícios que não são oferecidos em plataformas capitalistas, como seguro de saúde, férias pagas e salários dignos; a cooperativa promove ainda a sustentabilidade ambiental ao utilizar bicicletas para entregas, reduzindo a pegada de carbono (Papadimitropoulos; Malamidis, 2024).

Papadimitropoulos e Malamidis destacam que a CoopCycle exemplifica como a estrutura cooperativa pode proporcionar melhores condições de trabalho e participação ativa dos trabalhadores, contrastando fortemente com a exploração e a falta de direitos observadas em plataformas tradicionais de entrega (Papadimitropoulos; Malamidis, 2024).

2.3.2 Fairbnb

A Fairbnb é uma plataforma cooperativa de aluguel de curto prazo que se posiciona como uma alternativa ética ao Airbnb. Fundada na Europa, Fairbnb destina uma parte de suas receitas para projetos comunitários locais e é gerida coletivamente por anfitriões e usuários, ao contrário do modelo centralizado e lucrativo do Airbnb. Afirma Widok que essa estrutura permite que os benefícios sejam distribuídos mais amplamente, promovendo o desenvolvimento local sustentável (Widok, 2024).

A cooperativa destina 50% de suas taxas de reserva para financiar projetos comunitários, contribuindo diretamente para o desenvolvimento local, enquanto o Airbnb concentra os lucros para seus acionistas; seus membros participam na tomada de decisões, garantindo que a plataforma opere de acordo com os interesses da comunidade e não apenas para maximizar lucros; além disso, a plataforma promove práticas de turismo sustentável e responsabilidade social (Widok, 2024).

Widok demonstra que Fairbnb pode integrar objetivos sociais e ambientais em seu modelo de negócios, contrastando com o foco predominantemente lucrativo do Airbnb (Widok, 2024).

2.3.3 Resonate

A Resonate é uma plataforma cooperativa de streaming de música que visa oferecer uma alternativa justa ao Spotify. Fundada por artistas e para artistas, Resonate é gerida

coletivamente pelos próprios músicos e ouvintes, promovendo um modelo de remuneração mais justo e transparente (Grohmann; Qiu, 2020).

Segundo Grohmann e Qiu, a Resonate proporciona uma estrutura onde os artistas podem receber uma compensação justa pelo seu trabalho, algo que não encontra eco nas plataformas tradicionais de streaming. Além disso, a plataforma utiliza um modelo de pagamento chamado “stream-to-own”, onde os artistas recebem uma parte maior das receitas por cada reprodução de suas músicas, em comparação com o modelo de pagamento por stream do Spotify, que é criticado por pagar muito pouco aos artistas (Grohmann; Qiu, 2020).

Ademais, os artistas e ouvintes são coproprietários da plataforma, participando ativamente na gestão e nas decisões estratégicas, ao contrário do Spotify, que é controlado por uma corporação centralizada, garantindo ainda transparência nas operações financeiras e no pagamento dos artistas, promovendo confiança e equidade (Grohmann; Qiu, 2020).

Grohmann e Qiu enfatizam que Resonate exemplifica como a governança democrática e a remuneração justa podem ser implementadas em uma plataforma de streaming, proporcionando uma alternativa viável e ética ao modelo capitalista do Spotify (Grohmann; Qiu, 2020).

2.3.4 Up & Go

A Up & Go é uma cooperativa de trabalhadoras de limpeza doméstica nos Estados Unidos, criada para oferecer melhores condições de trabalho e salários justos para seus membros. A plataforma é gerida coletivamente pelas próprias trabalhadoras, proporcionando uma alternativa aos serviços de limpeza tradicionais oferecidos por empresas como Handy e TaskRabbit. Segundo Kasparian *et al.*, a Up & Go não apenas melhora as condições de trabalho, mas também empodera seus membros, dando-lhes controle sobre seus próprios horários e condições de trabalho (Kasparian *et al.*, 2023).

Seguem algumas vantagens apresentadas pelo modelo cooperativo em face de seus equivalentes capitalistas:

- a) salários dignos: Up & Go garante que as trabalhadoras recebam salários acima da média do mercado, em contraste com plataformas como Handy, que frequentemente pagam muito pouco e não oferecem benefícios;
- b) autonomia e controle: As trabalhadoras de Up & Go têm controle sobre seus horários e clientes, podendo recusar trabalhos que não se adequem às suas necessidades, enquanto nas plataformas capitalistas, os trabalhadores muitas vezes têm pouca autonomia;

- c) benefícios e proteção social: A cooperativa oferece benefícios como seguro de saúde e outras proteções sociais, que são raramente fornecidos pelas plataformas capitalistas de serviços domésticos;

Kasparian *et al.* (2023) afirmam que Up & Go proporciona melhores condições de trabalho e maior autonomia para as trabalhadoras, contrastando com a exploração e a falta de direitos nas plataformas capitalistas.

2.3.5 Conclusão acerca das experiências analisadas

As cooperativas de plataforma como CoopCycle, Fairbnb, Resonate e Up & Go exemplificam como a propriedade coletiva e a governança democrática podem oferecer alternativas viáveis e mais justas ao capitalismo de plataforma. Essas cooperativas não apenas melhoram as condições de trabalho e promovem a justiça social, mas também demonstram ser possível integrar objetivos sociais e ambientais em modelos de negócios sustentáveis. Ao comparar essas cooperativas com suas contrapartes capitalistas, fica evidente que o cooperativismo de plataforma oferece uma solução promissora para os desafios da economia digital (Kasparian *et al.*, 2023; Widok, 2024; Grohmann; Qiu, 2020; Papadimitropoulos; Malamidis, 2024).

2.4 Cooperativismo de plataforma e práticas ESG

De tudo o que foi dito anteriormente, notadamente acerca dos exemplos bem-sucedidos de cooperativas de plataforma, pode-se perceber um excelente alinhamento entre a sistemática proposta e as práticas modernamente tão valorizadas de ESG (Environmental, Social and Governance) no ambiente de negócios. Nesse contexto, o cooperativismo de plataforma se apresenta como uma alternativa atraente e viável ao modelo capitalista de plataforma, destacando-se as vantagens para governos e consumidores.

No aspecto ambiental, as cooperativas de plataforma frequentemente adotam práticas sustentáveis em suas operações. Por exemplo, a CoopCycle utiliza bicicletas para entregas, reduzindo significativamente a pegada de carbono em comparação com veículos motorizados. Segundo Papadimitropoulos e Malamidis (2024), essa abordagem promove a sustentabilidade ambiental, uma preocupação central nas práticas de ESG. A ênfase na sustentabilidade ambiental pode atrair consumidores preocupados com o meio ambiente, também pode alinhar-se com políticas governamentais de redução de emissões e promoção de práticas ecológicas (Papadimitropoulos; Malamidis, 2024).

No âmbito social, as cooperativas de plataforma oferecem melhores condições de trabalho, salários justos e benefícios, promovendo a dignidade e o bem-estar dos trabalhadores. Dependendo da regulamentação a ser colocada em prática, outras proteções sociais podem vir a ser implementadas, tais como: previdência, seguridade social, entre outras. De qualquer forma, percebe-se um alinhamento com o pilar social das práticas de ESG que valoriza o tratamento justo e equitativo dos trabalhadores. Rafael Grohmann e Jack Qiu (2020) destacam que as plataformas cooperativas podem promover a justiça social e a inclusão. Além disso, essas cooperativas frequentemente adotam práticas inclusivas, promovendo a diversidade e igualdade de oportunidades. Isso não só beneficia os trabalhadores, mas também atende às expectativas dos consumidores que valorizam a responsabilidade social. Marisol Sandoval argumenta que a presença de plataformas cooperativas no mercado cria um padrão de comparação que pode expor as deficiências e práticas injustas das plataformas capitalistas (Sandoval, 2020). Cooperativas como Fairbnb destinam parte de suas receitas para projetos comunitários, promovendo o desenvolvimento local e a justiça social. Widok afirma que essa estrutura permite que os benefícios sejam distribuídos mais amplamente, promovendo o desenvolvimento local sustentável (Widok, 2024).

Em governança, as cooperativas de plataforma são geridas democraticamente, com os trabalhadores e usuários participando ativamente das decisões. Isso garante maior transparência e responsabilidade na gestão das plataformas. Tim Christiaens defende que o cooperativismo de plataforma pode promover a autogestão e a democracia econômica (Christiaens, 2024). A estrutura de governança democrática e a ênfase em práticas éticas podem reduzir os riscos de corrupção e escândalos, algo que é altamente valorizado tanto por consumidores quanto por investidores focados em ESG (Christiaens, 2024).

Qualquer governo tem ou deveria ter interesse em promover práticas empresariais que melhorem as condições de trabalho e contribuam para o desenvolvimento sustentável. As cooperativas de plataforma alinham-se com essas políticas, oferecendo um modelo que pode ser incentivado através de subsídios, incentivos fiscais e apoio regulatório. Ao promover condições de trabalho mais justas e inclusão social, as cooperativas de plataforma podem ajudar a reduzir desigualdades econômicas e sociais, algo que é uma prioridade para muitos governos. Políticas governamentais de sustentabilidade podem ser mais facilmente atingidas através do apoio a cooperativas de plataforma que adotam práticas ambientalmente responsáveis (Papadimitropoulos; Malamidis, 2024).

Os consumidores, por sua vez, estão cada vez mais conscientes e preocupados com o impacto social e ambiental de suas escolhas. As cooperativas de plataforma, com as práticas ESG que lhes são inerentes, oferecem uma alternativa atraente para esses consumidores. Negócios que adotam práticas éticas e sustentáveis podem construir uma base de clientes leais que valorizam esses princípios. Consumidores estão dispostos a pagar mais por produtos e serviços de empresas que demonstram responsabilidade social e am-

biental (Widok, 2024). A governança democrática das cooperativas de plataforma garante maior transparência, o que pode aumentar a confiança dos consumidores na empresa e em seus serviços (Widok, 2024).

Conclui-se neste ponto que o cooperativismo de plataforma não só oferece uma alternativa viável e mais justa ao capitalismo de plataforma, mas também se alinha fortemente com as práticas de ESG. As vantagens incluem melhores condições de trabalho, práticas sustentáveis, governança democrática e impacto social positivo. Tanto governos quanto consumidores têm interesse em apoiar e consumir de cooperativas de plataforma, pois elas promovem um desenvolvimento econômico mais justo e sustentável. Dessa forma, o cooperativismo de plataforma não apenas responde às críticas ao capitalismo de plataforma, mas também se posiciona como uma solução atraente e alinhada com os valores de ESG (Grohmann; Qiu, 2020).

2.5 Desafios estruturais na implementação

A implementação das cooperativas de plataforma apresenta diversos desafios e oportunidades que exigem um apoio governamental robusto. Este apoio é crucial tanto na regulamentação da atividade quanto no financiamento das iniciativas das cooperativas.

As cooperativas de plataforma operam em um ambiente onde as regulamentações tradicionais do trabalho muitas vezes não se aplicam adequadamente. A natureza inovadora dessas cooperativas demanda um quadro regulamentar específico que reconheça suas peculiaridades e necessidades. Conforme destaca Rafael Grohmann e Jack Qiu (2020), a ausência de regulamentação adequada pode levar a incertezas jurídicas e a uma concorrência desleal com plataformas capitalistas que operam sob regras diferentes.

O financiamento é outro aspecto crítico para a implementação bem-sucedida das cooperativas de plataforma. Muitas dessas iniciativas requerem capital inicial significativo para desenvolvimento de tecnologia, infraestrutura e capacitação dos membros. O apoio financeiro governamental pode ser vital para superar essas barreiras iniciais. Evangelos Papadimitropoulos (2021) argumenta que o financiamento governamental é essencial para a criação de um ambiente competitivo justo onde as cooperativas de plataforma possam prosperar ao lado de plataformas capitalistas.

Além dos desafios de regulamentação e financiamento, as cooperativas de plataforma precisarão também competir com as plataformas capitalistas já estabelecidas que frequentemente possuem recursos financeiros e tecnológicos superiores, além de uma base de usuários consolidada (Grohmann; Qiu, 2020).

Essa competição desigual pode representar um obstáculo significativo para as cooperativas, exigindo estratégias inovadoras e uma forte rede de apoio entre cooperativas

para garantir sua sustentabilidade e crescimento no mercado. Portanto, o sucesso do cooperativismo de plataforma dependerá não apenas do suporte governamental e da estruturação interna eficiente, mas também da capacidade de se diferenciar e competir de maneira eficaz no ambiente altamente competitivo das plataformas digitais (Grohmann; Qiu, 2020).

2.6 Princípios do cooperativismo e apoio mútuo

À luz dos desafios mencionados anteriormente, que demandam um apoio robusto e uma rede de colaboração entre cooperativas, exsurtem os princípios do cooperativismo, conforme estabelecidos pela Aliança Cooperativa Internacional, os quais fornecem uma base sólida para a implementação e sustentabilidade das cooperativas de plataforma. Esses princípios são essenciais para criar um ambiente de apoio mútuo, facilitando a troca de recursos e conhecimentos entre cooperativas.

A intercooperação é um dos princípios fundamentais, onde as cooperativas devem dar preferência a outras cooperativas em suas transações, promovendo um ciclo econômico cooperativo. Este princípio é crucial para criar uma rede de apoio entre cooperativas de plataforma, fortalecendo o movimento cooperativo e ampliando seu impacto econômico e social. A Aliança Cooperativa Internacional (International Cooperative Alliance, [2025]) enfatiza que a intercooperação é vital para a robustez do movimento cooperativo.

A autonomia e independência das cooperativas são igualmente importantes. As cooperativas devem ser autônomas e independentes, mesmo ao buscar financiamento externo. Isso garante que mantenham suas práticas democráticas e valores fundamentais, conforme destacado por Scholz. Manter a independência é essencial para que as cooperativas de plataforma possam operar de maneira que reflita verdadeiramente os interesses de seus membros.

Além disso, a educação, formação e informação são pilares essenciais para o sucesso das cooperativas. As cooperativas devem investir na educação e formação de seus membros para que possam contribuir eficazmente para o desenvolvimento da cooperativa. Isso é crucial para capacitar os membros das cooperativas de plataforma a enfrentar os desafios tecnológicos e de gestão. A formação contínua assegura que os membros estejam preparados para tomar decisões informadas e liderar a cooperativa de maneira eficaz.

Esses princípios, quando aplicados de maneira integrada, proporcionam um ambiente no qual as cooperativas de plataforma podem prosperar, enfrentar os desafios competitivos e manter um compromisso com os valores de democracia econômica e justiça social. Assim, a intercooperação, autonomia e independência, e a educação contínua formam a base sobre a qual as cooperativas de plataforma podem construir um futuro sustentável e equitativo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo conclui que o cooperativismo de plataforma, conforme proposto por Trebor Scholz e apoiado por diversos outros autores, oferece uma alternativa viável e necessária ao capitalismo de plataforma. As críticas de Scholz sobre a exploração e a espoliação coletiva procedem, sendo corroboradas pelas experiências devidamente identificadas e que podem ser encontradas na literatura.

O cooperativismo de plataforma demonstra potencial para melhorar significativamente as condições de vida dos trabalhadores de plataforma, promovendo a justiça social, a democracia econômica e a sustentabilidade. A governança democrática e a propriedade coletiva das cooperativas de plataforma não apenas empoderam os trabalhadores, mas também asseguram uma distribuição mais equitativa dos lucros e uma maior transparência nas operações.

A implementação bem-sucedida dessas cooperativas requer um apoio governamental robusto, tanto na regulamentação quanto no financiamento. Políticas públicas que incentivem a criação e expansão dessas cooperativas podem levar a um mercado de trabalho mais justo e equitativo. A regulamentação adequada é essencial para garantir que as cooperativas de plataforma possam operar em condições justas e competitivas, enquanto o financiamento governamental pode ajudar a superar as barreiras iniciais e promover a inovação.

Além disso, os princípios do cooperativismo fornecem uma estrutura sólida para a sustentabilidade das cooperativas de plataforma. A intercooperação, a autonomia, a educação e a formação são fundamentais para o sucesso dessas iniciativas. Com o apoio adequado, as cooperativas de plataforma podem estabelecer novos padrões de justiça, sustentabilidade e governança democrática no mercado de trabalho digital.

A coexistência dos modelos capitalista e cooperativista de plataforma é não apenas viável, mas desejável. A presença de um modelo inclusivo e baseado na dignidade dos trabalhadores pode atuar como um agente de mudança, pressionando as plataformas capitalistas a melhorarem suas práticas para não perderem trabalhadores. Assim, a interação entre esses modelos pode resultar em um mercado de trabalho mais justo e equitativo, beneficiando tanto os trabalhadores quanto os consumidores. A competitividade saudável entre os modelos pode levar a uma elevação dos padrões de trabalho e, em última análise, a uma economia digital mais justa e sustentável.

REFERÊNCIAS

- CHRISTIAENS, Tim. Platform cooperativism and freedom as non-domination in the gig economy. *European Journal of Political Theory*, v. 24, n. 2, p. 176-199, 2024. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/14748851241227121>. Acesso em: 28 ago. 2025.
- GROHMANN, Rafael; QIU, Jack. Contextualizando o trabalho em plataformas. **Contracampo Brazilian Journal of Communication**, v. 39, n. 1, p. 1-10, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/contracampo/article/view/42260>. Acesso em: 28 ago. 2025.
- INTERNATIONAL COOPERATIVE ALLIANCE. **Cooperative identity, values & principles**. [2025]. Disponível em: <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>. Acesso em: 28 ago. 2025.
- KASPARIAN, Denise; SÚNICO, Agustina; GRASAS, Julieta; CÓFRECES, Julia. Socio-labour inclusion of low-income women in the digital economy: a comparison between corporate and cooperative domestic work platforms. **Social Sciences**, v. 12, n. 10, p. 1-18, 2023. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2076-0760/12/10/579>. Acesso em: 28 ago. 2025.
- MASON, Paul. **PostCapitalism: a guide to our future**. Londres: Allen Lane, 2015.
- PAPADIMITROPOULOS, Evangelos. Platform capitalism, platform cooperativism, and the commons. **Rethinking Marxism**, v. 33, n. 2, p. 246-262, 2021.
- PAPADIMITROPOULOS, Vangelis; MALAMIDIS, Haris. The transformative potential of platform cooperativism: the case of CoopCycle. **TripleC: Communication, Capitalism & Critique**, v. 22, n. 1, p. 1-24, 2024. Disponível em: <https://www.triple-c.at/index.php/tripleC/article/view/1418>. Acesso em: 28 ago. 2025.
- SANDOVAL, Marisol. Entrepreneurial activism? Platform cooperativism between subversion and co-optation. **Critical Sociology**, v. 46, n. 6, p. 801-817, 2020.
- SCHOLZ, Trebor. **Cooperativismo de plataforma: contestando a economia do compartilhamento**. Tradução e comentários de Rafael A. F. Zanatta. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Editora Elefante; Autonomia Literária, 2016.
- WIDOK, Anna. Commoning in the digital era: platform cooperativism as a counter to cognitive capitalism. **Praktyka Teoretyczna**, 2024.

CAPÍTULO VI

A DISCRIMINAÇÃO DA MULHER IDOSA NO MERCADO DE TRABALHO: INTERSECÇÃO ENTRE A PROTEÇÃO AO TRABALHO DA MULHER E A PROTEÇÃO DO IDOSO¹

Rodrigo Goldschmidt²
Viviane da Silva Ferreira³

1 INTRODUÇÃO

A sociedade, nas últimas décadas, vem se transformando, mudando a maneira de pensar e de agir com relação a determinadas situações. Hoje, com a modernidade, muitas crenças e hábitos foram se reformulando. As famílias estão sofrendo mutações, as mulheres estão cada vez mais independentes e, as pessoas de modo geral, estão buscando alternativas que antigamente não era nem cogitadas.

Ao longo dos anos, a perspectiva de vida aumentou, porém gradativamente os filhos diminuíram, a população começou a envelhecer, mas, em contrapartida, não está se renovando. Isso tem causado um grande impacto, principalmente no que tange a massa populacional envelhecida, que está tornando-se maioria.

Neste cenário, se faz necessário analisar os fatos sob o prisma das relações de trabalho. O mercado de trabalho anseia sempre por inovação, mão de obra qualificada e criatividade, e, conseqüentemente busca estas qualidades no seu público-alvo, os jovens.

¹ Pesquisa desenvolvida junto ao Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC) e a Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos. Vinculada ao Projeto de Pesquisa: Dinâmicas Jurídico-políticas sobre Estado, Direitos Humanos e as Políticas Públicas, financiado pelo Programa Grupos de Pesquisa Unesc e Fapesc (Edital Grupos de pesquisa).

² Pós-Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul de Santa Catarina (UNESC). E-mail: rodrigo.goldschmidt@trt12.jus.br

³ Mestranda do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito (Mestrado Acadêmico) da Universidade do Extremo Sul de Santa Catarina (UNESC). E-mail: vivianelorena@hotmail.com

Quando se fala em jovens, automaticamente exclui-se aqueles que já passaram dos 40 anos, por entender que não são mais úteis para o mercado de trabalho. Neste interim, restam visíveis as barreiras discriminatórias, que, em se tratando das mulheres, são duplamente afetadas, a uma por serem mulheres, a duas por serem idosas.

O Estatuto do Idoso, Lei n. 10.741/2003, garante direitos para pessoas com idade igual ou superior a 60 anos. Ele assegura direitos como saúde, educação, trabalho, lazer, dignidade, respeito, segurança e participação social.

A referida lei ainda garante que nenhum idoso será submetido a qualquer tipo de violência, crueldade, negligência ou discriminação, ou seja, está sob a mesma proteção fundamental que todo e qualquer cidadão, porém, possui alguns direitos e garantias mais específicos em razão de sua vulnerabilidade.

Adentrando nessa seara, percebe-se que, mesmo com as garantias fixadas em Lei, os idosos ainda sim são submetidos a situações de risco, e, no âmbito dos direitos trabalhistas, prioritariamente no que tange ao mercado de trabalho, sofrem discriminações não apenas por sua raça, cor, sexo ou religião, mas também por sua idade.

Neste contexto, a classe feminina, além de todas as discriminações a que está exposta, ainda tem que lidar com mais este agravante, travando outra luta diária para buscar seu espaço no mercado de trabalho, na tentativa de mostrar que seu potencial não está diretamente ligado à sua faixa etária.

Nesse cenário, o Direito da Antidiscriminação torna-se um importante instrumento no combate à discriminação, pois tem como objetivo compreender o princípio da igualdade e suas consequências, bem como acrescentar elementos, princípios, institutos e perspectivas para uma visão mais ampla da temática (Rios, 2008).

O direito da antidiscriminação, através de suas ações afirmativas, tem o condão de diminuir estas barreiras discriminatórias, na medida em que visa diminuir ou mesmo extinguir quaisquer das diferenças que dão causa aos diversos tipos de discriminações. Estas ações são medidas possíveis e admissíveis que visam a concretização do princípio da isonomia, na medida em que combatem as desigualdades de fato, permitindo que todos tenham as mesmas oportunidades.

Portanto, no presente trabalho, busca-se analisar os direitos e garantias da mulher idosa, principalmente no que concerne ao mercado de trabalho sob a luz do Direito da antidiscriminação. O objetivo geral é analisar o Direito da antidiscriminação e suas ações afirmativas, bem como verificar sua aplicação nas relações de trabalho no âmbito do trabalho feminino. O método de abordagem é o dedutivo e a técnica de pesquisa é a bibliográfica, por meio de artigos científicos, livros e normas jurídicas.

2 O DIREITO DA ANTIDISCRIMINAÇÃO E SUAS AÇÕES AFIRMATIVAS

O Direito da antidiscriminação é uma abordagem do princípio da isonomia que acrescenta ao direito constitucional elementos, princípios, institutos e perspectivas, para uma melhor compreensão do conteúdo jurídico do princípio da igualdade e suas consequências. Ademais, seu enfoque principal está voltado para a discriminação propriamente dita, suas modalidades e desafios, descortinando práticas persistentes de discriminação e formulando respostas jurídicas concretas (Rios, 2008).

Sobre o conceito geral de discriminação, este pode ser definido como:

[...] qualquer distinção, exclusão ou restrição baseada em uma ou mais causas protegidas que tenha o propósito ou efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, dos direitos humanos e liberdades fundamentais ou impedir a participação igualitária em qualquer área da vida regulada por lei [...] (ACNUDH, 2023, p. 51).

A promoção do bem de todos, livre de preconceitos ou qualquer tipo de discriminação é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme preceitua o artigo 3º, inciso IV da Carta Magna (Martinez, 2023).

Corroborando com o preceito constitucional supracitado, no âmbito internacional, a Convenção n. 111 da OIT (OIT, 1958) veda todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação, proibindo “qualquer distinção, exclusão ou preferência, baseada em sexo, que tenha por efeito anular ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento no emprego ou na ocupação” (Martins, 2023, p. 217).

Segundo Maria Luiza Pinheiro Coutinho, o principal objetivo da Convenção n. 111 da OIT “é assegurar a efetivação do trabalho decente, realizado em condições de liberdade, igualdade de oportunidades, proteção, e garantia à dignidade da pessoa humana do trabalhador” (Coutinho, 2006, p. 8). Trata-se, portanto, de um mecanismo para que homens e mulheres sejam tratados como iguais nas relações individuais ou coletivas, de trabalho (Jorge Neto, 2018, p. 490).

Quanto ao princípio da isonomia e o direito da antidiscriminação, estes têm como objetivo principal garantir a proteção das minorias, dos desiguais e daqueles que por alguma razão sofrem discriminações, sejam elas no âmbito do trabalho, das relações pessoais ou mesmo de suas escolhas sexuais. Diante deste cenário de intolerâncias e ações discriminatórias, o Conselho de Direitos Humanos (CDH) promoveu uma audiência pública no dia 4 de dezembro de 2023, onde especialistas defenderam a aprovação de uma legislação abrangente de combate à discriminação (Brasil, 2023).

O documento supracitado tem por objetivo orientar os governos, legisladores, sociedade civil e todos os demais interessados que atuam em prol dos interesses públicos, acerca do desenvolvimento de legislação abrangente contra a discriminação. Apresenta diretrizes para elaboração de leis contra a discriminação que sejam eficazes na erradicação de todas as formas de discriminação, garantindo e protegendo o direito a igualdade a todos os cidadãos.

No Direito da antidiscriminação a igualdade é mais que um tratamento igualitário, ela é compreendida como “substancial” na medida em que o seu objetivo é chegar a um estado de coisas socialmente mais equânime. Importante destacar também que a igualdade, por si só, não garante a qualidade do tratamento aos destinatários, sendo necessário analisar cada situação, tendo em vista os variados campos de aplicação (Silva, 2020).

Acerca das modalidades de discriminação, estas são definidas como diretas, que são “práticas intencionais e conscientes” ou indiretas que caracterizando-se por “realidades permanentes que se reproduzem e se reforçam ao longo do tempo por meio da manutenção de medidas aparentemente neutras, mas efetivamente discriminatórias” (Rios, 2008, p. 21).

A discriminação direta é literalmente a interpretação que as pessoas fazem quando escutam a palavra discriminação, que significa destratar pessoas em razão de uma ou mais características específicas, como por exemplo, negar a entrada de alguém em determinado estabelecimento por causa de sua cor, raça, orientação sexual etc. Este tratamento pode ser aberto e transparente ou também velado ou camuflado sob algum pretexto. Todavia, o mais importante é “a ligação causal entre o dano e a causa de discriminação” (ACNUDH, 2023, p. 63).

Roger Raupp Rios, por sua vez, entende que “a discriminação direta se configura, portanto, quando há um tratamento desigual, menos favorável, e endereçado ao indivíduo ou ao grupo, motivado por um critério de diferenciação juridicamente proibido”. Afirmar ainda que, a diferença desta para a discriminação indireta é a intencionalidade, na medida que a direta estabelece “uma diferenciação com o propósito de prejudicar” ao passo que na indireta o prejuízo é produzido através de “práticas, requerimentos ou medidas neutras e não-intencionais diante dos aludidos critérios constitucionais proibitivos de discriminação” (Rios, 2008, p. 89).

Acerca da discriminação indireta os impactos negativos acontecem em pessoas que compartilham de características específicas e envolvem regras ou práticas neutras e universais que, teoricamente, aplicam-se a todos, porém seus impactos são desproporcionais nestas pessoas que partilham de uma determinada característica, como por exemplo um anúncio de emprego, para cargo na segurança pública, que estipula altura mínima, afetando de forma desproporcional as mulheres que em tese são mais baixas que os homens (ACNUDH, 2023).

Neste cenário discriminatório, especificamente no combate à discriminação racial, nasce o conceito das ações afirmativas que primeiramente foram desenvolvidas para combater o racismo e, ao longo do tempo, foram incluindo outros grupos étnicos e as discrimi-

nações de gênero. Assim, segundo Roger Raupp Rios, as ações afirmativas passaram a ser conceituadas como “o uso deliberado de critérios raciais, étnicos ou sexuais com o propósito específico de beneficiar um grupo em situação de desvantagem prévia ou de exclusão, em virtude de sua respectiva condição racial, étnica ou sexual” (Rios, 2008, p. 158).

As ações afirmativas visam diminuir ou mesmo extinguir as diferenças sociais, raciais, étnicas ou sexuais que dão causa aos diversos tipos de discriminações. Estas ações são medidas possíveis e admissíveis que visam a concretização do princípio da isonomia, na medida em que combatem as desigualdades de fato, permitindo que as minorias tenham as mesmas oportunidades que os ditos privilegiados.

No entendimento de Roger Raupp Rios, as ações afirmativas “não são tratamentos preferenciais, mas medidas profiláticas diante da desvantagem experimentada por certos grupos, decorrentes do racismo e de outras formas correlatas de preconceito” (Rios, 2008, p. 157-158).

Neste viés, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se acerca das ações afirmativas em pelo menos três oportunidades. Na primeira delas “manifestou-se pela compatibilidade das ações afirmativas no direito constitucional brasileiro”, mencionando a experiência constitucional norte-americana, afastando o “risco de discriminação indireta contra mulheres no mercado de trabalho”. Em outro julgamento declarou a constitucionalidade de “legislação estadual paulista que instituiu benefício fiscal àquelas empresas que dessem tratamento diferencial a maiores de 40 anos na composição de sua força de trabalho”. Por fim, analisou a hipótese de reserva de vagas em concursos públicos para deficientes físicos (Rios, 2008, p. 196-197).

Portanto, a compreensão do princípio da igualdade e suas nuances é de extrema importância para o desenvolvimento de uma sociedade igualitária, onde as minorias terão as mesmas oportunidades sem sofrer com discriminações raciais, culturais, sexuais ou de qualquer outra natureza.

No próximo tópico, serão trabalhados a discriminação etária no mercado de trabalho e quais são os sujeitos que estão sendo discriminados.

3 A DISCRIMINAÇÃO ETÁRIA NO MERCADO DE TRABALHO: QUAIS SÃO OS SUJEITOS QUE ESTÃO SENDO DISCRIMINADOS?

A discriminação etária, mesmo que não seja explícita, acontece em todos os lugares, a qualquer momento e de todas as formas. É uma realidade diária das pessoas e principalmente dos trabalhadores, que muitas vezes tem a qualificação desejada, mas não se enquadram na faixa etária exigida para exercer a função.

Há muitos anos que as minorias e os vulneráveis vem lutando por seus direitos trabalhistas, por garantias, estabilidades, por salários dignos e justos. Quando foi publicado o Decreto-Lei n. 5.452/43, mais conhecido como Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, os trabalhadores de modo geral passaram a ter seus direitos garantidos, sem distinção da natureza de seu trabalho, sendo qual for a atividade desenvolvida, todos, empregados e empregadores, estão sob a égide da legislação laboral.

Ademais, conforme consagrado no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]” (Brasil, 1988). No entanto, ainda existem barreiras discriminatórias quase intransponíveis, que, muitas vezes, criam obstáculos, dificultando o acesso de profissionais em determinados nichos de trabalho, tão somente pela sua idade, sem considerar as demais qualidades do profissional.

Segundo Paula Santos (2020), “apesar de qualquer faixa etária estar suscetível a esse tipo de preconceito, é mais comum que isso ocorra contra a população idosa”. Explica ainda que, esta discriminação em razão da idade chama-se “etarismo” ou “ageísmo”.

O ageísmo torna-se evidente quando uma pessoa mais velha não consegue um emprego. No entendimento de Paula Santos, um dos motivos seria porque “pessoas mais velhas são vistas como um grupo que pode adoecer com mais facilidade, ter dificuldade com questões tecnológicas e não produzir tanto quanto os mais jovens” (Santos, 2020).

Estas situações de discriminação provocam consequências na saúde mental dos idosos, que sofrem graves distúrbios psicológicos, tais como depressão, estresse e ansiedade, devido as dificuldades financeiras causadas pelos obstáculos criados pelos atos discriminatórios no mercado de trabalho (Santos, 2020).

Segundo a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS, 2021):

Este tipo de discriminação tem consequências sérias e abrangentes para a saúde e o bem-estar das pessoas. Entre as pessoas idosas, o envelhecimento está associado a uma pior saúde física e mental, maior isolamento social e solidão, maior insegurança financeira, diminuição da qualidade de vida e morte prematura. Estima-se que 6,3 milhões de casos de depressão em todo o mundo sejam atribuíveis ao envelhecimento. Este cruza e exacerba outras formas de discriminação e desvantagem, incluindo quando relacionadas a sexo, raça e deficiências, levando a um impacto negativo na saúde e no bem-estar dos indivíduos.

Outra faixa etária que também está sujeita a discriminação nas relações laborais, são os chamados envelhescentes, que são as pessoas com idade entre 40 (quarenta) e 59 (cinquenta e nove) anos. Os envelhescentes constantemente são alvo de demissões preco-

ces e, na busca por novas oportunidades, encontram dificuldades de regresso ao mercado formal, tendo em vistas as barreiras discriminatórias impostas pelo mercado de trabalho.

No que tange a discriminação dos jovens, que segundo o artigo 1º, § 1º da Lei n. 12.852/13, são “as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade”, o principal motivo para não contratação é a falta de experiência seguido da suposta ideia de que estes não têm grandes responsabilidades (Brasil, 2018).

No entanto, muito embora a discriminação etária aconteça em qualquer faixa de idade, como por exemplo, um jovem, mesmo que muito bem qualificado, pode não ser selecionado para um cargo mais alto pelo simples fato de ser muito jovem. Por outro lado, o mesmo acontece com os trabalhadores mais velhos, que são discriminados e muitas vezes dispensados após atingirem uma certa idade dentro das empresas, por serem considerados defasados para suas atividades.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “entre 2012 e 2017, a quantidade de idosos cresceu em todas as unidades da federação”. Nestes cinco anos, a população com 60 anos ou mais teve um crescimento de 18% (dezoito por cento), o equivalente a “4,8 milhões de novos idosos”. Sendo que, as “mulheres são maioria expressiva nesse grupo, com 16,9 milhões (56% dos idosos), enquanto os homens idosos são 13,3 milhões (44% do grupo)” (Paradella, 2018).

Neste viés, com o crescimento volumoso da população idosa nas próximas décadas, a perspectiva é que as barreiras da discriminação etária sejam derrubadas, na medida em que o mercado de trabalho começar a ser mais receptivo com o novo perfil de trabalhadores que vem configurando-se neste novo cenário mercadológico.

No próximo tópico, serão trabalhados a proteção do trabalho da mulher e a proteção do idoso, bem como a discriminação da mulher idosa no mercado de trabalho.

4 A DISCRIMINAÇÃO DA MULHER IDOSA NO MERCADO DE TRABALHO: INTERSECÇÃO ENTRE A PROTEÇÃO AO TRABALHO DA MULHER E A PROTEÇÃO DO IDOSO

O direito trabalhista da classe feminina está evoluindo e as mulheres estão ocupando cada vez mais seu lugar na sociedade, mostrando sua capacidade laborativa, seu desempenho intelectual nas mais diversas áreas de atuação. No entanto, mesmo com toda esta evolução e as garantias já conquistadas, ainda esbarram nas barreiras da discriminação, sejam estas de cunho racial, sexual, étnico ou etário.

No que tange aos direitos sociais e trabalhistas, a Constituição de 1988 foi um marco histórico, com destaque para o artigo 7º, inciso XX, que prevê “proteção do mercado

de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei”, e inciso XXX, que prevê a “proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil” (Brasil, 1988).

O artigo 7º, inciso XX, da CF/88 tem o condão de proteger a mulher no mercado de trabalho, garantindo que esta tenha as mesmas condições de tratamento que os homens no que diz respeito ao direito à saúde, segurança, remuneração e oportunidades. Neste sentido veda qualquer tipo de discriminação, principalmente a de gênero, garantindo pleno direito as mulheres de participarem igualmente do mercado de trabalho (Marafanti, 2021, p. 1741).

Diante disso, o Direito da antidiscriminação, através das ações afirmativas, atua no sentido de impedir que estes atos discriminatórios se perpetuem, pois as consequências para as vítimas são nebulosas, afetando a sua essência, fazendo com que se sintam destruídas, sem valor, atingindo diretamente a dignidade da pessoa humana. Neste prisma, as ações afirmativas, também denominadas de discriminação positiva, tem o intuito de eliminar as diferenças garantindo oportunidades iguais a todos os indivíduos (Goldschmidt; Renck; Ambros, 2021).

Dentre as ações afirmativas no âmbito do trabalho feminino, Maria Luiza Pinheiro Coutinho aponta o Programa Pró-equidade de gênero:

No âmbito específico do trabalho, aponta-se o Programa PróEquidade de Gênero, que consiste em desenvolver novas concepções de gestão de pessoas e cultura organizacional, para alcançar a equidade de gênero, no mundo do trabalho. Esse programa, de iniciativa da SPM, em parceria com a UNIFEM e a OIT, dentre outros objetivos, visa contribuir para eliminação de todas as formas de discriminação da mulher trabalhadora no acesso à relação de trabalho, bem como as referentes à remuneração, ascensão e permanência no emprego (Coutinho, 2006, p. 167).

Neste viés, a Lei n. 10.741/2003 – Estatuto do Idoso, que tem por objetivo a proteção da pessoa idosa, preceitua em seu artigo 28 que o Poder Público deve criar e estimular ações afirmativas voltadas ao trabalho e a profissionalização:

Art. 28. O Poder Público criará e estimulará programas de:

- I – profissionalização especializada para as pessoas idosas, aproveitando seus potenciais e habilidades para atividades regulares e remuneradas;
- II – preparação dos trabalhadores para a aposentadoria, com antecedência mínima de 1 (um) ano, por meio de estímulo a novos projetos sociais, conforme seus interesses, e de esclarecimento sobre os direitos sociais e de cidadania;
- III – estímulo às empresas privadas para admissão de pessoas idosas ao trabalho.

Segundo a analista Paula Santos “o Estado precisa estar atento à violência e preconceito que esse público sofre, criando ações de educação e proteção”. Afirmar ainda que “é preciso imputar essa conscientização de que isso é, sim, uma discriminação, e pensar no que podemos fazer para melhorar a qualidade de vida dessas pessoas” (Santos, 2020).

A faixa etária não pode ser um fator predominante ou determinante para qualificar ou não um profissional dentro do mercado de trabalho, mas sim, deve ser considerado toda a bagagem de aprendizado já adquirido ao longo da caminhada profissional e a sua capacidade de moldar-se as oportunidades deste novo mercado de trabalho inovador que está abrindo as portas para novas experiências.

Importante esclarecer que a idade da pessoa não determina suas habilidades intelectuais. O potencial profissional do trabalhador não pode e não deve ser medido apenas por ser mais velho ou mais jovem.

Segundo pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “vem se observando essa tendência de envelhecimento da população nos últimos anos”. Sendo que esta, decorre não apenas da baixa taxa de fecundidade, mas também pelo aumento na expectativa de vida devido as melhorias nas condições de saúde das pessoas mais velhas (Paradella, 2018).

Neste cenário, as empresas, tanto públicas como privadas, tem um papel importante, na medida em que viabilizam o ingresso de pessoas idosas nos quadros de funcionários, permitindo que este grupo de profissionais mostre seu potencial, gerando assim abertura para discussões acerca do tema, evidenciando os vários casos de sucesso.

Diante disso, afigura-se que, apenas as previsões legais acerca do princípio de igualdade e o Direito da antidiscriminação, por si só, não conseguem combater os atos discriminatórios, sendo necessário medidas mais eficazes e punições mais rígidas. Neste compasso, estabelecer programas de iniciativas que estimulem a contratação de pessoas mais velhas será um grande passo para a redução ou mesmo a extinção das práticas reiteradas de atos discriminatórios, principalmente relacionados a classe feminina idosa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, buscou-se abordar o Direito da antidiscriminação e suas ações afirmativas na busca por igualdade e tratamento igualitário para todos os cidadãos, eliminando toda forma de discriminação, seja de cunho racial, sexual, étnico ou etário. Considerou-se também a evolução dos direitos trabalhistas e a intersecção entre a proteção do trabalho da mulher e a proteção do idoso.

A partir da pesquisa aqui realizada, ficou claro que mesmo com o avanço na legislação e as garantias já consolidadas, ainda existe a discriminação, no âmbito trabalhista, principalmente no que tange a classe feminina e sua faixa etária, minimizando as oportunidades no mercado de trabalho, haja vista que sofre múltiplas discriminações.

Por trás do etarismo, se escondem ideias e estereótipos, tais como a ideia de que, quanto maior a idade, menor a produtividade, a dificuldade no uso de novas tecnologias, dentre outros. É uma forma de discriminação que se baseia na percepção negativa do avanço da idade, que é percebido como um fator negativo e conduz a tratamentos injustos e à exclusão social.

Neste compasso, o Direito da antidiscriminação tem um papel fundamental na erradicação dos atos discriminatórios já enraizados na sociedade, na medida em que atua com o objetivo principal de garantir a proteção das minorias, dos desiguais, daqueles que por alguma razão sofrem discriminações.

Desta forma, o Direito da antidiscriminação acrescenta ao direito constitucional elementos, princípios, institutos e perspectivas, para uma melhor compreensão do conteúdo jurídico do princípio da igualdade e suas consequências. Ao passo que, estando voltado para a discriminação propriamente dita, suas modalidades e desafios, acaba descortinando práticas persistentes de discriminação e formulando respostas jurídicas concretas.

As mulheres e todos aqueles que sofrem discriminações diárias, principalmente no âmbito das relações de trabalho, ainda têm muita luta pela frente. O Direito da antidiscriminação e suas ações afirmativas são um grande passo para fazer valer os direitos e garantias de todos os cidadãos, principalmente dos desiguais e menos favorecidos. O próximo passo agora é conscientizar as empresas de que a idade dos trabalhadores não é e nunca será um empecilho para um bom desenvolvimento ou aptidão intelectual, mas sim uma grande qualidade carregada com uma bagagem de conhecimento e força de vontade para aprender e adquirir novos conhecimentos, afinal, “nunca é tarde para recomeçar”.

REFERÊNCIAS

ACNUDH – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. **Proteção aos Direitos de Minorias**: um guia prático para desenvolver uma legislação abrangente de combate à discriminação. Tradução de Defensoria Pública da União. Nova Iorque; Genebra: ACNUDH; Equal Rights Trust, 2023. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/minorities/protecao_direitos_minorias_0.pdf. Acesso em: 28ago. 2025.

BRASIL. Debatedores defendem legislação abrangente contra a discriminação. **Agência Senado**, 4 dez. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/04/debatedores-defendem-legislacao-abrangente-contr-a-discriminacao>. Acesso em: 4 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741compilado.htm. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.852, de 5 de agosto de 2013.** Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm. Acesso em: 25 jul. 2024.

COUTINHO, Maria Luiza Pinheiro. Discriminação no trabalho: mecanismos de combate à discriminação e promoção de igualdade de oportunidades. *In*: FARRANHA, Ana Claudia; EGG, Rafaela (org.). **Igualdade racial: principais resultados.** Brasília, DF: OIT; Secretaria Internacional do Trabalho, 2006. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/crianca/Pagina/Publicacoes-OIT-Igualdade-Racial>. Acesso em: 28 ago. 2025.

GOLDSCHMIDT, Rodrigo; RENCK, Maria Helena Pinheiro; AMBROS, Fernanda. **Discriminação contra as mulheres no trabalho e ações afirmativas.** 2. ed. Criciúma/SC: UNESC, 2021.

JORGE NETO, Francisco Ferreira. **Direito do trabalho.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 2018. *E-book*.

MARAFANTI, Thaís. As garantias constitucionais da mulher no mercado de trabalho. *In*: MARQUES, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug; MACIEL, Renata Mota (coord.); RODRIGUES, Patrícia Pacheco; ALVES, Samira Rodrigues Pereira (org.). **A Constituição por elas: a interpretação constitucional sob a ótica das mulheres.** São Paulo: Universidade Nove de Julho, 2021. p. 1737-1747.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de direito do trabalho.** 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023. *E-book*.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do trabalho.** 39. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023. *E-book*.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 111.** Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação. Genebra: OIT, 1958. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235325/lang--pt/index.htm. Acesso em: 21 mar. 2024.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. Discriminação por idade é um desafio global, afirma relatório da Organização das Nações Unidas. **OPAS**, 18 mar. 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/18-3-2021-discriminacao-por-idade-e-um-desafio-global-afirma-relatorio-da-organizacao-das>. Acesso em: 25 jul. 2024.

PARADELLA, Rodrigo. Número de idosos cresce 18% em 5 anos e ultrapassa 30 milhões em 2017. **Agência de Notícias IBGE**, 26 abr. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/4i2IS9r>. Acesso em: 28 ago. 2025.

RIOS, Roger Raupp. **Direito da antidiscriminação**: discriminação direta, indireta e ações afirmativas. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SANTOS, Paula. Ageismo: como o preconceito contra idosos pode ser nocivo? **Minha Vida**, 21 ago. 2020. Disponível em: <https://www.minhavidade.com.br/materias/materia-20451>. Acesso em: 24 jul. 2024.

SILVA, Jorge Cesa Ferreira da. **Antidiscriminação e contrato**: a integração entre proteção e autonomia. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

CAPÍTULO VII

TRABALHO DECENTE PARA TRABALHADORAS DOMÉSTICAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA CONVENÇÃO N. 189 DA OIT

Marli Marlene Moraes da Costa¹
Stéffani das Chagas Quintana²

1 INTRODUÇÃO

O trabalho doméstico é historicamente marcado pela falta de reconhecimento, tanto em aspectos sociais, como em aspectos econômicos, além de ser diretamente impactado pela presença de desigualdades de gênero. A Convenção sobre o Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (n. 189) foi adotada em 2011, contudo, juntamente com a Recomendação sobre o Trabalho Doméstico Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (n. 201), ambas da Organização Internacional do Trabalho, embora já em vigor no plano jurídico externo, só foram promulgadas em 1º de maio de 2024, através do Decreto n. 12.009.

A Convenção n. 189 da OIT constitui um marco internacional no que tange a promoção do trabalho decente para trabalhadoras e trabalhadores domésticos, razão pela qual a presente pesquisa visa tratar a respeito do tema, relacionando-o com os desafios enfrentados em contexto brasileiro em meio ao processo de implementação da norma, tratando-se de assunto atual e relevante. Visto isso, busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: quais são os principais desafios enfrentados para a implementação e o cumprimento da Convenção n. 189 da OIT a fim de assegurar condições de trabalho decentes para trabalhadoras domésticas no Brasil?

¹ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com Pós-doutoramento em Direitos Sociais pela Universidade de Burgos-Espanha, com bolsa CAPES. Professora na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail: marlim@unisc.br.

² Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), na linha de Políticas Públicas de Inclusão Social, com bolsa PROSUC/CAPES na modalidade I. E-mail: steffaniquintana@hotmail.com.

A hipótese é de que, ainda que o país tenha conquistado inúmeros avanços em direitos trabalhistas das mulheres, a implementação das medidas previstas na referida Convenção ainda é obstaculizada, levando em consideração questões econômicas, culturais e sociais, incluindo as desigualdades e discriminações de gênero, a não formalização do trabalho doméstico e até mesmo o desconhecimento dos direitos trabalhistas.

Diante disso, a fim de responder a problemática, elencaram-se dois objetivos específicos, os quais são trabalhados em cada um dos tópicos a seguir, sendo: (i) analisar a Convenção n. 189 da OIT levando em consideração o cenário brasileiro e (ii) avaliar os principais desafios para implementação da Convenção n. 189 da OIT no Brasil. Para tanto, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, vez que se parte de uma análise geral da norma para, após, aprofundar-se em aspectos específicos do tema, aplicando-se as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

2 A CONVENÇÃO N. 189 DA OIT SOBRE O TRABALHO DECENTE

O Decreto n. 12.009, de 1º de maio de 2024, promulgou os textos da Convenção sobre o Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (n. 189) e da Recomendação sobre o Trabalho Doméstico Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (n. 201), da Organização Internacional do Trabalho (OIT), as quais entraram em vigor no plano jurídico externo em janeiro de 2019, vez que ratificados pelo Brasil em janeiro de 2018 (Brasil, 2024a).

Esse marco normativo apresenta-se como sendo um significativo avanço frente a proteção dos direitos das trabalhadoras e dos trabalhadores domésticos do Brasil, principalmente por reforçar o compromisso do país com a busca pela promoção de um trabalho decente, seguro e digno, através do reconhecimento da importância de que sejam estabelecidas normas específicas direcionadas para os referidos trabalhadores, sobretudo para as mulheres já que ainda mais vulnerabilizadas, a partir do cumprimento de padrões internacionais.

A Convenção n. 189 da OIT reconhece a relevante contribuição dos trabalhadores domésticos para com a economia, assim como que o referido trabalho ainda é constantemente subvalorizado e invisível (Brasil, 2024a). Além disso, considera que o trabalho doméstico é, em sua maioria, executado por mulheres e meninas, ainda mais vulneráveis a práticas de discriminação a respeito das condições de trabalho e outras violações de direitos humanos (Brasil, 2024a).

Considera, ainda, um cenário histórico em que, ao mesmo tempo que são observadas poucas oportunidades de trabalho formal na área, as trabalhadoras e trabalhadores

domésticos compõem uma parte expressiva da força de trabalho (Brasil, 2024a). Dito isso, a Convenção conceitua que por trabalho doméstico devemos compreender aquele realizado em ou para um ou mais domicílios e trabalhadoras domésticos são pessoas de qualquer sexo que executam o referido trabalho, mas não de forma ocasional, esporadicamente ou sem que seja uma ocupação profissional (Brasil, 2024a).

O artigo 3 da Convenção 189 da OIT estabelece diretrizes essenciais para a proteção e promoção dos direitos humanos dos trabalhadores domésticos. De acordo com esse artigo, os países membros deverão implementar medidas eficazes que garantam o respeito e a proteção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, como a liberdade de associação, a liberdade sindical, o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva, a eliminação do trabalho forçado e obrigatório em todas suas formas, a erradicação do trabalho infantil e a eliminação da discriminação quanto ao emprego e ocupação (Brasil, 2024a).

Ademais, o artigo 3 enfatiza a importância de garantir que tanto os trabalhadores domésticos, quanto os empregadores desse setor, tenham o direito de constituir e filiar-se a organizações, federações e confederações (Brasil, 2024a). Ressalta-se que essa garantia é essencial para o fortalecimento da proteção dos interesses e direitos dos trabalhadores domésticos, demonstrando-se a busca por um equilíbrio de poder dentre as relações de trabalho, principalmente levando em consideração que, historicamente, se trata de um setor marcado pela informalidade e vulnerabilidade.

Os países membros também deverão estabelecer uma idade mínima para os trabalhadores, sendo que caberá aos mesmos assegurarem que o trabalho realizado por menores de 18 anos ou com idade superior à idade mínima estipulada não obstaculize ou afete na sua educação obrigatória ou comprometa as suas oportunidades frente ao ensino superior e formação profissional, em consonância com o artigo 4º da norma (Brasil, 2024a).

O artigo 5º da Convenção n. 189 da OIT estabelece que os países devem adotar medidas eficazes para garantir que os trabalhadores sejam protegidos contra todas as formas de abuso, assédio e violência (Brasil, 2024a). Destaca-se, por sua vez, que essa proteção possui grande pertinência, especialmente levando em consideração a vulnerabilidade a qual os trabalhadores domésticos são submetidos, principalmente as mulheres, inclusive estando constantemente expostos a situações de risco.

No mesmo sentido, o artigo 6 obriga que todos os países membros assegurem o acesso a condições de emprego mais justas e igualitárias, além de um ambiente de trabalho decente ou condições de vida decentes no caso de residirem no domicílio em que trabalham (Brasil, 2024a). Buscando, assim, prevenir que ocorram abusos e que seja garantida a dignidade e o bem-estar dos trabalhadores domésticos, a partir da proteção dos seus direitos humanos e direitos trabalhistas fundamentais.

Destaca-se, igualmente, a importância de garantir que os trabalhadores domésticos sejam devidamente informados sobre suas condições de emprego de forma clara, verificável e compreensível (Brasil, 2024a). Conforme o artigo 7 da Convenção, deverão ser priorizados contratos escritos ou, então, acordos coletivos que incluam determinados elementos, como

- (a) o nome e sobrenome do empregador e do trabalhador e os respectivos endereços;
- (b) o endereço do domicílio ou domicílios de trabalho habituais;
- (c) a data de início e, quando o contrato é válido por um período determinado de tempo, sua duração;
- (d) o tipo de trabalho a ser executado;
- (e) a remuneração, método de cálculo e periodicidade de pagamentos;
- (f) as horas regulares de trabalho;
- (g) as férias anuais remuneradas e os períodos de descanso diários e semanais;
- (h) a provisão de alimentação e acomodação, quando for o caso;
- (i) o período de experiência, quando for o caso;
- (j) as condições de repatriação, quando for o caso; e
- (k) as condições que regerão o término da relação de trabalho, incluindo todo o prazo de aviso prévio comunicado pelo trabalhador doméstico ou pelo empregador (Brasil, 2024a).

Ao exigir que esses detalhes sejam formalizados documentalmente, contribui-se para a construção de uma relação de trabalho baseada na transparência e igualdade, visando prevenir eventuais conflitos e, ao mesmo tempo, assegurando que os direitos dos trabalhadores sejam respeitados. Por sua vez, quanto aos trabalhadores domésticos migrantes, verificam-se previsões específicas no artigo 8 do texto, que estabelece a necessidade de se garantir uma proteção adicional (Brasil, 2024a).

Em consonância com o artigo 9, deverão ser tomadas medidas para que seja assegurado que os trabalhadores

- (a) possam alcançar livremente com o empregador ou potencial empregador um acordo sobre se residirão ou não no domicílio onde trabalham;

(b) que residem no domicílio no qual trabalham não sejam obrigados a permanecer no domicílio ou acompanhar os membros do domicílio durante períodos de descanso diários ou semanais ou durante as férias anuais; e

(c) tenham o direito de manter em sua posse seus documentos de viagem e de identidade (Brasil, 2024a).

Sobre a igualdade de tratamento entre os diferentes setores de trabalho, o artigo 10 menciona que deverão ser adotadas medidas para garanti-la, principalmente no que tange as horas normais de trabalho, compensação de horas extras, períodos de descanso e férias (Brasil, 2024a). Também determina que o descanso semanal deve ser de ao menos 24 horas consecutivas e que os períodos em que os trabalhadores estiverem à disposição do domicílio, ainda que não trabalhando ativamente, devem ser contabilizados como horas de trabalho (Brasil, 2024a).

Cabe aos países membros garantir que os trabalhadores usufruam de um regime de salário-mínimo e que não haja qualquer tipo de discriminação por sexo no estabelecimento da remuneração, de acordo com o artigo 11 (Brasil, 2024a). Destaca-se, ainda, que a Convenção institui a necessidade de que seja assegurado um ambiente de trabalho seguro e saudável, atentando-se as particularidades desse setor e condições não menos favoráveis das que são aplicadas para outros trabalhadores, com o objetivo de garantir segurança e saúde no trabalho, inclusive considerando a proteção da maternidade e da seguridade social, tendo em vista os artigos 13 e 14 (Brasil, 2024a).

A partir disso, são elencadas medidas que devem ser tomadas para se alcançar a proteção efetiva dos trabalhadores domésticos em face de práticas abusivas que tenham sido contratados ou, então, colocados no emprego através de agências privadas, assim como para assegurar que tenham acesso aos tribunais e mecanismos de resolução de conflitos, incluindo ferramentas para queixa e meios eficazes para buscar o cumprimento da lei (Brasil, 2024a).

Diante dessa análise, a Convenção n. 189 da OIT evidencia um marco crucial na regulamentação dos direitos das trabalhadoras e trabalhadores domésticos, culminando em avanços significativos na proteção e busca pela promoção efetiva dos direitos humanos desse setor que ainda é constantemente marginalizado, bem como reconhecendo a importância do trabalho para a economia global. Contudo, levando em consideração o cenário atual, cabe ressaltar que são inúmeros os desafios para que haja a implementação da referida Convenção no Brasil, motivo pelo qual passar-se-á analisá-los.

3 DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO N. 189 DA OIT NO BRASIL: DESAFIOS DAS TRABALHADORAS DOMÉSTICAS

A Convenção n. 189 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) representa um notório avanço na proteção dos direitos das trabalhadoras domésticas, estabelecendo padrões de nível global a fim de assegurar condições de trabalho mais dignas. Entretanto, ao analisar o texto da norma, é necessário ressaltar que o Brasil enfrenta uma série de desafios, os quais não se limitam somente às complexidades estruturais do próprio setor, mas também englobando o contexto social e econômico do país. A implementação efetiva da Convenção acaba esbarrando em problemas como a informalidade do trabalho doméstico, as desigualdades sociais, econômicas e de gênero, as discriminações e violações de direitos.

Em razão de fatores históricos, principalmente ligados à herança colonial e patriarcal, hoje podemos considerar que há uma naturalização da exploração do trabalho doméstico no Brasil (Barzotto; Lanner, 2018), que precisa urgentemente ser rompida. As atividades desenvolvidas nesse setor são constantemente percebidas como se possuíssem um valor reduzido ou que as próprias trabalhadoras não fossem detentoras de direitos humanos e direitos fundamentais do trabalho (Barzotto; Lanner, 2018). Assim, verificando-se um cenário marcado por persistentes discriminações e práticas laborais, como negociações e acordos, que vão além dos limites da proteção legal (Barzotto; Lanner, 2018).

O trabalho doméstico é crescente e executado, principalmente, por mulheres, mas além de envolver problemáticas de gênero, também há questões raciais e econômicas (Gonzales, 2014). Em consonância com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, sobre as “Características adicionais do mercado de trabalho”, frente a distribuição da população ocupada em serviços domésticos no ano de 2023, mantendo uma estabilidade desde 2022, concentrou-se em 6% dos ocupados (IBGE, 2024). Além disso, conforme divulgado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com base em dados recentes do IBGE, 92% das pessoas que exercem trabalhos em ambiente doméstico são mulheres, sendo que aproximadamente 65% dessas são mulheres negras e que trabalham sem formalidade (Brasil, 2024b).

Segundo Guimarães e Pinheiro (2023), um quarto das ocupações envolvendo o setor de cuidados estão no trabalho doméstico, verificando-se que “entre as mulheres essas ocupações são ainda mais expressivas, representando 31% dos postos de trabalho femininos no setor, frente a 8% dos homens” (Guimarães; Pinheiro, 2023, p. 11). Conforme destacado por Castro (2020), segundo a OIT, o Brasil se destaca por ter o maior número de trabalhadoras domésticas remuneradas, representando um dos maiores agrupamentos ocupacionais de mulheres do país, após o agrupamento do comércio. Ademais, torna-se importante ressaltar a análise de que a relação entre o trabalho doméstico e gênero é mais um resultado estrutural da sociedade, que demonstra a desvalorização, legítima a divisão

sexual do trabalho e corrobora para a invisibilidade das múltiplas jornadas de atividades laborais das trabalhadoras domésticas (Castro, 2020).

Observa-se que o grande volume de trabalho doméstico exercido principalmente pelas mulheres, muitas vezes não sendo reconhecido ou até mesmo não remunerado corretamente, acarreta barreiras significativas, como dificuldades para seguimento e conclusão do ensino e formação profissional, inserção no mercado de trabalho com todos os direitos assegurados, na vida pública ou em atividades culturais (Brasil, 2023). O trabalho doméstico, mesmo possuindo grande importância, apresenta uma realidade “atravessada pela precarização, má remuneração e desproteção social. Isso atualiza, diariamente, as raízes escravagistas da formação do Brasil, explicitando as desigualdades de gênero, raça e classe que moldam o trabalho doméstico” (Brasil, 2023, p. 3).

Frente a essa realidade que vulnerabiliza ainda mais as mulheres, com razões também fundadas no patriarcado e no sistema econômico, internacionalmente, observou-se a necessidade de agir ainda mais em busca de corroborar para a promoção de um trabalho decente aos trabalhadores e trabalhadoras domésticas, como a partir da Convenção n. 189 da OIT (Gonzales, 2014). Diante disso, a noção do trabalho decente, conforme dispõe a OIT, é fundamental no que tange o trabalho doméstico (Barzotto; Lanner, 2018).

O trabalho decente demonstra que as atividades laborais devem ser exercidas em condições de equidade, segurança, liberdade e dignidade humana, tratando-se de um conceito jurídico aberto que, por sua vez, designa diversos direitos mínimos que devem ser assegurados aos trabalhadores (Gonzales, 2014). Ocorre que, considerando o atual contexto brasileiro, o trabalho decente se encontra longe de ser alcançado em meio ao trabalho doméstico,

O setor do trabalho doméstico sempre foi um dos que apresenta maior déficit de trabalho decente e proteção do trabalho nas legislações nacionais em todo o mundo. É por isso que a Convenção n. 189 tem o objetivo de garantir que as trabalhadoras e os trabalhadores domésticos, como os demais trabalhadores, possam desfrutar de condições justas de emprego. Para tanto, reitera as normas existentes da OIT sobre trabalho forçado, discriminação e trabalho infantil, liberdade de associação e direito à negociação coletiva. Fundamentalmente, a Convenção proporciona um marco para garantir que os trabalhadores domésticos desfrutem de condições dignas de emprego, como todos os outros trabalhadores/as.

A adoção desta Convenção por parte da Conferência Internacional do Trabalho da OIT constitui um avanço decisivo para a agenda de desenvolvimento e para o trabalho decente. É o ápice de um longo processo de luta das trabalhadoras domésticas e de suas organizações por seus direitos. A ampla margem de votos pela qual se adotou a Convenção é uma demonstração da importância atribuída ao trabalho doméstico remunerado para o funcionamento dos domicílios e da sociedade (OIT, 2011, p. 1-2).

Além dos desafios já citados, conforme analisado por Barzotto e Lanner (2018), um dos problemas de implementação da Convenção 189 da OIT no Brasil é, por exemplo, a delimitação de jornadas de trabalho, principalmente em razão de resistências de ordem prática sobre como seriam realizados os registros de maneira válida e confiável. Ademais, levando em consideração que o trabalho doméstico pode incidir em diferentes problemas de saúde, as mesmas autoras destacam que, mesmo sendo de difícil concretização efetiva, uma “legislação que incentive a prevenção da saúde da trabalhadora doméstica é ponto prioritário da Convenção 189 da OIT” (Barzotto; Lanner, 2018, p. 14).

Os marcos normativos, tanto nacionais, como internacionais, refletem a importância da combinação de vários fatores para se alcançar o trabalho decente para as trabalhadoras e trabalhadores domésticos, incluindo a “formalização, equiparação de direitos, valorização, proteção social e trabalhista, fortalecimento das organizações das trabalhadoras domésticas e diálogo social” (Brasil, 2023, p. 10). Porém, é necessário levar em consideração que muitos são os desafios que precisarão ser enfrentados para a efetivação desses direitos, tendo em vista a “persistente informalidade e o baixo acesso das trabalhadoras domésticas a direitos trabalhistas, previdenciários e sociais de modo geral, como moradia, educação e saúde, dentre outros” (Brasil, 2023, p. 10).

Na perspectiva do trabalho doméstico decente, tanto as legislações já existentes, como a Convenção n. 189 da OIT, significam ampliar a proteção ao trabalho doméstico, formal e informal, a fim de que ele não seja um violador de direitos fundamentais, atribuindo-se um olhar específico para esse setor que, historicamente, é invisibilizado (Barzotto; Lanner, 2018). É importante considerar que a legislação brasileira avançou e que, de forma geral alinhada, a referida Convenção apresentou um significativo suporte do direito internacional do trabalho para o setor doméstico (Barzotto; Lanner, 2018). Entretanto, por fim, tendo em vista os desafios que obstaculizam a implementação da norma, verifica-se que há um longo caminho a ser percorrido para alcançar o trabalho doméstico decente no país.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação da Convenção 189 da OIT no Brasil representa um avanço significativo na busca por condições de trabalho decentes para as trabalhadoras e trabalhadores domésticos. Enfatiza-se que a norma apresenta padrões claros e obrigatórios que visam proteger os direitos dessas trabalhadoras, buscando pela garantia da dignidade, segurança e do reconhecimento. No entanto, apesar dos avanços legislativos, a efetivação desses direitos enfrenta desafios substanciais.

A análise deste estudo revela que, embora o Brasil tenha incorporado a Convenção 189 da OIT em seu ordenamento jurídico, a prática ainda está aquém do ideal. Tendo isso em vista, as trabalhadoras domésticas continuam a enfrentar inúmeras desigualdades de

gênero, uma realidade de informalidade, baixos e desiguais salários e jornadas de trabalho excessivas. Esses problemas são exacerbados, principalmente, pela resistência cultural à formalização do trabalho doméstico e proteção plena dos direitos das mulheres, assim como pelas raízes coloniais e patriarcais que ainda corroboram para a perpetuação de desigualdades e discriminações de gênero.

Dentre aos principais desafios identificados está a necessidade de uma mudança cultural significativa, assim como a implementação de programas de conscientização e educação, os quais são essenciais para contribuir com a mudança dessas percepções e para o reconhecimento e valorização do trabalho doméstico enquanto uma profissão digna. Outro desafio é a implementação efetiva das políticas públicas já existentes e de instrumentos para a fiscalização das legislações, principalmente em razão do baixo investimento de recursos. Além disso, cabe destacar que o desconhecimento a respeito dos direitos trabalhistas entre as próprias trabalhadoras também contribuir para a perpetuação de condições precárias de trabalho.

Por fim, ressalta-se a importância de um esforço conjunto entre governo, empregadores, sociedade civil e organizações representativas das trabalhadoras domésticas para que esses desafios possam ser superados ao longo do tempo. Somente através de uma abordagem colaborativa e, também, multifacetada, é que será possível garantir que os princípios previstos na Convenção 189 da OIT e outras normas já existentes sejam efetivamente implementados, assim como que as trabalhadoras domésticas no Brasil possam gozar de condições de trabalho decentes e justas.

Em conclusão, a implementação da Convenção 189 da OIT no Brasil é um passo fundamental, mas ainda insuficiente para garantir o trabalho decente para todas as trabalhadoras domésticas. Superar os inúmeros desafios ainda existentes na sociedade brasileira requer um compromisso contínuo, a adoção de medidas eficazes e inclusivas, além de uma mudança profunda de paradigmas. Sendo assim, resta confirmada a hipótese inicial apresentada para o problema de pesquisa, no sentido de que, apesar dos avanços em direitos trabalhistas das mulheres, a implementação das medidas previstas na Convenção continua a ser limitada por questões culturais, sociais e econômicas, assim como pelas desigualdades e discriminações de gênero, pela informalidade do trabalho e pelo desconhecimento dos direitos trabalhistas vigentes.

REFERÊNCIAS

BARZOTTO, Luciane Cardoso; LANNER, Máira Brecht. Trabalho doméstico decente e fraternidade: a legislação brasileira e a Convenção 189 da OIT. In: SILVA, Camila Barreto Pinto; RIBEIRO, Daniela Menengoti; REIS, Suzete da Silva. **Eficácia de direitos fundamentais nas relações de trabalho, sociais e empresariais**. Florianópolis: CONPEDI, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/201390/001105701.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei n. 12.009, de 1º de maio de 2024.** Promulga os textos da Convenção sobre o Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (n. 189) e da Recomendação sobre o Trabalho Doméstico Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (n. 201), da Organização Internacional do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12009.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Perfil de trabalhadoras domésticas expõe vulnerabilidade social da categoria a violações de direitos humanos. **Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania**, 27 abr. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/abril/perfil-de-trabalhadoras-domesticas-ex-poe-vulnerabilidade-social-da-categoria-a-violacoes-de-direitos-humanos>. Acesso em: 12 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à fome. **Nota informativa n. 2/2023 MDS/SNCF.** Trabalhadoras domésticas e políticas de cuidado. Brasília, DF: Secretaria Nacional da Política da Cuidados e Família, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/ministerios-do-desenvolvimento-social-e-dos-direitos-humanos-abrem-seminario-pela-luta-contr-o-trabalho-es-cravo-domestico/nota-informativa-n2-publicada.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2024.

CASTRO, Mary Garcia. Trabalhadoras domésticas no Brasil: sujeitos ou sujeitadas na classe, no gênero e na raça? **Revista Princípios**, v. 39, n. 159, p. 126-150, jul./out. 2020. Disponível em: <https://revistapricípios.emnuvens.com.br/principios/article/view/16/9>. Acesso em: 15 jul. 2024.

GONZALES, Cláudia Maria Aragão de Lima Vieira. **Trabalho doméstico: visão global e análise da efetividade da Convenção n. 189 da OIT e da Emenda Constitucional n. 72/2013 como normas que estabelecem critérios para o trabalho doméstico decente no Brasil.** 2014. 198f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/1260/1/TRABALHO%20DOM%20C%3%89STICO%20VIS%20C%3%83O%20GLOBAL%20E%20AN%20LISE%20DA%20EFETIVIDADE%20DA.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2024.

GUIMARÃES, Nadya Araujo; PINHEIRO, Luana Simões. O halo do cuidado: desafios para medir o trabalho remunerado no Brasil. In: CAMARANO, Ana Amélia; PINHEIRO, Luana (org.). **Cuidar, Verbo Transitivo: caminhos para a provisão de cuidados no Brasil.** 1. ed. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11842/32/Cap10_O_Halo_Publicacao_Preliminar.pdf. Acesso em: 13 jul. 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Características adicionais do mercado de trabalho 2023.** Brasília, DF: IBGE, 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102092_informativo.pdf. Acesso em: 11 jul. 2024.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. O trabalho doméstico remunerado na América Latina e Caribe. **Notas OIT**, 2011. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-brasil/documents/publication/wcms_233997.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024

CAPÍTULO VIII

PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, DIREITO À EDUCAÇÃO (SUPERIOR) E ACESSIBILIDADE DIGITAL: REFLEXÕES POSSÍVEIS

Bruna Flores Prates¹

Valmor Scott Jr.²

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, temáticas relativas à acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência têm ganhado espaço, fomentando tanto o debate quanto a iniciativa para leis e políticas públicas a respeito, especialmente, no que concerne ao direito à educação. Prova disso, são as diversas normativas nacionais e internacionais, dentre as quais se destaca a Lei Brasileira de Inclusão (LBI) ou Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015), na medida em que contempla importantes direitos e garantias, de forma a trazer relevantes contribuições em diversos âmbitos da vida social desses sujeitos.

Para que se possa compreender o que a inclusão e a acessibilidade, de fato, representam às pessoas com deficiência, faz-se necessário, primeiro, entender o que acessibilidade e inclusão contemplam, sendo que acessibilidade diz respeito a possibilidade de acesso e utilização de espaços, equipamentos, transportes, informações, comunicações e tecnologias por pessoas com deficiência, de forma segura e autônoma (Brasil, 2015). A inclusão, por sua vez, se refere à devida adequação das práticas sociais com o intuito de eliminar barreiras que promovem a exclusão social desses sujeitos (Sassaki, 2005).

Considerando-se o contexto atual, em que vivemos um processo cada vez mais intenso e veloz de digitalização das práticas sociais, não se pode tratar sobre inclusão e acessibilidade para pessoas com deficiência, sem considerar as potencialidades do ambiente digital. Dessa forma, é inegável a importância crescente que a internet e plataformas digitais de educação assumem no cotidiano das pessoas, principalmente, como veículo

¹ Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Bolsista CAPES. E-mail: brunafloresprates@gmail.com

² Doutor em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professor adjunto na Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). E-mail: valmorscottjr@gmail.com

promotor de acesso à informação, de forma célere e facilitada sendo, também, importante instrumento de participação ativa e inclusão social, bem como de luta para o exercício de direitos, dado que o universo online possibilita a comunicação em escala global. Assim, esse universo de possibilidades que o mundo digital representa, precisa estar ao alcance de todos, o que somente torna-se possível, caso seja contemplada a acessibilidade digital às pessoas com deficiência.

Em vista disso, o presente estudo, realizado mediante revisão de literatura, tem por intuito compreender o atual cenário no que tange à acessibilidade digital às pessoas com deficiência, com especial enfoque no direito à educação superior, visto que, nos dias atuais, o meio virtual representa importante meio de luta e exercício de direitos, devendo-se observar as potencialidades deste meio no que se refere à utilização e desenvolvimento de recursos de acessibilidade às pessoas com deficiência, proporcionando a elas mais autonomia e liberdade no processo de ensino-aprendizagem.

2 INCLUSÃO POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para assegurar o acesso e permanência na educação superior, bem como um processo educativo acessível e equânime, são necessárias ações estatais como, por exemplo, políticas desenvolvidas na ceara do processo educacional inclusivo na educação superior brasileira, como o Programa Incluir (2005), a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008), entre outros, os quais serão abordados na sequência.

Nesse cenário, merece especial destaque a Constituição Federal de 1988 – CF/88 (Brasil, 1988), visto que a mesma representou um importante fator de transformação social e democratização, na medida em que promoveu profundas mudanças paradigmáticas, as quais, segundo Bittar (2006), impactaram significativamente fatores culturais, mecanismos institucionais e práticas sociopolíticas enraizadas no ordenamento jurídico brasileiro, sendo que tais modificações ocasionaram uma profunda ruptura valorativa.

Assim, convém apontar alguns dispositivos legais previstos no texto da CF/88, sendo que positiva o princípio da igualdade, sem distinção de qualquer natureza (art 5º), estabelece competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal no que tange à proteção e integração social de pessoas com deficiência (art 24, XIV), bem como aborda o direito social à educação (arts 6º, 205, 206 e 207, III) (Brasil, 1988).

A CF/88 consagra a educação como um direito de todos – art. 205 da CF/88 (Brasil, 1988) –, sendo necessário que políticas sejam adotadas no sentido de promover condições de acesso e permanência das pessoas com deficiência em instituições de educação, desde a educação básica até a educação superior, de forma a proporcionar a esses sujeitos

um processo educativo pleno, visto que a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Brasil, 1988), constitui um princípio basilar da educação nacional, conforme o já mencionado art 206, I da CF/88. Para que o direito à educação se torne uma realidade social às pessoas com deficiência, é fundamental que o sistema educacional seja pautado na não discriminação, pois, somente assim esses sujeitos poderão usufruir do pleno acesso à educação, bem como às devidas condições de permanência e desenvolvimento no ambiente educacional.

Diante disso, verifica-se que a CF/88 busca a inclusão social por meio da educação, pois disciplina a promoção da igualdade e do acesso e permanência no ambiente educacional, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, bem como um ambiente de ideias plurais e de convivência harmônica entre diferentes práticas e concepções pedagógicas, favorecendo o exercício da cidadania (Brasil, 1988).

Ademais, a CF/88 no tocante apresenta a acessibilidade às pessoas com deficiência enquanto garantia material do princípio da igualdade, dada a sua relevância para que a inclusão ocorra de forma efetiva (Brasil, 1988). Portanto, sendo a acessibilidade indispensável ao desenvolvimento dessas pessoas, constitui-se como direito fundamental desses sujeitos, na medida em que é por meio de sua promoção que direitos são efetivados (Pimentel; Pimentel, 2018).

Importante marco referente ao direito à educação superior de PcD's, o Aviso Curricular MEC/GM n. 277 (Brasil, 1996) prevê que Instituições de Educação Superior devem implementar ações voltadas à realização de vestibulares e concursos prevendo medidas voltadas aos candidatos com deficiência, tais como a disponibilização de salas para atender as especificidades desses sujeitos e a correção de provas de acordo com suas particularidades, buscando aferir o domínio do conhecimento a partir de critérios que considerem as particularidades desses candidatos.

Desse modo, surgem novas formas de ingresso nas universidades com observância às condições particulares e às necessidades das pessoas com deficiência. Conforme o Aviso Curricular MEC/GM n. 277 (Brasil, 1996) são necessários momentos distintos quando do processo seletivo, merecendo destaque:

[...] no momento dos exames vestibulares, quando serão providenciadas salas especiais para cada tipo de deficiência e a forma adequada de obtenção de respostas pelo vestibulando; no momento da correção das provas, quando será necessário considerar as diferenças específicas inerentes a cada portador de deficiência, para que o domínio do conhecimento seja aferido por meio de critérios compatíveis com as características especiais desses alunos [...] (Brasil, 1996).

Outro relevante marco no que se refere à educação brasileira, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) estabelece os princípios direcionadores da educação nacional, através de disposições que versam acerca das especificidades de cada nível de educação, trazendo, também, importantes previsões acerca da educação inclusiva, com disposições voltadas ao ensino de pessoas com deficiência (Brasil, [2009]).

A LDBEN estabelece que o Estado tem o dever de promover o atendimento especializado às pessoas com deficiência e demais especificidades, preferencialmente, na rede regular de ensino, o que representa um importante passo rumo a uma educação inclusiva, de modo a propiciar um ambiente educacional que enseje um processo de ensino-aprendizagem pautado no intercâmbio cultural e no desenvolvimento conjunto, respeitadas as necessidades e condições particulares de cada pessoa (Brasil, [2009]).

Em 1999, entrou em vigor a Política para a Integração da Pessoa com Deficiência (Brasil, 1999) tendo por intuito apresentar um conjunto de orientações normativas voltadas a garantir o pleno e equitativo exercício dos direitos sociais e individuais das PcD's. Assim, resta evidente o caráter inclusivo presente na Política, a qual busca garantir o pleno exercício dos direitos individuais e sociais, sendo importante destacar o direito à educação.

No que se refere à educação superior, cabe destacar a necessidade de que sejam implementadas ações estatais no âmbito do processo educacional inclusivo em âmbito universitário, sendo destaque o Programa Incluir, criado em 2005 com o intuito de “[...] eliminar barreiras físicas, pedagógicas, nas comunicações e informações, nos ambientes, instalações, equipamentos e materiais didáticos” (Brasil, 2013), por meio de aportes financeiros destinados a realizar reformas estruturais, implementação de Tecnologias Assistivas (TAs), políticas institucionais inclusivas, dentre outras medidas, almejando garantir o acesso, a permanência, a efetiva participação e o desenvolvimento das pessoas com deficiência nas universidades públicas federais.

Acerca do Programa Incluir, Maciel e Anache (2017) afirmam que ele representa uma ação afirmativa voltada à promoção da inclusão da pessoa com deficiência na educação superior, especialmente, por meio do financiamento de projetos destinados a proporcionar uma experiência universitária plena e de qualidade a esses sujeitos, de modo a romper com o contexto de exclusão.

No que tange a políticas educacionais, destaca-se a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (Brasil, 2008), a qual traz relevantes aspectos a serem analisados, em especial, ao adotar uma abordagem inclusiva, o que demonstra um rompimento com ideais integracionistas, largamente difundidas à época, não bastando que o estudante com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades, frequentem o ambiente escolar, sendo necessário, para, além disso, que tenham efetivas condições de desenvolvimento educacional, respeitadas as suas especificidades.

Assim, esta Política busca proporcionar às PcD's, para além de condições de acesso e permanência, a participação ativa, bem como um processo educativo acessível e equânime, desde a educação básica até a educação superior.

Diante do exposto, verifica-se que esta importante Política Nacional visa a superação de práticas excludentes, buscando a construção de sistemas educacionais inclusivos, de forma a proporcionar a todos os estudantes um processo educacional saudável, inclusivo e atento às diferenças.

Ademais, cabe destacar o Plano Viver Sem Limite – Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, instituído pelo Decreto n. 7.612 de 17 de novembro de 2011, o qual ensejou em importantes conquistas às pessoas com deficiência em diversos âmbitos. No que se refere ao direito à educação, o Plano Viver sem Limite traz como diretrizes assegurar um sistema educacional inclusivo, bem como garantir acesso a equipamentos de educação que sejam acessíveis às pessoas com deficiência (Brasil, 2011).

A partir de tais premissas devem ser pensadas e estruturadas políticas educacionais para articular programas e ações com vistas ao pleno e equitativo exercício dos direitos por estudantes com deficiência.

Em prol da inclusão, a Lei n. 13.146/2015, denominada Lei Brasileira de Inclusão – LBI ou Estatuto da Pessoa com Deficiência (Brasil, 2015), emerge como um importante marco de direitos, na medida em que se apresenta como o diploma legal de maior abrangência no que diz respeito à garantia de direitos às pessoas com deficiência no Brasil, dispondo acerca da inclusão e da acessibilidade a esses sujeitos nos diversos segmentos da vida social.

A LBI disciplina que é dever do Estado garantir o acesso e a permanência dos estudantes com deficiência nos espaços educacionais (Brasil, 2015), de forma a proporcionar a esses estudantes condições apropriadas para que possam, de fato, usufruir das experiências acadêmicas com liberdade e autonomia, a partir de recursos de acessibilidade adequados e pertinentes, em observância às especificidades dos sujeitos e às particularidades inerentes a cada etapa do processo educativo.

A LBI estabelece, ainda, que o poder público é responsável por assegurar, criar, desenvolver, acompanhar e avaliar o sistema educacional inclusivo, com o intuito de proporcionar aos estudantes com deficiência um processo educativo de qualidade ao longo da vida, aprimorando-os de modo a garantir não só condições de acesso, mas, também, efetivas condições de permanência, participação e aprendizagem, a partir de recursos de acessibilidade capazes de promover a inclusão em sua plenitude. Assim, busca-se promover um sistema educacional e, por conseguinte, um processo educativo pautado na inclusão e na atenção e respeito às especificidades e diferenças.

Ademais, convém destacar o art. 30, visto que trata do processo seletivo de estudantes com deficiência em cursos na educação superior e/ou profissional e tecnológica, com ênfase em seu inc. IV, conforme segue:

Art. 30. Nos processos seletivos para ingresso e permanência nos cursos oferecidos pelas instituições de ensino superior e de educação profissional e tecnológica, públicas e privadas, devem ser adotadas as seguintes medidas: [...] IV - disponibilização de recursos de acessibilidade e de tecnologia assistiva adequados, previamente solicitados e escolhidos pelo candidato com deficiência; [...];

Em vista disso, cabe trazer uma reflexão no sentido de observar a efetiva disponibilização de recursos de acessibilidade aos estudantes com deficiência que sejam adequados e pertinentes, não somente no que se refere ao momento da seleção dos candidatos, como também no decorrer do processo educativo e consequente avanço do curso, observadas as especificidades dos estudantes, condizentes com as particularidades do curso para que, assim, estes estudantes tenham plenas condições, não só de acessar a educação superior e/ou profissionalizante, mas, também, que desenvolver seus potenciais e habilidades de forma plena e saudável.

Assim, faz-se necessário refletir acerca da acessibilidade e suas múltiplas dimensões, vez que a acessibilidade assume diferentes contornos a depender do contexto em que se insere. Dessa forma, cabe destacar a acessibilidade no âmbito digital, já que, nos dias atuais, em virtude do veloz e intenso processo de digitalização das práticas educacionais, fenômeno este que exerce grande influência na educação contemporânea.

3 ACESSIBILIDADE DIGITAL COMO POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO

No atual cenário, é inegável que a *internet* se tornou um fator indispensável no cotidiano social, visto que com a sua difusão em escala global, a rotina das pessoas passou – e passa continuamente – por importantes transformações, em decorrência do intenso processo de digitalização das práticas sociais verificado na atualidade, vez que as pessoas passaram a realizar grande parte de suas atividades em ambientes virtuais.

Nesse contexto, observa-se aspectos referentes à desigualdade digital e à consequente vulnerabilidade informacional, problemas gravíssimos no Brasil, visto que inúmeras pessoas não têm acesso à *internet*, seja porque não há sinal adequado na localidade em que residem, por tratar-se de serviço dispendioso, ou ainda, pela ausência de equipamentos apropriados para acesso e navegação *online* (Souza, 2020). Isto acaba por gerar a ex-

clusão digital, a qual é óbice ao pleno exercício da cidadania, visto que o distanciamento ou mesmo o não envolvimento no mundo virtual coloca o indivíduo à margem dos inúmeros benefícios que as tecnologias podem proporcionar (Pretto; Souza; Rocha, 2011).

Assim, é possível perceber a “[...] infraestrutura para a conectividade como condição necessária, mas não suficiente para a construção da cultura digital e a produção de conhecimentos [...]” (Bonilla; Oliveira, 2011, p. 37). Portanto, não basta oferecer meios de conexão para promover a inclusão digital, sendo necessário, também, proporcionar condições de acesso e de navegação *online* de forma segura e autônoma aos usuários, notadamente às pessoas com deficiência.

É de suma importância, portanto, que o universo digital e suas diversas funcionalidades, estejam, efetivamente, ao alcance de todas as pessoas, sem distinção ou barreiras de qualquer natureza, o que somente ocorrerá com a adoção de medidas de acessibilidade digital, de forma a promover a inclusão no âmbito digital, a qual vai muito além de condições adequadas de conectividade ou disponibilidade de equipamentos digitais apropriados.

Para uma adequada inclusão digital, é necessário que os sujeitos sejam capacitados para utilizar as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), para alfabetizá-los digitalmente, na medida em que possibilita a compreensão e utilização de ferramentas proporcionadas pelas novas tecnologias (Caetano; Coelho; Silva, 2020).

Nesse sentido, convém considerar o disposto no art. 53 da Lei Brasileira de Inclusão - LBI acerca da acessibilidade enquanto “[...] direito que garante à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social” (Brasil, 2015). Assim, debater e buscar formas de materializar o exercício da acessibilidade digital às pessoas com deficiência é de suma importância, tendo em vista que sua efetivação representa o acesso a espaços e oportunidades de participação.

Diante disto, surge a necessidade de conceituar acessibilidade digital, sendo que Leite e Luviazotto (2017) colaboram ao mencionar que:

[...] a acessibilidade na web é a possibilidade e a condição de alcance, percepção, entendimento e interação para a utilização, a participação e a contribuição, em igualdade de oportunidades, com segurança e autonomia, em sítios e serviços disponíveis na web, por qualquer indivíduo, independentemente de sua capacidade motora, visual, auditiva, intelectual e cultural ou social, a qualquer momento, em qualquer local e em qualquer ambiente físico ou computacional e a partir de qualquer dispositivo de acesso (Leite; Luviazotto, 2017, p. 252).

A partir destas contribuições, evidencia-se a relevância de promover a acessibilidade digital às pessoas com deficiência, visto que é através da sua implementação que esses sujeitos terão condições de navegabilidade adequadas, podendo usufruir da experiência virtual de forma segura, autônoma e em respeito às suas necessidades.

Nesse sentido, cabe destacar que o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico/E-MAG, segundo o qual, ao seguir os padrões da Web, conjunto de orientações que buscam padronizar o conteúdo Web, de forma a possibilitar melhores práticas para desenvolver plataformas digitais – torna-se possível que qualquer sistema de acesso à informação a interprete adequada e igualmente, através de navegadores, leitores de tela, dispositivos móveis ou agentes de *software* (Brasil, 2014).

O correto atendimento às diretrizes de acessibilidade pelos criadores de conteúdo Web e programadores permite que mais pessoas tenham acesso e navegabilidade qualificados, na medida em que estabelecem práticas voltadas a tornar os ambientes virtuais acessíveis a todos. Ainda, é de suma importância realizar uma avaliação periódica da acessibilidade para buscar por melhores práticas sempre que necessário.

Neste interim convém ressaltar algumas adequações de acessibilidade que contribuem para o melhor atendimento dos estudantes com deficiência, sendo: independência de uso do *mouse*, o que pode ser obtido por meio de tecnologias assistivas que facilitem o acionamento do *mouse*, ou mesmo através comandos do teclado; independência do uso simultâneo de várias teclas, sendo que essa possibilidade está disponível nos sistemas operacionais, devendo ser acionada em caso de necessidade do usuário; independência do uso do teclado a partir do emprego de simuladores via *software*, os quais são acionados por movimentos de cabeça, sopro etc.; e flexibilidade no tempo de resposta quando da interação com o sistema, vez que as plataformas não podem desconectar os usuários em virtude do maior tempo para realizar comandos. Tais adaptações mostram-se de grande relevância aos usuários com deficiência física e/ou redução de mobilidade (Torres; Mazzoni; Alves, 2002).

Segundo os autores, no que se refere aos usuários com deficiência auditiva, destacam as seguintes adaptações de acessibilidade: legendagem tanto em texto como em Libras dos conteúdos audiovisuais; opções de controle de volume no *hardware* disponibilizado aos usuários; formas de acesso visual a informações sonoras via transcrição em equivalentes textuais ou pictóricos, bem como presença de sinalização para eventos do sistema que está sendo utilizado, sendo exemplo as notificações ao usuário acerca do estado do sistema e do envio/recepção de mensagens.

No que tange aos usuários com deficiência visual, Torres, Mazzoni e Alves (2002) indicam adaptações: opções de ampliação e modificação dos efeitos de contraste da imagem; independência do uso de *mouse* como dispositivo apontador, com maior utilização

do teclado; uso de *software* para leitura de tela, ao qual está associado sintetizador de voz; meios de acesso à informação seja em Braille ou na forma sonora, com a conversão de texto ou imagem em áudio.

Dessa forma, fica evidenciada a relevância de implementar plataformas digitais atentas à acessibilidade às pessoas com deficiência, uma vez que o ambiente virtual se converte em um espaço ímpar de participação social e de exercício da cidadania. Nesse sentido, Prates e Scott Jr. (2022) observam que:

[...] a acessibilidade constitui elemento indispensável à efetiva inclusão social das pessoas com deficiência e que a acessibilidade digital é primordial para que esses sujeitos exerçam a cidadania de forma plena, bem como para assegurar direitos fundamentais como o acesso à informação e à educação, pressupostos de uma sociedade democrática (Prates; Scott Jr, 2022, p. 92).

Assim sendo, faz-se necessário que o ambiente digital seja pensado enquanto potente espaço de luta e exercício de direitos, sendo importante destacar o direito à educação, visto que as plataformas digitais de educação têm conquistado espaço nos dias atuais, convertendo-se em relevante instrumento de efetivação desse direito para diversas pessoas, em específico nesta pesquisa, as pessoas com deficiência, na medida em que as funcionalidades disponíveis *online* favorecem o desenvolvimento e utilização de recursos de acessibilidade às pessoas com deficiência.

4 RECURSOS TECNOLÓGICOS E PROCESSO EDUCATIVO

Tendo em vista o potencial dos recursos tecnológicos como instrumento para o exercício do direito à educação superior por estudantes com deficiência, urge o debate acerca da promoção da acessibilidade digital no ambiente educacional, para que seja possível tratar de conteúdos diversos, reformular e reinventar a sala de aula, de forma a estimular a participação ativa de estudantes na construção do conhecimento.

Nesse contexto deve-se refletir sobre a função da tecnologia no processo educativo, visto que

As habilidades que a tecnologia permite desenvolver, potencialmente, nos alunos – a criação autoral, a resolução colaborativa de problemas, a autonomia e o letramento como leitura de mundo – fazem dela um recurso essencial para a mudança. Ao mesmo tempo, a inclusão digital traz novas possibilidades didáticas para o docente e contém grande potencial para motivar a aprendizagem, não só dos conteúdos, mas também dos processos de construção desses conteúdos (Pischetola, 2016, p. 136).

O impacto das tecnologias nos mais variados âmbitos da vida em sociedade está cada vez mais presente na atualidade, de forma que, aliar educação e tecnologia torna-se inevitável, na medida em que o uso das tecnologias promove uma diversidade de potenciais, pois propicia a transformação social e cultural dos usuários, ativando inteligências e habilidades variadas, o que favorece a construção e/ou o desenvolvimento de novas competências (Pischetola, 2016). Todavia, para que todos tenham acesso e condições de usufruir com autonomia dos inúmeros benefícios que o ambiente virtual apresenta ao desenvolvimento e à utilização de diversos recursos pedagógicos, é necessário que seja promovida, de forma efetiva, a acessibilidade digital aos estudantes, em especial, os estudantes com deficiência.

Nesse cenário de intensa transformação tecnológica, faz-se necessário incorporar as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) ao processo educativo, sendo que a incorporação das TICs representa a oportunidade de transformar o ensino e a aprendizagem, na medida em que as TICs proporcionam acesso mais rápido e abrangente às informações, recursos educacionais digitais e conteúdos multimídias, promovendo importantes ganhos de repertório, tanto para os estudantes quanto para os professores. Por intermédio das TICs abre-se espaço para diferentes abordagens, mais personalizadas e que levam em conta os diferentes ritmos, formas e especificidades de aprendizagem dos estudantes, sendo que as plataformas digitais de educação e softwares educacionais são essenciais nesse processo (Santos; Cazuzu; Aleixo, 2023).

Nesse sentido, destacam-se os recursos educacionais digitais que, segundo Mazzafera e Santos (2023),

[...] referem-se a qualquer tipo de material, ferramenta, plataforma ou conteúdo, que é criado, distribuído ou utilizado com o objetivo de intermediar o processo de ensino e aprendizagem, por meio da tecnologia digital. Esses recursos abrangem: textos e imagens interativas; vídeos; áudios; simulações; jogos educativos e aplicativos. Eles são projetados para tornar a experiência educacional envolvente, interativa, personalizada e acessível (Mazzafera; Santos, 2023, p. 7).

Os recursos educacionais digitais desempenham papel fundamental na educação contemporânea, proporcionando diversos benefícios, tais como: diversificação das abordagens pedagógicas; acessibilidade ao conhecimento; melhor visualização e compreensão de conceitos complexos; e maior colaboração entre os estudantes. Para que os recursos educacionais digitais sejam implementados em todo o seu potencial, faz-se necessário que eles sejam selecionados, utilizados e integrados em atenção à adequação pedagógica, considerando-se tanto os objetivos educacionais, como as necessidades e especificidades de cada estudante (Santos; Sofiato, 2023).

Ainda, segundo as autoras, a tecnologia provoca profundas transformações sociais e educacionais, o que proporciona importantes oportunidades de acessibilidade e inclusão de estudantes com deficiência, pois as TICs proporcionam diferentes oportunidades de aprendizagem, possibilitando o desenvolvimento de habilidades de forma interativa, já que, por meio de recursos como leitores de tela, softwares de reconhecimento de voz e/ou dispositivos de comunicação alternativa e aumentativa, por exemplo, os estudantes participam de forma ativa nas atividades e nas vivências acadêmicas com autonomia.

Nesse contexto, cabe considerar que o uso da tecnologia favorece e fortalece a aprendizagem, pois:

A tecnologia digital oferece novas oportunidades de aprendizagem, visto que a interação com os dispositivos digitais é uma ação livre capaz de estimular a curiosidade. Essa interação oferece ao usuário a possibilidade de escolher as vias de acesso à informação que lhe interessem, selecionar a informação que prefira, acessar os mesmos conteúdos quantas vezes quiser, buscando novas e mais significativas aprendizagens, e ainda produzir e socializar novas informações [...] (Pischetola, 2016, p. 52).

Nesse cenário, ganham espaço os Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVAs), os quais possibilitam a realização de cursos remotos e à distância. Dessa forma, considera-se a acessibilidade por meio dos AVAs. Para tanto, faz-se necessário pesquisas sobre os padrões de acessibilidade, testes com os usuários, bem como um acompanhamento acerca da evolução dos cursos remotos ou à distância para garantir que os ambientes estejam adequados para as necessidades dos estudantes com deficiência, possibilitando que esses sujeitos utilizem os AVAs com autonomia (Santos *et al.*, 2021).

Desenvolver recursos de acessibilidade nos AVAs mostra-se extremamente relevante, uma vez que tais espaços de aprendizagem virtual são indispensáveis à construção e desenvolvimento de uma cultura digital, sendo necessário considerar que “[...] numa universidade pública, as experiências não podem ser excludentes – ou trabalhos acadêmicos ou cultura digital – pois elas se complementam, se interpenetram, se potencializam [...]” (Pretto; Souza; Rocha, 2011, p. 14-175).

Todavia, verifica-se que a cultura digital não é considerada componente efetivo nos processos pedagógicos de aprendizagem dos estudantes, na medida em que, para muitos gestores públicos, educação e inclusão digital encontram-se em planos de abordagem totalmente diferentes (Bonilla; Oliveira, 2011).

Diante disso, resta evidente a necessidade de inserir a problemática da acessibilidade digital quando da elaboração e/ou atualização dos AVAs utilizados pelas universidades,

para que o direito à educação superior esteja ao alcance de todos, visto que o meio virtual abre espaço para diversas práticas educativas, bem como favorece a implementação de recursos acessíveis às PcDs.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se que a educação é um direito basilar à formação da sociedade e, por conseguinte, figura como elemento indispensável ao pleno exercício da cidadania, é de suma importância que esteja ao alcance de todos, sendo necessário, para tanto, que seja promovida a acessibilidade às pessoas com deficiência, de forma a contemplar suas múltiplas dimensões, o que tem ocorrido por meio de diversas políticas públicas, as quais contribuem significativamente para o exercício de direitos pelas pessoas com deficiência, em especial, o direito à educação.

Assim, tendo em consideração o contexto atual, em que se verifica um intenso processo de digitalização das práticas sociais, emerge a necessidade de se pensar formas de materializar a acessibilidade digital a esses sujeitos, visto que o ambiente virtual favorece tanto a utilização como o desenvolvimento de diversos recursos de acessibilidade, os quais assumem grande relevância, principalmente se considerarmos o processo educativo.

Diante disso, faz-se necessário que, ao considerar as plataformas digitais de educação, merecem atenção a acessibilidade e observância da diferença em cada etapa do processo, de modo a contemplar as múltiplas especificidades, desde o planejamento, a elaboração, e a implementação de tais plataformas, levando em conta as diferentes especificidades motoras, visuais, auditivas, intelectuais, culturais ou sociais, pois somente dessa forma a acessibilidade digital estará contemplada e atenderá de maneira satisfatória aos estudantes.

Assim sendo, resta evidente a necessidade de avaliações constantes acerca da acessibilidade ofertada aos usuários, inclusive, por meio de canais de ouvidoria para direcionar demandas acerca de ferramentas de acessibilidade disponibilizadas e/ou sobre aquelas que os estudantes entendem como necessárias para que alcancem um bom desempenho pedagógico, de forma que estes estudantes tenham reais condições de exercer o direito à educação com autonomia a partir dos recursos e funcionalidades proporcionados pelo ambiente digital, o que contribui para um processo educativo acessível, inclusivo e atento às diferenças.

REFERÊNCIAS

- BITTAR, Eduardo C. B. Ética, cidadania e Constituição: o direito à dignidade e à condição humana. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 8, p. 125-155, jul./dez. 2006. Disponível em: http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-08/RBDC-08-125-Eduardo_Bittar.pdf. Acesso em: 26 jun. 2024.
- BONILLA, Maria Helena S.; OLIVEIRA, Paulo Cezar s. de. Inclusão digital: ambiguidades em curso. In: BONILLA, Maria Helena S.; PRETTO, Nelson de Luca. **Inclusão digital: polêmica contemporânea**. Salvador: EDUFBA, 2011. p. 23-48. *E-book*. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/4859/1/repositorio-Inclusao%20digital-polemica-final.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2025.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.
- BRASIL. **Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999**. Regulamenta a Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3298.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.
- BRASIL. **Decreto n. 7.612, de 17 de novembro de 2011**. Institui Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Plano Viver sem Limite. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7612.htm. Acesso em: 19 maio 2022.
- BRASIL. **Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 18 set. 2021.
- BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Aviso Curricular n. 277**. Brasília, DF: MEC, 1996. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/aviso_circular277.pdf. Acesso em: 3 jun. 2022.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Documento orientador Programa Incluir – Acessibilidade na Educação Superior**. Secadi/Sesu-2013. Brasília/DF: MEC, 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/programa-incluir>. Acesso em: 28 ago. 2025.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília: MEC, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducspecial.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2024.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Política e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG)**. Brasília, DF: MP/SLTI, 2014. Disponível em: <https://emag.governoeletronico.gov.br/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

CAETANO, Cesar Sequeira; COELHO; Eduardo Salgueiro; SILVA, Priscila Margarito Vieira da. A inclusão digital de pessoas com deficiência na sociedade da informação. *In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes (coord.). Pessoa com deficiência: inclusão e acessibilidade*. São Paulo: Almedina, 2020.

LEITE, Flávia Piva Almeida; LUVIZOTTO, Caroline Krauz. Participação, acessibilidade digital e a inclusão da pessoa com deficiência. **Conpedi Law Review**, Braga, Portugal, v. 3, n. 2, p. 240-261, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3718/0>. Acesso em: 18 set 2021.

MACIEL, Carina E.; ANACHE, Alexandra A. A permanência de estudantes com deficiência nas universidades. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 33, n. especial 3, p. 71-86, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/zWvLd4CmZv7ZTnVYMnfr9kp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2025.

MAZZAFERA, Bernadete Lema; SANTOS, Ezevaldo Aquino dos (org.). **Recursos educacionais digitais**. Londrina: Editora Científica, 2023.

PISCHETOLA, Magda. **Inclusão digital e educação: a nova cultura da sala de aula**. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2016.

PIMENTEL, Susana Couto; PIMENTEL, Mariana Couto. Acessibilidade como um direito fundamental: uma análise à luz das leis federais brasileiras. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 13, n. 1, p. 75-102, abr. 2018. ISSN 1981-3694. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/27961>. Acesso em: 21 set. 2021.

PRATES, Bruna Flores; SCOTT JR., Valmôr. Acessibilidade digital e direito à educação às pessoas com deficiência. *In: SCOTT JR., Valmôr; CECCHIN, Andréa Forgiarini; POSSA, Leandra Bôer (org.). Direito, educação & vulnerabilidade*. Belém: RFB, 2022. DOI: 10.46898/rfb.9786558892397.8.

PRETTO, Nelson de Luca; SOUZA, Joseilda S. de; ROCHA, Telma B. Tabuleiro digital: uma experiência de inclusão digital em ambiente educacional. *In: BONILLA, Maria Helena S.; PRETTO, Nelson de Luca. Inclusão digital: polêmica contemporânea*. Salvador: EDUFBA, 2011. p. 163-182. *E-book*. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/qfgmr/pdf/bonilla-9788523212063-10.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2025.

SANTOS, Carlos Eduardo R. *et al.* Acessibilidade digital em ambientes virtuais de aprendizagem: uma revisão sistemática. **Ead em Foco**, v. 11, n. 1, 2021, p. 1-17. DOI: 10.18264/eadfv11i1.1143. Disponível em: <https://eademfoco.cecierj.edu.br/index.php/Revista/article/view/1143>. Acesso em: 22 jul. 2022.

SANTOS, Luciana dos; SOFIATO, Cássia G. Tecnologia e educação inclusiva: o uso de recursos educacionais digitais (REDs). **Revista Exitus**, Santarém, PA, v. 13, n. 1, e023072, p. 01-25, 2023. DOI: 10.24065/re.v13i1.2517. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.ufopa.edu.br/index.php/revistaexitus/article/view/2517>. Acesso em: 19 maio 2024.

SANTOS, Raquel M. dos; CAZUZA, Erika dos S.; ALEIXO, Felipe. TDIC e educação: desafios e possibilidades na prática pedagógica. **Revista Exitus**, Santarém, PA, v. 13, n. 1, e023064, p. 01-17, 2023. DOI: 10.24065/re.v13i1.2528. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.ufopa.edu.br/index.php/revistaexitus/article/view/2528>. Acesso em: 21 maio 2024.

SASSAKI, Romeu Kazumi. Inclusão: o paradigma do século 21. **Inclusão: Revista da Educação Especial**, ano I, n. 1, p. 19-23, out. 2005. Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/revistainclusao1.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2025.

SOUZA, Carlos Magno Alves de. Acessibilidade digital em tempos de pandemia: um

direito fundamental. **Revista Direitos Fundamentais e Alteridade**, Salvador, v.

4, n. 2, p. 143-160, jul./dez., 2020. ISSN 2595-0614. Disponível em:

<https://periodicos.ucsal.br/index.php/direitosfundamentaisealteridade/article/view/783>. Acesso em: 26 set. 2021.

TORRES, Elisabeth F.; MAZZONI, Alberto A.; ALVES, João Bosco da M. A acessibilidade à informação no espaço digital. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 31, n. 3, p. 83-91, set./dez. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ci/a/gPYYvnFkpFYfJGmqpVgk8HF/?lang=pt>. Acesso em: 27 maio 2024.

CAPÍTULO IX

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA GARANTIA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Edna Raquel Hogemann¹

Julia Alfradique Leite²

1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é reconhecidamente relevante no que tange à atuação do Estado no combate a insegurança alimentar, em especial, pela extensão do público atendido. O programa, que conta com financiamento e regulação federal, está presente em todos os municípios e estados brasileiros, cabendo a esses entes a sua implementação e a gestão dos recursos.

Oficialmente criado em 1979, o PNAE foi expandido e intensamente alterado ao longo dos anos. Entre as modificações relevantes, ocorreu a universalização para todos os alunos da educação básica de rede pública e a incorporação de diretrizes que afastaram o caráter assistencialista original do programa, inserindo em um perfil de ação estatal que tem, entre seus objetivos, a garantia do direito humano à alimentação adequada (DHAA). Atualmente, o PNAE é considerado um programa de referência mundial para a defesa do DHAA.

¹ Pós-Doutora em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Doutora e mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF). Professora associada permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Decana do Centro de Ciências Jurídicas, Políticas e de Administração, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: edna.hogemann@unirio.br.

² Mestranda em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Pós-graduada em Análise de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). E-mail: julia.leite@edu.unirio.br.

Entretanto, apesar de se reconhecer a relevância do PNAE na garantia do DHAA, é possível observar que há distanciamento entre o que é planejamento na política pública e o que, de fato, é implementado. A presente pesquisa se interessa exatamente por este distanciamento. Neste sentido, a hipótese que orienta o presente artigo é que o desenho do PNAE traz diversas características que contribuem para a efetivação do direito humano à alimentação, entretanto, há dificuldade em compatibilizar o executado e o programado, mais especificamente, as diretrizes e orientações voltadas ao atendimento das comunidades remanescentes quilombolas.

Busca-se, portanto, entender em quais aspectos a implementação do programa é falha na realização do DHAA nas comunidades remanescentes de quilombolas. Com esse objetivo, a análise será realizada a partir de pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema.

Considera-se a questão especialmente relevante, pois, historicamente, as políticas públicas voltadas para as comunidades remanescentes de quilombolas possuem caráter assistencialista, não vistas como direito dos grupos atendidos e obrigação do Estado. No mesmo sentido, considera-se que o PNAE é, em seu desenho atual, absolutamente relevante na garantia do DHAA, não se restringindo ao fornecimento de alimentos, mas de valorização da cultura alimentar local. Portanto, é necessário superar a perspectiva assistencialista e fortalecer no programa mecanismos que contribuam no sentido de garantir a concretização do DHAA.

A fim de desenvolver a análise, além desta introdução, o presente artigo divide-se em mais quatro tópicos. No primeiro, discute-se o conceito de DHAA e seu reconhecimento no arcabouço jurídico brasileiro. No tópico seguinte, apresenta-se o PNAE, destacando-se no seu histórico e diretrizes e objetivos, as características de DHAA que foram incorporadas ao programa. Em seguida, passa-se à análise da implementação do programa em comunidades quilombolas. Por último, são elaboradas considerações finais.

2 DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Houve um tempo em que se passava fome no Brasil. Hoje não. É considerado politicamente incorreto afirmar que alguém está com fome ou está morrendo de fome. O certo é dizer que esse indivíduo sofre de “insegurança alimentar”. Fica mais suave aos ouvidos sensíveis da classe de economistas e de investidores da bolsa de valores que podem se sentir afrontados com o fato de que nos dias de hoje mais de 33 milhões de brasileiros passam fome todo dia e mais de 125 milhões não têm o que comer todos os dias, segundo dados da pesquisa da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – Rede PENSSAN (2020) (Hogemann *et al.*, 2023, p. 2).

O reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada em âmbito internacional surge, em 1966, com a sua inclusão no artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), da Assembleia Geral das Nações Unidas. Assim,

O direito à alimentação adequada, faz parte do rol dos Direitos Humanos, denominado Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), que até pode parecer meio óbvio, como o direito ao ar para respirar e não morrer sufocado ou à água para não morrer de sede, sendo desse modo, essencialmente básico, pois, assim como os anteriores dele depende o direito à vida” (Hogemann *et al.*, 2023, p. 3).

Inicialmente, o conteúdo da expressão foi objeto de controvérsias entre os países que elaboraram o documento, o que dificultou a adoção de ações para a sua efetivação (Aguar; Padrão, 2021). Apesar da falta de consenso quanto ao significado do direito à época, esse primeiro movimento foi essencial pois representou a assunção de um dever pelos Estados envolvidos e o reconhecimento de um direito internacional dos indivíduos (Soares; Souza, 2015). O Pacto entrou em vigor em 1976, tendo sido ratificado pelo Brasil apenas em 1992.

Posteriormente, durante a Cúpula Mundial de Alimentação ocorrida em 1996, foi solicitada a definição dos direitos relativos ao artigo 11 do PIDESC. Como resultado dos trabalhos realizados pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, em 1999, foi publicado Comentário Geral no 12, com o detalhamento do conteúdo da expressão DHAA. Conforme estabelecido no documento citado, o DHAA se efetiva:

quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos (ONU, 1996).

A publicação estabelece que o DHAA é “indispensável a realização de outros direitos humanos” (ONU, 1999). O conceito incorpora os requisitos de adequação, aceitabilidade cultural, sustentabilidade de acesso e disponibilidade dos alimentos para a realização do direito. A publicação do Comentário 12 foi um passo importante no consenso quanto a amplitude do significado do DHAA, assim como para a exigência de sua satisfação. Analisando o Comentário 12, Siqueira *et al.* (2014) destacam que a definição não restringe o direito ao acesso a alimentos, mas abrange outros direitos.

No Brasil, o direito à alimentação é reconhecido na Constituição de 1988. Embora diversos artigos do texto constitucional já tratassem da questão do direito à alimentação de forma implícita – no direito à vida, à saúde etc. desde a promulgação da Constituição, a sua inclusão no artigo 6º ocorreu por meio da Emenda Constitucional 64 de 2010. Ao tratar da inclusão do direito à alimentação no rol dos direitos sociais, documento produzido pela Associação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (Leão, 2013, p. 54) destaca que:

A abordagem dos direitos humanos é incompatível com o paradigma do assistencialismo e do paternalismo, características historicamente frequentes em ações nessas áreas. A alimentação, como um direito constitucional, exige uma abordagem que reafirme o direito de cada pessoa de ser “titular” – e não “beneficiário” – de políticas públicas voltadas para o alcance da segurança alimentar e nutricional.

Antes mesmo da inclusão do direito à alimentação entre os direitos sociais no texto constitucional, já havia sido promulgada a Lei n. 11.346/2006, que cria “o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada”. Conforme a lei, por meio do SISAN o poder público junto com a sociedade civil organizada deverá formular e implementar as políticas de garantia do DHAA. Especificamente no que tange ao conteúdo do DHAA, o normativo estabelece:

2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006).

Observa-se, portanto, que o direito à alimentação está positivado em diversos normativos do país. Além da lei do SISAN, relativamente ao público predominante do PNAE, outro normativo relevante é o Estatuto da Criança e Adolescentes, que estabelece que assegurar, “com absoluta prioridade”, a efetivação do direito à alimentação é “dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público” (artigo 4 da Lei n. 8.069/90).

O reconhecimento do direito humano à alimentação traz uma perspectiva importante para as políticas públicas do setor. Quando se reconhece como direito, a promoção de condições para a alimentação adequada deve ser garantida de forma a possibilitar a autonomia e empoderamento das populações atendidas e não com o caráter de dependência inerente às ações de perfil assistencialista.

3 PNAE: TRAJETÓRIA E PERSPECTIVA DO DHAA NO PROGRAMA

A oferta de alimentação escolar está prevista no artigo 208, incisos IV e VII Constituição de 1988 e é um programa complementar à política educacional. Por estar presente em todos os estados e municípios e pela magnitude da população contemplada, o PNAE é considerado “um dos maiores programas de alimentação do mundo” (Silva, 2021, p. 2). Relativamente ao tema, cabe destacar que, em 2022, a União repassou de 3,59 bilhões de reais para a execução do programa e foram atendidos mais de 37 milhões de estudantes no país.

A atuação do Estado com o objetivo de oferecer de alimentos nas escolas públicas no Brasil se iniciou ainda nos anos 1950, com a criação da Campanha Nacional de Merenda Escolar, considerada “marco de origem do PNAE atual” (Silva, 2021). Ao longo dos anos, ocorreram diversas modificações na forma como o Estado promoveu a alimentação escolar. Observar essa trajetória de formação da política de alimentação escolar é especialmente interessante para entender como o programa foi se afastando do perfil de uma política assistencialista, de simples oferta de alimentos, e incorporando características de uma política voltada para a garantia do DHAA. A vista disso, passa-se a uma breve apresentação do histórico do programa.

Inicialmente, a gestão das ações da Campanha Nacional de Merenda Escolar era centralizada no âmbito federal, atribuída ao Ministério da Educação e Cultura. Neste contexto, além de a ação ser intensamente centralizada, conforme expõe Silva (2021), os alimentos oferecidos eram oriundos de acordos internacionais. Assim, a ação do governo brasileiro estava vinculada à “interesses estrangeiros na formação de um mercado mundial de alimentos” (Silva, 2021, p. 17).

A partir dos anos 1960, a participação de organismos internacionais foi reduzida e as compras voltaram-se para o mercado interno. Apesar da mudança, que contribuiu para a expansão da indústria alimentícia no país, não houve alteração significativa das características dos programas, que passou a ser intensamente influenciado pela atuação do *lobby* de duas grandes associações de produtores (Silva, 2021).

Na década de 1970, a gestão das ações relacionadas à alimentação escolar permaneceu centralizada, sendo o planejamento, a aquisição e a distribuição dos alimentos pelo território nacional atribuídos ao recém-criado Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. Neste período, as ações eram intensamente marcadas pela homogeneidade dos alimentos oferecidos – na década de 1970, apenas quatro empresas ofereciam 70% do total dos alimentos (Alvarez, 2022). Apesar dessa situação, Silva (2021) registra que houve um avanço no período, com a inclusão de diretriz para compra regionalizada e apoio dos pequenos produtores – essa diretriz foi estabelecida no II Plano Nacional de Alimentação e Nutrição.

Oriundo do desenvolvimento dessas ações voltadas para a alimentação escolar, o PNAE ganha essa denominação em 1979. Inicialmente, o PNAE deveria oferecer uma refeição diária a todos alunos da “rede pública e filantrópica de ensino fundamental” (Silva, 2021). Conforme observa Silva (2021), ainda nos anos 1980, ocorreram as primeiras experiências de descentralização, mas ainda com pouca adesão dos municípios.

A partir de 1994, a execução do programa foi transferida, aos poucos, para os estados e municípios, que passaram, por meio de convênios, a gerir os recursos repassados pela União e a se responsabilizar pela implementação do PNAE no âmbito local. Nesse mesmo ano, por meio da Lei n. 8.913/94, o recebimento dos recursos federais pelos entes federativos que aderissem ao programa foi condicionado a instalação local de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) (Alvarez, 2022). A existência do CAE é fundamental para aprimorar o controle social do programa em nível local e aprimorar a sua implementação.

Em 1998, foi extinta a necessidade de assinatura de Convênio e foi adotado o repasse direto, com valores calculados de acordo com o número de alunos matriculados no ano anterior. Essa alteração é relevante, pois torna a transferência de recursos mais ágil, contribuindo para melhoria da execução (Alvarez, 2022).

Ao analisar o tema, Silva (2021) destaca que a descentralização do PNAE é considerada bastante exitosa e contribuiu para minimizar alguns problemas do programa a época, como por exemplo, homogeneidade dos alimentos e monopólio de fornecedores.

Outras modificações relevantes no programa ocorreram no início dos anos 2000. Neste período, foram inseridos na legislação: a diretriz de valorização dos hábitos alimentares locais; fomento à agricultura regional; a obrigatoriedade de as unidades executoras terem nutricionistas em seu quadro (Alvarez, 2022). Destaca-se, em 2006, a publicação da Portaria Interministerial 1010, que “assume a função pedagógica da alimentação escolar,

além de reconhecer a escola como um espaço propício para a formação de hábitos saudáveis” (Silva, 2021, p. 27).

O programa, atualmente, é regulado pela Lei n. 11.947/09 e tem como objetivo, art. 4, “o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos”. Além da referida lei, o PNAE também é regido pela Resolução 6, de maio de 2020 (Alvarez, 2022).

Os recursos financeiros são repassados pela União de acordo com o número de alunos matriculados em cada ente e devem ser utilizados para a aquisição de gêneros alimentícios e oferta na rede pública da educação básica. Enquanto a regulação do programa é atribuída à União, a sua execução cabe aos entes federativos. Entre suas diretrizes, art. 2, da Lei n. 11.947/09, estão previstas: a provisão de alimentação saudável e adequada, com alimentos variados e que respeitem a cultura e as tradições; a inclusão da educação alimentar na aprendizagem; a universalidade para os alunos matriculados na educação básica da rede pública; a garantia da segurança alimentar e nutricional dos alunos; a participação e controle social; e a aquisição de gêneros alimentícios produzidos no âmbito local, priorizando a produção de comunidades indígenas e remanescentes de quilombos (Brasil, 2009).

Um aspecto relevante da Lei n. 11.947/09 no sentido de garantir o DHAA – além dos inscritos nas diretrizes do programa – foi a introdução da obrigatoriedade de se utilizar, no mínimo, 30% dos recursos federais na compra de produtos oriundos da agricultura familiar, artigo 14. Esse mesmo dispositivo estabelece que sejam priorizados os assentados da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas. Em 2023, foi incluído nessa lista grupos formais e informais de mulheres. Além de direcionar à ação do programa para os agricultores com esses perfis, a lei autoriza dispensa, para esses casos, a realização de licitação.

Essa modificação é extremamente relevante no sentido de contribuir para o desenvolvimento local, autonomia e segurança alimentar desses produtores – que, em geral, estão em situação de vulnerabilidade – e, ainda, para a valorização da cultura alimentar local.

Ao analisar a trajetória do PNAE, Siqueira *et al.* (2014) argumentam que o marco regulatório – definido pela Lei n. 11.947/09 e pela Resolução/CD/FNDE n. 38/2009³ – representou um avanço relevante do programa com vistas à garantia dos Direitos Humanos à Alimentação Adequada. Neste sentido, os autores observam que a legislação incorporou os princípios do DHAA no programa, entre os quais destacam: a “não discriminação”; “acessibilidade”; “disponibilidade”; “adequação”; “sustentabilidade”, “participação e empoderamento”. Como concluem os autores, a materialização desses princípios na legislação é verificada na:

universalização do programa, a obrigatoriedade de compra de gêneros alimentícios de 30% da agricultura familiar, a equidade na determinação dos valores *per capita*,

³ A análise foi realizada durante a vigência da Resolução/CD/FNDE n 38/2009. Atualmente, o programa é regulado pela Resolução CD/FNDE n 06/2020, que manteve os princípios destacados na pesquisa citada.

maior ênfase as ações de educação alimentar e nutricional, a ampliação do número de representantes da sociedade civil nos CAE (Siqueira *et al.*, 2014, p. 308).

Considerando-se as modificações, os autores concluem que o PNAE incorporou a perspectiva da alimentação como um direito, afastando-se do caráter assistencialista que predominava nas políticas anteriores.

É possível observar que a descentralização do programa é essencial no que tange ao cumprimento de alguns desses princípios, como participação, empoderamento e adequação. Entretanto, embora a descentralização seja fundamental para a adaptabilidade do programa às realidades locais, a implementação da política pública se torna mais complexa e, muitas vezes, amplia o distanciamento entre o planejado e o executado.

Problemas na fase implementação das políticas públicas são objeto de parte das pesquisas sobre o tema. Relativamente à questão, é relevante ressaltar apesar de o desenho do programa já ter sido materializado nas normas reguladoras, é observado que política segue sendo formulada em alguma medida na fase da implementação. No caso do PNAE, a questão se complexifica pelo fato de se tratar de uma política formulada e regulamentada em nível federal e executada em âmbito local, com toda a sua diversidade. Neste contexto, questões como vontade política e capacidade burocrática do ente responsável pela implementação etc. acabam impactando nos resultados do programa.

Em auditoria realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) sobre o PNAE, foram identificadas algumas situações como 51% dos entes auditados não aplicavam o percentual mínimo de recursos em compras de alimentos oriundos de agricultura familiar e a atuação dos Conselhos foi considerada deficiente em 52% dos casos. A auditoria também constatou a insuficiência dos alimentos fornecidos para o atendimento dos requisitos de cobertura nutricional estabelecidos na lei (Brasil, 2024).

Os *gaps* identificados pela auditoria citada – e amplamente reconhecido na literatura - demonstram que, apesar de o desenho da política direcionar a ação governamental no sentido de garantir o direito humano à alimentação adequada, ocorre, na prática, um distanciamento entre o formulado e o executado, em decorrência de diversos fatores. Na próxima sessão, serão discutidas as dificuldades específicas encontradas pela literatura na implementação do programa em comunidades quilombolas.

4 IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Inicialmente, é importante demarcar que as comunidades quilombolas são constituídas por grupos de indivíduos que compartilham uma origem étnico-racial específica,

identificada com base no princípio da autoatribuição. Esses grupos têm uma trajetória histórica própria, caracterizada por relações territoriais particulares e pela presunção de ancestralidade negra, que está intimamente ligada à resistência contra a opressão histórica. A formação dessas comunidades remonta ao período da escravidão no Brasil, quando pessoas escravizadas fugiam das fazendas e engenhos para formar comunidades autônomas em áreas remotas, onde podiam viver em liberdade e preservar suas culturas e tradições.

Essas comunidades possuem um profundo vínculo com os territórios que ocupam, os quais são entendidos não apenas como espaços geográficos, mas como lugares de reprodução social, cultural e econômica. Nesse contexto, o reconhecimento formal das comunidades quilombolas e de seus territórios é fundamental para garantir a proteção de seus direitos e a preservação de sua identidade cultural.

Para o acesso a direitos fundamentais, como a titulação de terras, a inclusão em políticas públicas de saúde, educação e segurança alimentar, é imprescindível que as comunidades quilombolas sejam reconhecidas e certificadas pela Fundação Cultural Palmares, órgão responsável pela promoção e preservação da cultura afro-brasileira e pelos processos de reconhecimento e certificação dessas comunidades. Como discutido, o PNAE, ao longo dos anos, passou por diversas modificações, incorporando características de política de garantia de direito humano à alimentação adequada, aproximando-se das realidades locais, com valorização da diversidade cultural dos estudantes e da educação alimentar. Neste sentido, a descentralização da execução da política passa a significar não apenas a possibilidade de maior controle social, mas também de valorização de práticas alimentares como aspecto relevante na formação de identidade dos estudantes.

Quadro 1: Distribuição das comunidades quilombolas certificadas no Brasil por região

Região	Número de Comunidades Quilombolas	Percentual
Sul	131	7,7%
Norte	158	9,2%
Sudeste	241	14,1%
Nordeste	1.075	62,8%
Centro-Oeste	106	6,2%
Total	1.711	100%

Fonte: Elaboração das autoras a partir de informes da Fundação Palmares.

O quadro aponta para o fato de que no Brasil existem 1.711 comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares, sendo certo que na **Região Nordeste**

se encontra a maior concentração de comunidades quilombolas certificados, com 62,8% e, em sentido oposto, na **Região Centro-Oeste** ocorre a menor concentração, com 6,2%.

Relativamente essas comunidades remanescentes de quilombolas, em 2019, foram atendidos 240 mil estudantes nessa modalidade (Brasil, 2021). Atualmente, legislação do PNAE estabelece um valor diferenciado *per capita* para os estudantes quilombolas – em 2020, esse 43,7% maior que o dos demais estudantes (Fortunato *et al.*, 2023). Para esses grupos, o programa também determina que os cardápios devem ser elaborados com o objetivo de atender, no mínimo, 30% das necessidades nutricionais por dia – para os outros alunos, a oferta é de 20% do total, considerando-se uma refeição. Igualmente, ao possibilitar a compra direta de produtores quilombolas, priorizando esses grupos, o programa volta-se para o estímulo de geração de renda, além de direcionar-se para a mitigação da insegurança alimentar (Sousa *et al.*, 2013). As ações diferenciadas para alguns grupos partem do diagnóstico da existência de situações de vulnerabilidade e insegurança alimentar mais predominante entre essas pessoas.

Quadro 2: Quadro estatístico com base nas informações fornecidas sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e seu impacto nas comunidades quilombolas

Indicador	2019	2020	Comentários
Número de Estudantes Quilombolas Atendidos ⁴	240 mil	(não mencionado)	O dado refere-se ao número de estudantes quilombolas atendidos pelo PNAE em 2019.
Valor Per Capita Diferenciado para Estudantes Quilombolas	(não mencionado)	43,7% maior que o dos demais	Em 2020, o valor per capita para estudantes quilombolas era 43,7% maior do que para outros.

⁴ Notas Explicativas:

- **Número de Estudantes Quilombolas Atendidos:** Refere-se ao número de estudantes quilombolas atendidos pelo PNAE.
- **Valor Per Capita Diferenciado:** O valor per capita é maior para estudantes quilombolas, refletindo uma política de apoio diferenciado.
- **Percentual das Necessidades Nutricionais Atendidas:** Representa o percentual mínimo das necessidades nutricionais diárias atendidas pelo PNAE.
- **Compra Direta de Produtores Quilombolas:** Indica a política de priorização na compra de alimentos diretamente de produtores quilombolas.
- **Motivação das Ações Diferenciadas:** Refere-se ao diagnóstico de maior vulnerabilidade e insegurança alimentar entre comunidades quilombolas.

Indicador	2019	2020	Comentários
Percentual das Necessidades Nutricionais Atendidas	30% das necessidades nutricionais	30% das necessidades nutricionais	Para estudantes quilombolas, o PNAE deve atender a 30% das necessidades nutricionais diárias.
Percentual das Necessidades Nutricionais Atendidas (Outros)	20% das necessidades nutricionais	20% das necessidades nutricionais	Para os demais estudantes, o PNAE atende a 20% das necessidades nutricionais diárias.
Compra Direta de Produtores Quilombolas	(não mencionado)	Priorização de compra direta	O programa estimula a geração de renda por meio da compra direta de produtores quilombolas.
Motivação das Ações Diferenciadas	(não mencionado)	(não mencionado)	As ações diferenciadas são baseadas na maior vulnerabilidade e insegurança alimentar dessas comunidades.

Fonte: Elaboração das autoras

Outra questão especialmente relevante no que tange aos grupos remanescentes de quilombolas é que o tema da diversidade alimentar e a preocupação com a questão cultural da alimentação tem ocupado espaço na agenda do PNAE depois dos anos 2000. Nesse sentido, Corrêa, Cardoso e Silva (2020) destacam a Resolução n. 26/13, que introduziu a obrigatoriedade de os cardápios atenderem às especificidades culturais locais, e registram que

o dispositivo surgiu estrategicamente em um contexto de globalização, como incentivo à desaceleração dos gostos, de homogeneização de identidades e de riscos para a realidade cultural das populações, em especial para as comunidades tradicionais (Corrêa; Cardoso; Silva, 2020, p. 153).

Atualmente, além de respeito à cultura alimentar, a Resolução 6 de maio de 2020 estabeleceu que deve ser priorizada a oferta de alimentos *in natura* e as compras de alimentos processados e ultraprocessados devem estar limitadas à 20% da utilização dos recursos repassados pela União aos entes.

Tais modificações na legislação, além de reconhecerem a relevância da qualidade da alimentação na saúde e desenvolvimento dos estudantes, incorporam ideias como importância da escola na educação alimentar, pertencimento, valorização das identidades

culturais, fortalecimento da memória coletiva. Neste contexto, a escola se apresenta como espaço propício para atuação do Estado no sentido de implementar, em âmbito local, respeitando a cultura alimentar, as ações de segurança alimentar de forma regular e permanente (Sousa *et al.*, 2013).

Entretanto, apesar de o marco regulatório do programa ter avançado de modo significativo, ainda são observadas algumas dificuldades na efetivação do DHAA.

O Observatório da Alimentação Escolar, em documento elaborado com recomendações para aprimoramento do programa, destaca que os normativos que regulam a compra pública e os aspectos nutricionais previstos nos cardápios não são adequados às comunidades tradicionais. Entre as dificuldades, o relatório afirma que:

a ausência de normativos específicos para a regulamentação das compras de alimentos para o PNAE em terras e territórios tradicionais; diretrizes nutricionais que inviabilizam cardápios regionalizados; cadastros nacionais que ainda não incorporam todas as categorias de povos e comunidades tradicionais; poucas chamadas públicas diferenciadas; e a enorme dificuldade de acesso a toda a documentação exigida durante todo o processo de cadastro ao PNAE (ÓAÊ, 2024, p. 2).

Além das dificuldades impostas pela própria legislação, a literatura identifica outros problemas que ocorrem na implementação do programa, distanciando a política executada da formulada.

Em pesquisa etnográfica sobre a execução do PNAE no quilombo Umarizal, Pará, Corrêa, Cardoso e Silva (2020) concluíram que havia um distanciamento entre o PNAE e a cultura alimentar local. No caso analisado, os entrevistados relataram problemas como falta de determinados alimentos culturalmente importantes, modo de preparo diferente da cultura local, além da introdução de alimentos externos. Nessa análise, os autores destacam que uma das dificuldades se origina na

incompreensão dos gestores municipais a respeito dos hábitos alimentares culturalmente diferenciados, etnicamente marcados e socialmente construídos como identidades de resistência ante as lógicas englobantes da sociedade brasileira (Corrêa; Cardoso; Silva, 2020, p. 148).

Também analisando as comunidades remanescente de quilombolas de Goiás, Fortunato *et al.* (2023) constataram que os representantes do CAE entrevistado desconheciam o valor *per capita* destinado aos estudantes quilombolas. Além disso, cinco escolas em áreas de comunidades quilombolas não estavam cadastradas como tal e, portanto, não re-

cebiam os valores diferenciados. Outra falha identificada foi nutricionista como responsável técnico da elaboração dos cardápios só foi verificada na metade das escolas estudadas. Os autores também constataram a compra da agricultura familiar em 54,8% das escolas, sendo os fornecedores quilombolas apenas parte desses fornecedores. A partir da análise, os autores concluem que, em geral, a execução do programa nas comunidades remanescentes de quilombolas não atende à legislação do PNAE.

Quadro 3: Indicadores nutricionais e alimentares em comunidades quilombolas

Indicadores Nutricionais e Alimentares	Percentual / Números
Amostra do Estudo	2.723 crianças menores de cinco anos
Déficit de Altura/Idade	11,6%
Déficit de Peso/Idade	8,1%
Situação Nutricional	Pior em famílias menos favorecidas socioeconomicamente
Consumo Alimentar	- Maioria das crianças de 3 a 11 anos consumiam menos de 3 refeições por dia - 7,5% da população de 11 anos ou mais também consumia menos de 3 refeições por dia
Indicativo de Insegurança Alimentar (InSAN)	Presente em famílias quilombolas
Estudo em 14 comunidades quilombolas do Tocantins	15,0% de InSAN grave, observado entre adultos e crianças

Fonte: Elaboração das autoras a partir dos dados da Chamada Nutricional Quilombola.

Esse quadro sintetiza as informações do estudo sobre o estado nutricional e a insegurança alimentar em comunidades quilombolas, destacando os principais achados. Apesar das políticas públicas no Brasil refletirem uma preocupação com a qualidade de vida, um inquérito nacional realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em comunidades quilombolas revela que a maioria dessas famílias ainda vive em situação de extrema pobreza. Apenas 29% delas têm acesso ao serviço de coleta de lixo, 24% contam com esgotamento sanitário e 56% têm acesso à água encanada. Estudos conduzidos em comunidades do Tocantins, Pará e Paraíba corroboram esses dados, indicando que a insegurança alimentar (InSAN) afeta 85% das famílias, com alta prevalência de domicílios construídos de adobe, palhoça ou taipa.

Por fim, considerando os dados relativos às compras de ultraprocessados por municípios com comunidades quilombolas, Duran *et al.* (2023) constataram que tais municí-

prios realizaram gastos com alimentos processados e ultraprocessados acima do percentual de 20% definido na Resolução n. 6 de 2020.

Observa-se, portanto, que os *gaps* entre o previsto no programa e o executado são resultado tanto de dificuldades oriundas da própria legislação do PNAE quanto de questões relativas à gestão local. Assim, quanto a legislação, é interessante considerar possibilidades de alterações no desenho do programa de modo que atenda melhor às necessidades específicas de comunidades remanescentes de quilombolas – assim como povos tradicionais e indígenas. Em outra frente, é necessária adoção de mecanismos de aprimoramento da gestão local, com ações no sentido de divulgação das especificidades do PNAE, capacitação técnica para atendimento às diretrizes do programa e aperfeiçoamento da atuação dos conselhos e do controle social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política pública voltada à garantia do direito humano à alimentação adequada nas comunidades quilombolas evidencia avanços importantes, mas também revela desafios persistentes. O PNAE desempenha um papel fundamental na promoção da segurança alimentar e nutricional desses grupos, ao assegurar um atendimento diferenciado e inclusivo que reconhece a vulnerabilidade socioeconômica e cultural das comunidades quilombolas. A alocação de recursos per capita diferenciados e a exigência de cardápios que atendam a necessidades nutricionais específicas são medidas positivas que reforçam o compromisso do Estado com a equidade.

No entanto, a implementação do programa enfrenta dificuldades, como o acesso desigual a serviços básicos e a insegurança alimentar ainda prevalente. A continuidade e a eficácia do PNAE dependem da superação dessas barreiras, bem como do fortalecimento das políticas públicas que apoiam a autonomia e a sustentabilidade das comunidades quilombolas. O reconhecimento da especificidade dessas comunidades e a promoção de um diálogo constante entre os gestores públicos, lideranças quilombolas e a sociedade civil são essenciais para aprimorar a política e garantir que o direito à alimentação adequada seja plenamente realizado.

O PNAE, conforme apontado nos estudos, é um programa absolutamente relevante para a garantia do DHAA e representa uma política com resultados significativos no âmbito da segurança alimentar e educacional. Embora seja possível observar um descompasso entre o planejamento e a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, essa situação é comum em iniciativas governamentais, especialmente quando se considera a necessidade de coordenação entre diferentes níveis federativos – tendo em vista que o

programa é formulado pela União, mas implementado pelos entes locais – e a diversidade socioeconômica e cultural presente no Brasil.

Essa disparidade entre o idealizado e o realizado destaca a importância de análises críticas contínuas que possam identificar desafios específicos e propor soluções concretas para aprimorar o programa. A identificação de obstáculos, sejam eles de natureza operacional, estrutural ou cultural, é crucial para ajustar tanto o desenho do programa quanto a sua gestão.

Portanto, é essencial reconhecer que, apesar das dificuldades inerentes, o Programa Nacional de Alimentação Escolar representa um importante mecanismo de promoção do direito à alimentação adequada. A partir das lições extraídas da implementação em comunidades quilombolas, é possível aperfeiçoar a estratégia, garantindo maior efetividade na aplicação dos recursos, melhorando a equidade no acesso e assegurando que as especificidades culturais e alimentares dessas comunidades sejam respeitadas e integradas no processo. Dessa forma, o programa pode continuar evoluindo e cumprindo seu papel essencial na promoção da segurança alimentar e nutricional em todo o território nacional.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Odaleia Barbosa de; PADRÃO, Susana Moreira. Direito humano à alimentação adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 143, p. 121-139, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/7GNQn7YqWL6wYZncbLRnSN/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 29 ago. 2025.

ALVAREZ, Daniela Bicalho. **O PNAE em fatos e números**: a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, DF: FIAN Brasil, 2022. Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/02/fatos-e-numeros-online_FIAN_ideal-2.pdf?swcfpc=1. Acesso em: 12 de ago. 2024.

BRASIL. Alimentação escolar de comunidades tradicionais: o PNAE quilombola. **Policy Brief**, n. 5, 2021. Disponível em: <https://centrodeexcelencia.org.br/wp-content/uploads/2021/12/PolicyBrief5PT.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação**: Ministério da Educação – MEC. Exercício 2015 a 2020. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1132360>. Acesso em: 29 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras

providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001 e a Lei n 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 29 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução n. 6, de 8 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-no-6-de-08-de-maio-de-2020/view>. Acesso em: 12 de ago. 2024.

CORRÊA, Nádia Alinne Fernandes; CARDOSO, Luis Fernando Cardoso; SILVA, Hilton Pereira. Comida de quilombo na merenda escolar: interfaces entre a cultura alimentar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Amazonica Revista de Antropologia**, v. 12, n. 1, p. 145-163, 2020. DOI: 10.18542/amazonica.v12i1.8497. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/amazonica/article/view/8497>. Acesso em: 23 ago. 2025.

DURAN, Ana Clara *et al.* Oferta de alimentos processados e ultraprocessados na alimentação escolar em municípios com maior proporção de estudantes indígenas e de povos e comunidades tradicionais. In: SANTARELLI, Mariana; CUNHA, Luana de Lima (org.) **Dossiê ÓAÉ 2023-2024: diversidades e desigualdades na alimentação escolar**. Brasília, DF: FIAN Brasil; Observatório da Alimentação Escolar, 2023. p. 54-71. Disponível em: https://alimentacaoescolar.org.br/wp-content/uploads/taianacan-items/388/7573/dossie2023_oae_web-2.pdf. Acesso em: 12 ago. 2024.

FORTUNATO, Geisa Juliana Gomes Marques *et al.* Avaliação da alimentação escolar: o cenário das comunidades remanescentes de quilombos em Goiás. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 30, 2023. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8666895>. Acesso em: 12 ago. 2024.

HOGEMANN, Edna Raquel *et al.* Sobre as políticas públicas de combate à insegurança alimentar: uma reflexão atual e necessária na perspectiva Ubuntu. **Revista Internacional Consinter de Direito**, 2023. DOI: 10.19135/revista.consinter.00016.07. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/0001607>. Acesso em: 16 ago. 2024.

LEÃO, Marília (org.). O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Brasília, DF: Associação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRAN-

DH). 2013. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 12 ago. 2024.

ÓAÊ – OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **Compras públicas para a alimentação escolar entre povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais**. Brasília, DF: ÓAÊ, 2024. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/carta-de-recomendacoes-compras-publicas-para-a-alimentacao-escolar-entre-povos-indigenas-quilombolas-e-comunidades-tradicionais-por-onde-avancar/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos. **Comentário Geral n. 12 – O Direito Humano a Alimentação Adequada** (art. 11). Nova Iorque: ONU, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2024.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)**. Nova York: ONU, 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

SILVA, Sandro Pereira. Panorama da produção acadêmica sobre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil. **Texto para Discussão 2656**, Rio de Janeiro; Brasília: IPEA, maio 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/8c04e266-7dd5-4cbe-b7b3-a1c627e9f02b>. Acesso em: 23 ago. 2025.

SIQUEIRA, Renata Lopes de *et al.* Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 1, p. 301-310, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/Y36FpmxJQbDYqKCWYMyCKDH/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

SOARES, Mário Lúcio Quintão; SOUZA, Mércia Cardoso de. **A interface dos direitos humanos com o direito internacional**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

SOUZA, Lucilene Maria de *et al.* Alimentação escolar nas comunidades quilombolas: desafios e potencialidades. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, p. 987-992, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/qJqs6t9skFds6CmYBKk873z/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CAPÍTULO X

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: PERSPECTIVAS PARA O ENSINO MÉDIO

Carla Imenes¹

Tatiane Teodoro Silva²

1 INTRODUÇÃO

A educação é um direito garantido pela Carta Magna e a necessidade de que esta seja priorizada na construção de uma sociedade mais justa, equânime e solidária é evidenciada nas políticas públicas nacionais. É consenso que por meio da educação é possível formar indivíduos capazes de interpretar criticamente a realidade, comprometidos com o exercício do protagonismo social e participantes engajados na vida pública.

Compreende-se que o processo educacional mostra ao aprendiz seu potencial de influenciar o meio e fomenta nele a consciência de que as transformações precisam estar pautadas em valores democráticos. Neste sentido, analisar a educação sob o viés interdisciplinar é essencial para que consigamos avançar qualitativamente na elaboração e concretização de políticas públicas educacionais.

Este artigo propõe articular a área de Direitos Humanos e Educação, tendo como foco as políticas públicas referentes à Educação em Direitos Humanos (EDH) voltadas para a Educação Básica. Para atingir este propósito será analisado o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (DNEDH) e o Caderno de Educação em Direitos Humanos.

A metodologia adotada é a pesquisa documental (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009), pois busca-se o levantamento e análise crítica dos documentos governamentais

¹ Doutora em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-doutora em Educação pela Universidade de Sydney. Professora adjunta na Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: carlaimesenes@ufv.br

² Licencianda em Ciências Biológicas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: tatiane.teodoro@ufv.br

mencionados acima, com intuito de ampliar os conhecimentos e de contribuir com as reflexões e debates sobre a temática.

Além disso, utiliza-se a abordagem do ciclo de políticas (Bowe, Ball, Gold, 1992; Mainardes, 2006) como orientação metodológica, visto que a investigação se baseia em três aspectos: o contexto de influência – que analisa o processo de movimentação social e política que gera a criação das políticas públicas; o contexto da produção – que se relaciona ao contexto político onde é construída a lei e ao texto aprovado; e, por último, o contexto da prática – o qual enfatiza o estudo da aplicabilidade do texto legal.

A pesquisa está estruturada em três fases: i) na análise histórica e legal dos documentos oficiais sobre EDH; ii) no estudo dos conceitos e conexões entre democracia, cidadania, direitos humanos e educação; iii) na interpretação dos limites e potencialidades que os documentos legais e produções acadêmicas apresentam frente ao tema. No entanto, admoesta-se que a terceira etapa está em curso e será posteriormente compartilhada.

As inferências iniciais nos indicam que a EDH ocupa relevante espaço nos planos e programas governamentais, porém o fato desses documentos serem orientadores, isto é, não serem obrigatórios, torna difícil efetivar suas propostas na prática escolar. Ademais, o não direcionamento de verba específica para implementação da EDH, seja na formação continuada dos docentes ou no currículo da Educação Básica e Superior, torna árduo viabilizar a estrutura necessária para implantar tais orientações nas escolas.

Por fim, assinala-se que os dados e reflexões compartilhados neste artigo representam um trabalho em construção. A ideia é gerar novas indagações, elaborações e experiências que auxiliem no estudo do tema, a fim de produzir uma valorosa contribuição para o debate sobre EDH como um instrumento de potencialização da cidadania e da democracia.

2 ANALISANDO AS PROPOSTAS GOVERNAMENTAIS PARA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos teve sua versão final publicada em 2006, atualizada em 2007 e uma terceira impressão em 2018. O Plano define a EDH como um processo sistemático e multidimensional que orienta a formação dos sujeitos de direitos. Outrossim, assevera que a EDH deve promover o conhecimento sobre a trajetória histórica dos direitos humanos; valores, atitudes e práticas sociais compatíveis com a cultura dos direitos humanos; formação da cidadania ativa; desenvolvimento de estratégias metodológicas participativas; e fortalecimento de práticas que favoreçam os direitos humanos (Brasil, 2018).

Dentre as metas do Plano, podemos salientar que este almeja alavancar o papel estratégico da EDH no fortalecimento do Estado Democrático de Direito; o papel dos direitos

humanos na construção de uma sociedade justa, equitativa e democrática; a promoção de ações conjuntas entre o poder público e a sociedade civil que propiciem a implantação da EDH; e a potencialização da EDH como tema transversal.

O segundo documento é o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 (Brasil, 2029) –, pois é um marco legal e uma referência política significativa. A Lei n. 12.986, de 2 de junho de 2014 (Brasil, 2014) que institui o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) é um exemplo da influência que o Programa exerce sobre o Legislativo. O CNDH tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos.

Apesar da inegável influência do PNDH-3, é impreterível ressaltar que o Decreto n. 10.087 (Brasil, 2019) revogou inteiramente o artigo 4º que instituiu o Comitê de Acompanhamento e Monitoramento do Programa e que isso tem dificultado sobremaneira a aplicabilidade e eficácia do referido documento.

O PNDH-3 é estruturado em seis Eixos Orientadores: Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil; Desenvolvimento e Direitos Humanos; Universalização de Direitos em um Contexto de Desigualdade; Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; Educação e Cultura em Direitos Humanos; Direito à Memória e à Verdade.

O eixo que diretamente se articula ao tema deste estudo é o de Educação e Cultura em Direitos Humanos. Este é composto por cinco diretrizes: i) a efetivação das diretrizes e dos princípios da política nacional de EDH para fomentar a cultura de direitos; ii) a promoção dos princípios da democracia e dos direitos humanos por meio da educação em todos os níveis de ensino; iii) a valorização da educação não formal como estratégia de defesa e ampliação dos direitos humanos; iv) o fortalecimento da EDH no serviço público; e v) a garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para consolidação de uma cultura em direitos humanos.

O Programa notabiliza a EDH como elemento substancial para a concretização, a defesa e a expansão dos direitos humanos. A EDH tem seu valor ratificado também pela Resolução n. 1, de 30 de maio de 2012, do Conselho Nacional de Educação, que cria as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos – DNEHD (Brasil, 2012a).

As diretrizes reconhecem a EDH como um dos eixos fundamentais do direito à educação e instituem como objetivo principal a formação para a vida e para a convivência, no exercício cotidiano dos direitos humanos como forma de vida e de organização social, política, econômica e cultural nos níveis regionais, nacionais e global. Ademais, definem como princípios da EDH: a dignidade humana, a igualdade de direitos, o reconhecimento e valorização das diferenças e das diversidades, a laicidade do Estado, a democracia na educação, a transversalidade e a sustentabilidade socioambiental.

As DNEDH devem ser observadas pelos sistemas de ensino e inseridas no currículo da Educação Básica e Superior. O documento sugere três formas para incorporar a temática à organização curricular. A primeira via transversalidade, recomendando que os temas relacionados aos direitos humanos sejam abordados interdisciplinarmente. A segunda possibilidade é introduzir os temas como conteúdo específico de uma disciplina que faz parte do currículo. A terceira é criar uma estratégia que articule transversalidade e disciplinaridade.

O Parecer n. 8 do Conselho Nacional de Educação (Brasil, 2012b), explicita o processo de elaboração das diretrizes e a proposta final da resolução. Posteriormente, o texto é absorvido pelo Caderno de Educação em Direitos Humanos (Brasil, 2013). Este material apresenta o contexto histórico nacional e internacional dos direitos humanos, difunde as DNEDH e compartilha sugestões metodológicas para trabalhar a EDH nas salas de aula em todos os níveis de ensino.

Ante ao exposto, impende destacar que as reflexões aqui apresentadas representam os primeiros passos no percurso de análise e debate sobre a EDH a partir dos documentos citados. Ainda assim, é essencial compartilhar duas inferências significativas:

- 1) Percebe-se que a EDH conquistou espaço importante nos planos e programas governamentais, mas tais documentos são apenas orientadores. A Base Nacional Comum Curricular, documento normativo obrigatório, se restringe a mencionar que cada sistema de ensino, de acordo com sua autonomia e competência, integre as propostas pedagógicas e aos currículos temas como a EDH.
- 2) Apreende-se que não há direcionamento de verba específica para implementação da EDH, seja na formação continuada dos docentes ou no currículo da Educação Básica e Superior. Portanto, é difícil argumentar que será desenvolvido a estrutura necessária para efetivar estas orientações na prática escolar.

Posto isso, cabe ainda reconhecer a importância de investigar se estes planos e programas estão ecoando nas escolas, quais limites têm enfrentado e quais potencialidades têm surgido. Analisar os documentos é indispensável, mas captar as nuances de implantação oferecerá uma possibilidade ímpar de elaborar críticas e compor novas propostas para o campo da EDH.

3 CONCEITUANDO DEMOCRACIA, CIDADANIA, EDUCAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

A partir da investigação dos documentos governamentais, evidenciou-se a necessidade de melhor assimilar as articulações entre Democracia, Cidadania, Educação e Direitos Humanos. Por isso, optou-se por desenhar as linhas gerais de tais conceitos a fim de perceber as conexões entre eles.

A democracia é compreendida como um regime político fundamentado na soberania popular, com respeito integral aos direitos humanos e no qual os cidadãos têm o direito e o dever de participar da vida pública. Esta consolida-se na tomada de decisões que representem equitativamente a coletividade; na formação do cidadão como um governante em potencial; no acompanhamento e na fiscalização contínua das ações dos representantes políticos; e na renovação periódica das pessoas no poder (Benevides, 2006). Por conseguinte, a cidadania é imprescindível à democracia.

A cidadania é composta por três dimensões (Cogan; Morris; Print, 2002). A primeira pauta-se no conhecimento, afinal é basilar que o sujeito assimile noções de democracia, direitos e deveres, organização dos três poderes, processo eleitoral e função dos representantes eleitos, dentre outros saberes. A segunda articula-se a capacidade de participar da vida pública. O cidadão precisa ser capaz de cooperar com o planejamento e a tomada de decisão para resolver problemas coletivos; elaborar iniciativas comprometidas e responsáveis com a comunidade e para além dessa; refletir criticamente sobre as informações; dialogar com a diferença; e solucionar pacificamente conflitos. A terceira se volta ao desenvolvimento de atitudes que exponham seu pertencimento e engajamento. Por exemplo, solidariedade, empatia, responsabilidade com o coletivo, valorização e respeito à diversidade, criticidade, e compromisso com os princípios da democracia e com a proteção dos direitos humanos.

A cidadania ativa é formada pela articulação das três dimensões e a educação é insubstituível na formação deste cidadão crítico, consciente, capaz, pertencente e engajado à vida pública. Nas palavras do mestre Paulo Freire:

A Escola Cidadã, então, é a escola que viabiliza a cidadania de quem está nela e de quem vem a ela. Ela não pode ser uma escola cidadã em si e para si. Ela é cidadã na medida em que se exercita na construção da cidadania de quem usa o seu espaço. A Escola Cidadã é uma escola coerente com a liberdade que, brigando para ser ela mesma, luta para que os educandos-educadores também sejam eles mesmos. E como ninguém pode ser só, a Escola Cidadã é uma escola de comunidade, de companheirismo. É uma escola que não pode ser jamais licenciosa nem jamais autoritária. É uma escola que vive a experiência tensa da democracia (Freire, 1997 *apud* Padilha, 2001, p. 61).

A noção de educação na qual se sustenta esta pesquisa, advoga a favor da valorização e respeito às diferenças, da participação cotidiana como estratégia de fortalecimento da democracia para além de seus muros, da criticidade na interpretação do mundo e da criação de caminhos que superem as injustiças e quaisquer violações de direitos. À vista disso, é indubitável a contribuição da Educação em Direitos Humanos (EDH), pois ela se dedica a ensinar que os saberes e culturas são plurais e igualmente legítimos; a promover de forma

interdependente, indivisível e integral os direitos humanos; a assumir uma prática social e política emancipatória, fomentadora de uma ética democrática compromissada com a plenitude da dignidade de vida. Consentaneamente, Candau (2007, p. 61) destaca que a EDH:

1. é indispensável para o desenvolvimento dos direitos humanos; 2. deve articular as categorias da igualdade e da diferença; 3. deve realizar o empoderamento dos atores sociais; 4. é uma filosofia e deve integrar a cultura escolar; 5. Está assentada no tripé: a) conhecer e defender direitos; b) respeitar a igualdade de direitos dos outros e c) deve estar comprometida com a defesa dos direitos dos outros.

Os direitos humanos são um conjunto de normas basilares que se dedicam a proteger a dignidade de todos os seres humanos. Eles são universais, indivisíveis, inalienáveis, imprescritíveis, interdependentes e integrados aos direitos civis, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Sendo assim, avulta-se a noção de que os quatro conceitos estão obviamente interligados e que precisam ser pensados de forma associada para que a sociedade perceba a complexidade, o valor e os benefícios desta conexão para o bem público. Assegurar uma educação pública, gratuita e de qualidade é crucial para promover a cidadania, proteger os direitos humanos e assegurar a democracia.

4 A ÁREA DE CIÊNCIAS DA NATUREZA NA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR: UM PANORAMA CONCRETO

Na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) os direitos humanos aparecem como conhecimentos integrados a vários aspectos, direta ou indiretamente. Eles são expressos nas competências gerais n. 7 e 9, e indiretamente nas competências gerais n. 1, 3, 6 e 10 (Brasil, 2018, p. 9-10).

Esta circunstância, demonstra um avanço em relação aos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) que não mencionam em nenhum momento os direitos humanos. No entanto, por se tratar de um parâmetro curricular, ele permitia mais maleabilidade em relação ao conteúdo aplicado se comparado a BNCC, pois se trata de um documento normativo.

Na área de Ciências da Natureza, especificamente no ensino da Biologia, não é feita nenhuma inferência objetiva a direitos humanos. Podemos estabelecer articulações indiretas com a competência n. 3, pois esta possui habilidades vinculadas à cidadania. Portanto, observa-se que não houve uma preocupação sólida de integrar os direitos humanos a qualquer conteúdo abordado no currículo de Biologia.

A terceira competência específica das Ciências da Natureza e suas tecnologias para o Ensino Médio é:

Investigar situações-problema e avaliar aplicações do conhecimento científico e tecnológico e suas implicações no mundo, utilizando procedimentos e linguagens próprios das Ciências da Natureza, para propor soluções que considerem demandas locais, regionais e/ou globais, e comunicar suas descobertas e conclusões a públicos variados, em diversos contextos e por meio de diferentes mídias e tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC) (Brasil, 2018, p. 543).

Percebe-se, ainda, que a atual BNCC não deixa claro o papel de cada uma das três disciplinas que compõem a área de Ciências da Natureza: Física, Química e Biologia. Ademais, não há uma definição dos conhecimentos específicos de cada uma das disciplinas, tampouco uma defesa enfática do valor das ciências para interpretar e agir em busca de uma transformação social comprometida com justiça e equidade.

Outro fator a considerar, é que a redução da carga horária geral básica não define qual disciplina terá seus créditos reduzidos. No entanto, é inegável que apenas Língua Portuguesa e Matemática não sofreram diminuição. A redução ocorreu de forma geral na grade, dificultando ainda mais a implementação total do currículo. Então, apesar de propor uma educação integral, na prática observamos uma redução da qualidade e do tempo do ensino das ciências naturais.

Um artigo publicado em 2018 assevera que a 1ª e a 2ª versão da BNCC foram embasadas nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) de 2012, na qual havia a divisão das disciplinas. Porém, a versão que foi publicada da BNCC suprimiu esta separação. Da mesma forma, as alterações que a Lei n. 13.415/2017 realizou na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), excluiu a divisão entre as disciplinas (Marcondes, 2018). Assim, a partir dessas três modificações inferimos uma mudança na modalidade da educação nacional onde a Biologia, sob o argumento de uma área comum, perde a um só tempo especificidades, definição de conteúdos e carga horária, sendo relegada a coadjuvante no currículo do Ensino Médio.

Além disso, um aspecto importante observado durante a construção da BNCC é que foi retirado da versão final o eixo que trata de assuntos conceituais em Ciências da Natureza. Isso nos leva a pensar em pelo menos duas hipóteses. A primeira é que os conhecimentos específicos já deveriam ser ensinados, claramente, de forma condensada, durante o período do ensino fundamental. E a segunda que a mesa política relatora dessa nova proposta educacional julga que a base intelectual do conhecimento não é tão relevante para solucionar problemas.

No seu sentido geral, a Biologia estuda os seres vivos em todos os seus aspectos. Por conseguinte, estudar Biologia é entender as influências históricas, políticas, econô-

micas, sociais, culturais, ambientais, éticas e morais que orbitam em torno da vida. A compreensão da natureza e da dinâmica ecológica e evolutiva, na qual ela está inserida, dá base para tomar decisões conscientes sobre o presente e o futuro. Destarte, os processos, práticas e procedimentos da investigação científica devem ser disseminados para alfabetização científica, pois esta influencia diretamente no prestígio científico e incentiva a produção de novos conhecimentos pelos jovens.

Como exemplo, argumento que a competência específica n. 2 das Ciências da Natureza poderia ser associada à resolução aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada no dia 28 de julho de 2022 em Nova York, que instituiu o meio ambiente limpo, saudável e sustentável como um direito humano.

Analisar e utilizar interpretações sobre a dinâmica da Vida, da Terra e do Cosmos para elaborar argumentos, realizar previsões sobre o funcionamento e a evolução dos seres vivos e do Universo, e fundamentar e defender decisões éticas e responsáveis (Brasil, 2018, p. 553).

Nessa perspectiva, ela poderia ser alterada para: Analisar e utilizar interpretações sobre a dinâmica da vida, da Terra e do Cosmos para elaborar argumentos, realizar previsões sobre o funcionamento e a evolução, bem como aferir sobre a desestabilização dos ecossistemas e o impacto das alterações dos ciclos biogeoquímicos sobre a vida, visando um futuro em que o direito humano a um ambiente limpo e saudável seja garantido. Sendo assim, seriam ampliados os conceitos que relacionam a ciência, a tecnologia e a sociedade, já que, cada dia mais, são indissociáveis.

Falar sobre Biologia é falar sobre a vida e isso precisa ser refletido no currículo, nas metodologias e nas práticas educativas experienciadas na escola, desenvolvendo a cidadania e o respeito integral aos direitos humanos. Desse modo, é indispensável o conhecimento histórico da construção da ciência para melhor propor estratégias para construir o futuro que se deseja alcançar. Reconhecendo que a Terra não está a nosso serviço e que a vida vai continuar com ou sem humanos. Por isso, devemos almejar o equilíbrio e formar cidadãos dispostos a lutar pelo direito humano a viver e a conviver num meio ambiente limpo, saudável e sustentável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa, verificou-se que a EDH conquistou espaço importante nos planos e programas governamentais, mas que por serem tais documentos apenas orientadores, isto é, sem poder normativo para exigir sua execução, há considerável dificuldade de

enraizamento nas instituições educacionais. A falta de verba específica para a implementação da EDH, em todas as dimensões educacionais, é outro fator que imputa um desafio ainda maior aos planos e programas aqui estudados.

Concluiu-se que as conexões entre Democracia, Cidadania, Educação e Direitos Humanos são indispensáveis e complexas, mas compreender o valor e os benefícios destas articulações é crucial para potencializar o protagonismo social dos cidadãos. Garantir uma educação pública, gratuita e de qualidade é imperativo para promover a cidadania ativa, proteger os direitos humanos e assegurar a democracia. Sendo assim, é preciso que tal integração seja positivada em documentos oficiais e leis, a fim de que se torne exigível.

Observou-se que há repertório de políticas públicas para sustentar a relevância da EDH e que elas podem estabelecer pontos de contato profícuos com a BNCC. No entanto, as mudanças realizadas na BNCC do Ensino Médio foram improdutivas e secundarizaram a EDH e a promoção/defesa dos direitos humanos. A cidadania exposta na BNCC não valoriza suficientemente os conhecimentos conceituais, o pensamento crítico e o papel das ciências naturais, menos ainda os direitos humanos.

Os direitos humanos podem ser empregados como tema interdisciplinar que pode evitar o fracionamento limitado dos conteúdos disciplinares. Todavia, são superficialmente inseridos na BNCC. Diante disso, apesar de passar a ideia de avanço com a proposição de uma educação integral, percebe-se um retrocesso na qualidade de ensino, que no momento atual se direciona a uma formação aquém da cidadania ativa e incapaz de avalizar os direitos humanos.

REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Educação para a democracia**. Campinas: Autores Associados, 2006.

BOWE, Richard; BALL, Stephen J.; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2018. Disponível em: https://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 10.087, de 5 de novembro de 2019**. Dispõe sobre a revogação de decretos. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10087.htm. Acesso em: 25 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.986, de 2 de junho de 2014.** Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12986.htm. Acesso em: 25 jul. 2024.

BRASIL. **Parecer CNE/CP n. 8, de 2012.** Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Brasília, DF: Ministério da Educação; Conselho Nacional de Educação, 2012b. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10389-pcp008-12-pdf&category_slug=marco-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 29 ago. 2025.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.** 3. reimp. simpl. Brasília, DF: Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos; Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/educacao-em-direitos-humanos/DIAGRAMAOPNE-DH.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. **Resolução CNE/CP n. 1, de 30 de maio de 2012.** Estabelece Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Brasília, DF: Ministério da Educação; Conselho Nacional de Educação, 2012a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rcp001_12.pdf. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Educação em Direitos Humanos:** diretrizes nacionais. Brasília, DF: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR; Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: http://observatorioedhemfoc.hospedagemdesites.ws/observatorio/wp-content/uploads/2013/10/Anexo40_Diretrizes-da-Educa%C3%A7%C3%A3o-em-Direitos-Humanos.pdf. Acesso em: 29 ago. 2025.

CANDAU, Vera Maria. Educação em direitos humanos: desafios atuais. In: GODOY, Rosa *et al.* **Educação em Direitos Humanos:** fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2007.

COGAN, John; MORRIS, Paul James Thomas Francis; PRINT, Murray. **Civic education in the Asia-Pacific Region:** case studies across six societies. Australia: Psychology Press, 2002.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NGFTXWNtTxYtCQHCJFyhsJ/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 29 ago. 2025.

MARCONDES, Maria Eunice Ribeiro. As Ciências da Natureza nas 1ª e 2ª versões da Base Nacional Comum Curricular. **Estudos Avançados**, v. 32, n. 94, p. 269-284, set./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/DfbXPfVwmsvZyKWfvsRjPvc/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 29 ago. 2025.

PADILHA, Paulo Roberto. **Planejamento dialógico:** como construir o projeto político-pedagógico da escola. São Paulo: Cortez, 2001.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, ano 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 23 ago. 2025.

CAPÍTULO XI

DIREITOS DE ADOLESCENTES AO EXERCÍCIO DA SEXUALIDADE: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS POR UM CENTRO SOCIOEDUCATIVO NA PARAÍBA COM BASE NOS MARCOS LEGAIS

Juliana de Lourdes Silva Dantas¹

Maria da Conceição Silva Félix²

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo é fruto de nossa pesquisa como discente na Especialização em Políticas Públicas, pela Universidade Federal de Campina Grande, e teve como objetivo analisar como as categorias gênero e sexualidade se apresentam nos documentos oficiais que regem o atendimento socioeducativo.

Visando analisar como o dispositivo de gênero e sexualidade funcionam no campo socioeducativo do meio fechado – e seus reflexos na vivência e acesso aos direitos de adolescentes, acima de 14 anos, em uma unidade feminina no Estado da Paraíba –, duas linhas são aqui analisadas: 1) as questões de gênero e sexualidade ocupa um lugar secundário na lista de prioridades não sendo consideradas relevante no âmbito de uma instituição de privação de liberdade; 2) a forma como a categoria de gênero e sexualidade são tratadas nos principais documentos que regem o sistema socioeducativo brasileiro reforça a existência de padrões heteronormativo obedecendo a lógica dominante no campo das unidades socioeducativas.

Destarte, para essa análise o nosso estudo selecionou os seguintes documentos: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

¹ Mestra em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: julianarilck@gmail.com.

² Doutora em História Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: cecil-dafelix@gmail.com

(CONANDA) e os Relatório de Gestão da instituição dos anos de 2019 e 2020 – sendo os dois primeiros os norteadores das ações educativas institucionais e os dois últimos a execução do atendimento realizadas pela instituição.

No período da pesquisa – que foi de julho/2021 a maio/2023 –, tivemos como base os relatórios de gestão dos anos de 2019 e 2020. No ano de 2019, a unidade feminina registrou a entrada de quinze (15) adolescentes na internação e duas (02) na medida provisória. No ano de 2020, quatorze (14) adolescentes passaram pela provisória e uma (01) na internação. No tocante ao perfil socioeconômico, os relatórios apresentaram o perfil de forma geral, impossibilitando traçar o perfil das meninas de acordo com o gênero (cisgênero, transgênero e não binário), idade, raça/etnia, atos infracionais e renda. Já no âmbito nacional, de acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023, entre o período de 2021 e 2022, tivemos no país um total de 1.126 adolescentes do sexo feminino em cumprimento de medidas socioeducativas do meio fechado. De acordo com o Levantamento Anual do SINASE (2023) “as adolescentes correspondem a 4,21% do total de 11.556 (onze mil quinhentos e cinquenta e seis) adolescentes em restrição e privação de liberdade” (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023).

Com as mudanças ocorridas entre os séculos XX e XXI, no trato com os cuidados com a infância e medidas interventivas acerca dos atos ilícitos cometido por crianças e adolescentes, as políticas públicas voltadas para proteção de crianças/adolescentes atravessou o cuidado visando romper com a concepção menorista. Reconhecemos a importância que o ECA dispõe em seu art. 86, no que toca o modelo de gestão para as medidas socioeducativas. Dessa maneira, o Estatuto vai direcionar o desenvolvimento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que por sua vez apoia-se em três eixos, a saber: defesa, promoção e controle da efetivação tensionando a partir de articulações institucionais, valendo-se das políticas sociais, à proteção integral.

Nessa perspectiva, é que a partir de 2006, na implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que surge na regulação dos serviços socioeducativos parâmetros e princípios no que toca à diversidade e questões acerca da discriminação de gênero e étnico-racial. Entretanto, buscaremos entender a importância da categoria de gênero e sexualidade para a materialização das ações socioeducativas.

De acordo com Pereira (2016, p. 33) “em um ambiente de repressão, de controle e de normatização dos corpos não é tão simples refletir expressões de sexualidade de adolescentes, sobretudo quando esse direito é por vezes questionado e vetado nas mais distintas instituições”. Levando-se em conta como isso se dá no trato com o conjunto de normas e valores que possuem determinantes materiais sobre a maneira como a sexualidade deve se reproduzir – uma vez que as relações de gênero se estruturam sob a lógica do capital. Portanto, a partir da perspectiva marxiana, há níveis de dominação-opressão

que se articulam entre si, englobando dominação de classe, gênero, raça/etnia e, também sexualidade. Assim, à dominação econômica se une à dominação de gênero, como salienta Cisne e Santos (2018, p. 49), “não são as ideias e as normas que determinam a realidade, é a realidade, com a concretude histórica das relações sociais e seus antagonismos postos nas lutas de classes, que determinam as normas e as ideias”.

Conforme essa perspectiva, buscando superar os mecanismos de dominação e poder, tentaremos possibilitar reflexões críticas sobre valores e moralidades em torno do direito relacionado ao exercício da sexualidade das adolescentes privadas de liberdade. Nesse interim, faz-se necessário analisar como às adolescentes selecionadas pelo sistema de justiça infanto-juvenil tem seu direito à sexualidade garantido nas legislações e normativas.

Como instrumento de análise dos dados utilizamos a técnica de análise de conteúdo, definida por Bardin (1979, p. 42) como um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo de mensagens, indicadores quantitativos ou não que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens. Para à base metodológica, escolhemos a perspectiva de gênero como categoria analítica, apoiados em importantes filósofos. Nessa direção, enquanto categoria analítica, “gênero” atua como um instrumento capaz de “decodificar o significado e de compreender as complexas conexões entre várias formas de interação humana” (Scott, 1995, p. 89). Assim, seu potencial analítico se constitui uma categoria reveladora das relações de poder.

Nesse sentido, convidamos o leitor a percorrer um caminho analítico acerca da importância do recorte de gênero-sexualidade nas práticas pedagógicas de atendimento socioeducativo da Paraíba e confrontar os padrões normativos na história concreta de vida das adolescentes privadas de liberdade.

2 RASTREANDO OS DOCUMENTOS LEGAIS: COMO APARECE OS MICROTERMOS DE GÊNERO E SEXUALIDADE?

Visando entender como se organizam as ações de medidas socioeducativas no Brasil, tentamos identificar como aparecem as questões de gênero e sexualidade nos marcos legais nacionais a partir de uma análise documental. Primeiramente, é importante ressaltar que partimos do entendimento de que sexualidade é:

uma dimensão fundamental de todas as etapas da vida de homens e mulheres, envolvendo práticas e desejos relacionados à satisfação, à afetividade, ao prazer, aos sentimentos, ao exercício da liberdade e à saúde. A sexualidade humana é uma

construção histórica, cultural e social, e se transforma conforme mudam as relações sociais (Brasil, 2007, p. 13).

Para nossa análise consideramos selecionamos três marcos legais significativos na criação da política da socioeducação no país, a saber: o primeiro trata do desenvolvimento da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente no país, sob a Lei n. 8.069, com a promulgação do ECA/1990, o qual estabeleceu prioridade absoluta no que toca os direitos fundamentais de crianças e adolescentes no Brasil na qualidade de sujeitos de direitos em situação peculiar de desenvolvimento. Assim, o ECA vai se tornar o primeiro documento legal a tratar acerca do sistema de atendimento socioeducativo voltado para adolescentes que praticaram ato infracional, em que expressa o rompimento com o Código do Menor, de 1979.

O segundo marco legal que avança na política da socioeducação no Brasil é a Resolução do CONANDA, sob o n. 119/2006 (Brasil, 2006a), que instituiu em âmbito nacional o SINASE. E por último, nomeamos a Lei Federal que estabeleceu o SINASE, sob o n. 12.594/2012. Ao terceiro e último marco destacamos as determinações no trato para a formulação de planos nacionais, estaduais, municipais e distritais voltados para o atendimento socioeducativo. Desse modo, o SINASE e o ECA são conduzidos pela doutrina da proteção integral e pelo princípio da incompletude institucional, envolvendo a integração dos serviços visando à garantia do acesso aos direitos. Portanto, o SINASE vai se interligar não apenas ao SGD, mas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema de Justiça e Segurança Pública e Sistema Educacional Brasileiro (SEB).

Assim, essa proteção social voltada para adolescentes em conflito com a lei vai ser conduzida pela gestão de medidas socioeducativas visando assegurar os direitos de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas³. Nesse momento, ao analisarmos as normativas acerca das expressões relativas ao gênero-sexualidade presentes nos documentos que orientam o sistema socioeducativo do país, no ECA, em especial, não foi identificado nenhum princípio que trate dessas questões. Assim, podemos considerar que a nossa legislação é tímida se comparada aos documentos internacionais em que o Brasil é signatário, a exemplo, da Plataforma de Cairo (ONU, 1994) e os Princípios de Yogyakarta (2007), que vão tratar diretamente sobre direitos sexuais. Entretanto, apesar do ECA ter sua promulgação anterior aos documentos internacionais no trato com a sexualidade, concordamos com Garcia (2019, p. 71) ao lembrar “que o ECA já passou por várias alterações,

³ O artigo 112 do ECA institui que as Medidas Socioeducativas são: advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviço à comunidade; liberdade assistida; inserção em regime de semiliberdade e internação em estabelecimento educacional. Podendo ser classificadas em medidas de meio fechado, aberto e de execução.

mas nenhuma delas diretamente relacionada ao exercício da sexualidade por parte dos e das jovens”. Destarte, por esta razão vamos nos debruçar nos parâmetros da gestão pedagógica do sistema socioeducativo a partir das normas que vão direcionar as ações pedagógicas de atendimento socioeducativo relativos “as entidades de atendimento e/ou programas que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas de prestação de serviço à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação” (CONANDA, 2006b, p. 47). Portanto, a décima diretriz pedagógica determina que no trato com a “igualdade étnico-racial, de gênero, de orientação sexual deverão compor os fundamentos teórico- metodológicos do projeto pedagógico dos programas de atendimento socioeducativo” (CONANDA, 2006b, p. 49).

Assim, é nessa diretriz que se constitui às orientações acerca dos fundamentos que tratam do atendimento socioeducativo nacional. Logo, as entidades que lidam com medidas socioeducativas devem seguir os direcionamentos do CONANDA acerca das ações socioeducativas guiando-se pelos eixos estratégicos⁴. Para isto, selecionamos alguns eixos estratégicos que consideramos importantes. O eixo *Diversidade étnico-racial, gênero e orientação sexual* apresenta como critério “assegurar e consolidar parcerias [...] que fortaleçam a inclusão étnico-racial e de gênero nos programas socioeducativos; promover a autoestima dos adolescentes na sua especificidade de gênero e étnico-racial [...]” (CONANDA, 2006b, p. 58). Mesmo que o eixo citado tenha pressupostos, não está nítido sobre quais os parâmetros legais podem ser utilizados nos serviços oferecidos, ficando às diretrizes à critério da equipe profissional. Esse eixo também preconiza “configurar um canal de comunicação capaz de estimular e oportunizar a discussão que envolvam “gravidez, aborto, nascimento de filho, responsabilidade paterna e materna, nascimento de filho(a), [...] vida sexual, namoro, casamento e separação, [...] exploração sexual, [...] padrões de gênero, raça e etnia e orientação sexual [...]” (CONANDA, 2006b, p. 58). Neste ponto, cabe refletirmos sobre os padrões de gênero, raça-etnia e orientação sexual: quais perspectivas norteiam o sistema socioeducativo no que toca às expressões de gênero e raça/etnia? As práticas estão voltadas à ruptura com os padrões heterocisnormativos, com racismo estrutural e preconceitos que alimentam à LGBTfobia? Distantes de esgotar a discussão, compreendemos que tais provocações são necessárias para a criação de serviços institucionais mais inclusivo. Tendo em vista que as socioeducandas negras como nos mostrou Garcia (2019, p. 118) “vivenciam a objetificação dos seus corpos, prática que guarda referencial histórico com a escravidão, aparecendo reconfigurada num local onde deveriam estar encontrando suporte para novas perspectivas de vida, tal como preconizam o ECA e o SINASE”.

⁴ Os eixos estratégicos são: suporte institucional e pedagógico; diversidade étnico-racial, de gênero e de orientação sexual; cultura, esporte e lazer; saúde; escola; profissionalização/trabalho/previdência; família e comunidade e segurança.

Seguindo para o eixo *abordagem familiar e comunitária* preconiza “propiciar trabalhos de integração entre adolescentes e seus familiares que possam desenvolver os temas referentes à promoção de igualdade nas relações de gênero e étnico-raciais, direitos sexuais, direito à visita íntima” (CONANDA, 2006b, p. 62). No item supracitado, a igualdade das relações de gênero e étnico-raciais aparecem como tema transversal direcionado para todos os programas de atendimento. Ressaltamos, que as análises devem ser ponderadas, devendo-se analisar se há um caráter informativo da dimensão da identidade de gênero somando-se a racial, ou se tal orientação é guiada a partir da lógica hegemônica da cisgêneridade-binária-branca. Em uma palestra, intitulada “Atravessando o tempo e construindo o futuro da luta contra o racismo”, realizada em julho de 2017 na UFBA, Ângela Davis aponta a importância de trazer à luz a categoria de mulheres negras. Nessa direção, a autora reconhece que aplicados a essa categoria devem estar associados às análises de “classe, sexualidade, capacidade e o gênero”, para além do binarismo. A autora enfatiza que o foco deve ser nas mulheres negras empobrecidas, incluindo as negras encarceradas, queer, trans e deficientes (Davis, 2017).

Já o eixo *suporte institucional e pedagógico*, traz orientações importantes para que as entidades e/ou programas possam apresentar mensalmente, antes e durante o cumprimento da medida socioeducativa, “dados referentes a entradas e saídas dos adolescentes, perfil do adolescente (idade, gênero, raça/etnia (CONANDA, 2006b, p. 55). Analisamos que tal eixo não traz, por exemplo, menções sobre a identidade de gênero, que pode através da reprodução de tais dados fortalecer ambientes heterocisnormativos, inviabilizando o direito e o respeito a orientação sexual. Analisamos que os eixos “*abordagem familiar e comunitária*” e “*suporte institucional e pedagógico*”, estabelecem a garantia da visita íntima aos adolescentes⁵ privados de liberdade com

vínculo afetivo anterior ao cumprimento da medida socioeducativa e com a autorização formal [...] observando os pressupostos legais e assegurando, sobretudo, o acesso desses adolescentes a atendimentos de orientação sexual com profissionais qualificados [...] (CONANDA, 2006b, p. 64).

No item acima, podemos perceber que os preceitos sobre visitas íntimas estão bem descritos. No entanto, a noção de orientação sexual está sendo vinculada às questões que envolvem métodos contraceptivos, reprodução humana e Infecções Sexualmente Transmissíveis (IST)⁶, de maneira que essa associa de forma genérica a noção de orientação

⁵ Importante enfatizar que consideramos que esse perfil etário deverá atender o que está previsto por lei.

⁶ Nesse estudo adotaremos a terminologia Infecções Sexualmente Transmissíveis (IST) em substituição a expressão Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST), pois destaca a possibilidade de que uma pessoa tem e transmite uma infecção, mesmo sem sinais ou sintomas. Para maiores informações ver:

sexual às práticas sexuais, o que acaba culminando em ações de responsabilização sexual. Nesse subitem o CONANDA (2006b, p. 64) reforça essa lógica ao propor “discutir nos grupos de orientação de pais a temática relacionada à sexualidade responsável bem como o respeito às diferentes opções sexuais”. Ademais, acaba por reproduzir um viés conservador ao utilizar o termo “opções sexuais” o qual consideramos inadequado, uma vez que reforça ideias e práticas discriminatórias, mostrando-se retrógrado frente a dimensão que é a política da socioeducação.

Netto (2008, p. 52) aponta que a “abordagem da sexualidade, dos direitos sexuais e direitos reprodutivos deve fazer parte do projeto pedagógico da instituição, sendo desenvolvida de forma sistemática, integral e estruturada”. Assim, no campo da saúde as atividades pedagógicas devem ter por base o princípio de que “os adolescentes têm direito ao conhecimento e aos cuidados com a saúde, a receber educação e orientação sexual (Netto, 2008, p. 52). Desse modo, o eixo saúde vai indicar que as instituições devem ofertar à promoção de grupos voltados para saúde dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas “abordando temas como: planejamento familiar, orientação sexual, gravidez, paternidade, maternidade responsável, contracepção, Infecções Sexualmente Transmissíveis (Estas) e orientação quanto aos direitos sexuais e direitos reprodutivos” (CONANDA, 2006b, p. 61).

Tais recomendações indicam medidas transversais à promoção de uma vida saudável, entretanto, interligando sexualidade e orientação sexual às ações educativas de saúde sexual reprodutiva como, por exemplo, a maternidade, a paternidade e estas, ou seja, associando sexualidade a uma lógica biologicista. Acerca dessa associação Grossi (1998, p. 12) vai dizer que as “categorias como sexo e gênero, identidade de gênero e sexualidade são tomadas muito seguidamente no Brasil como equivalentes entre si” (Grossi, 1998, p. 12), na qual Butler (2003) vai nomear de “matriz cultural”. Assim, tal associação distancia a atenção que merece ser dada a esses temas. Destacamos, que a Resolução n. 119/2006 recomenda que sobre gravidez de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas devem se estabelecer o direito à assistência por meio da rede de saúde, do pré-natal ao puerpério, incluindo-se o direito à amamentação.

Torna-se oportuno retomar o questionamento, sobre quais valores e perspectivas estão servindo para nortear essas ações socioeducativas? Haja vista que quando se trata das questões de gênero, há uma ascensão na nossa sociedade na defesa da “ideologia de gênero”, que é uma expressão enviesada no trato de qualquer relação com as questões de gênero. Portanto, embora apresente a defesa da diversidade enquanto elemento constitu-

tivo é nítido que não há uma descrição pormenorizada que possa nortear os trabalhadores do sistema socioeducativo.

Caminhando para analisar a Constituição Federal de 1988, identificamos apenas uma menção sobre a execução das medidas socioeducativas, no que toca as expressões de gênero, a saber: conforme dispõe o artigo 35 da Lei Federal sob o n. 12.594/2012, o inciso VIII vai tratar da “não discriminação do adolescente, notadamente em razão de etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou status” (Brasil, 2012). Já o artigo 60º da CF/1988, sobre a atenção integral à saúde do adolescente no Sistema de Atendimento Socioeducativo preconiza que “serão asseguradas as condições necessárias para que a adolescente submetida à execução de medida socioeducativa de privação de liberdade permaneça com o seu filho durante o período de amamentação” (Brasil, 2012).

Nesse sentido, reforçando a Resolução n. 119/2006. Salientamos, que mesmo sendo a única menção sobre as adolescentes consideramos importante que haja essa preocupação.

Por último, no art. 68 a Lei n. 12.594/2012 estabelece que “é assegurado ao adolescente casado ou que viva, comprovadamente, em união estável o direito à visita íntima” (Brasil, 2012). Entretanto, no Estado da Paraíba a Unidade feminina não possui um local específico para que essas visitas íntimas ocorram, inviabilizando o direito por ora expresso na nossa Constituição. Por outro lado, o mesmo não ocorre em uma das unidades masculinas do Estado. Em sua pesquisa no CSE/PB, Pereira (2016) informa que a unidade possui quatro quartos destinados à visita íntima. Embora, esse direito por vezes seja negado. Sob a ótica de Scott (1995, p. 91) enxergamos aqui a categoria de gênero sendo exercida como “dimensão decisiva da organização, da igualdade e desigualdade”. Nesse viés, cabe questionar as desigualdades de gênero acerca do direito à visita íntima entre unidades socioeducativas da Paraíba.

Por sua vez, a Lei do SINASE n. 12.594/2012 vai constituir a Resolução n. 119/2006 do CONANDA, no entanto, sobre as questões de gênero e diversidade sexual, não aborda e/ou reafirmar a necessidade, por exemplo, da inclusão de temas transversais, assim como na capacitação profissional, o que resulta em silenciamentos no trato com as diretrizes pedagógicas. Além do mais, não fortalece a importância de tratar acerca das questões que envolvem igualdade de gênero, raça/etnia e orientação sexual, reduzindo as possibilidades de transformações mais justas e igualitárias, nas ações e atendimentos socioeducativos.

Destacamos que a referida lei é um marco importante por determinar, a partir da Resolução n. 119/2006, a criação do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (2014-2023), o qual vai inaugurar no país significativas transformações no atendimento de crianças e adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. O PNAS/SINA-

SE por sua vez, indica por meio dos Estados e pelo Distrito Federal, a criação de planos operativos, metas planejadas e ações sistematizadas voltados para a gestão do sistema socioeducativo tendo por base princípios e diretrizes em seu documento por um período de 10 anos. Dentre esses planos, identificamos que apenas uma diretriz tem relação direta com a nossa pesquisa, a saber: “i) Garantir o direito à sexualidade e saúde reprodutiva, respeitando a identidade de gênero e a orientação sexual” (Brasil, 2013, p. 10).

Já nas metas, o tema aparece apenas no eixo três em que preconiza “assegurar o exercício dos direitos sexuais e reprodutivos, através de deliberações sobre adolescentes com filhos/as nas unidades e visita dos filhos/as às mães e pais adolescentes; bem como o acesso a visita íntima” (Brasil, 2013, p. 32). Reconhecemos a importância e identificamos certa há certa “preocupação” no trato com a maternidade e paternidade dos/as jovens. Contudo, não há nenhuma meta de combate ao racismo e à discriminação de gênero, por exemplo. O que deixa uma lacuna que carece de reparação imediata.

Conforme Garcia (2019, p. 71) “quando a sexualidade não é expressa como direito, acaba ficando subentendida”. Assim, podemos refletir que há emergência nas legislações brasileiras e nos documentos oficiais no trato com a sexualidade de adolescentes privadas de liberdade. Portanto, tendo em vista tais preocupações com a garantia da proteção integral, é legítimo afirmar, que a sexualidade ficou subentendida e por vezes silenciada nos textos legais do país. E nos textos em que foram citadas identificamos uma lógica conservadora, por vezes enviesada.

No próximo subitem a nossa análise se dará em torno das ações e atividades realizadas no âmbito da Unidade Rita Gadelha/PB, a partir dos relatórios de gestão da FUNDAC dos anos de 2019 e 2020 acerca das questões de gênero e sexualidade.

2.1 A unidade feminina de internação: análise das ações a partir do Plano Político Pedagógico e dos relatórios de gestão frente as menções de gênero e sexualidade

A política socioeducativa do Estado da Paraíba, especialmente, a unidade socioeducativa feminina, desenvolveu o Plano Político Pedagógico (PPP), que vai orientar e sistematizar às ações educativas e práticas pedagógicas no campo institucional, sendo constantemente revisado. De acordo com o PPP (ano) sua fundamentação está em consonância com a Declaração Universal dos Direitos da Criança (DUDC) e a Convenção Internacional dos Direitos da Criança (CIDC), a CF de 1988, o ECA e as diretrizes do SINASE. Desse modo, os critérios estabelecidos e expressos no PPP, vai atuar como um manual de orientações das práticas pedagógicas, a ser adotado pela unidade Rita Gadelha (Paraíba, 2019a).

No relatório de gestão realizado em 2019, encontramos a descrição das atividades realizadas pela FUNDAC no âmbito das unidades socioeducativas e o como se deu desenvolvimento das ações de cada eixo operacional. Segundo o relatório (Paraíba, 2019b), tais ações vão obedecer às normativas e os parâmetros estadual e nacional, referente à gestão de atendimento SINASE e ao SGD. Conforme o relatório a unidade Rita Gadelha registrou 23 entradas com medidas de internação provisória; 10 entradas com medidas de internação e 02 com medidas de semiliberdade. Sobre o perfil das socioeducandas, com base nas informações repassadas pela unidade sobre gênero, o quantitativo de adolescentes do gênero feminino varia entre 3% e 4%. Destacamos que o relatório não apresentou dados: por idade, cor/raça e atos infracionais, assim como a classificação por identidades de gênero como: cisgênero, transgênero e não binário.

Embora, o subitem que trata da “construção, reforma e aparelhamento das unidades de atendimento”, se pautar na defesa dos valores e “respeito à diversidade étnico-racial, de gênero e orientação sexual”, o documento demonstra que as unidades não avançaram com relação aos alojamentos destinados à população LGBTQIAP+. Pereira (2016, p. 107) sinaliza em sua pesquisa no CSE/PB que “é comum, com a chegada de um adolescente rotulado pelos demais a partir de seus comportamentos “ditos femininos” “homossexuais”, sofrerem abusos dos outros internos. Enfatiza ainda que nas femininas a realidade não é diferente. Diante disso, a implementação desse tipo de alojamento viabiliza o fomento não apenas para o combate contra a LGBTfobia dentro das unidades socioeducativas, mas impediria ou ao menos dificultaria, possíveis práticas e/ou situações de violência assegurando direitos e o bem-estar da população LGBTQIAP+.

No que concerne às visitas íntimas também não identificamos nenhuma ação. Embora o Eixo *abordagem familiar e comunitária*, destaque como atribuição “propiciar trabalhos de integração entre adolescentes e seus familiares que possam desenvolver os temas referentes a promoção de igualdade nas relações de gênero e étnico-raciais, direitos sexuais, direito à visita íntima” (Paraíba, 2019b). Cabe questionarmos se no ano 2019 as unidades socioeducativas não acolheram adolescentes que possuíam relações afetivo-sexuais anterior ao cumprimento da medida socioeducativa? Deixamos tal questionamento enquanto provocações.

Destacamos que o eixo *diversidade étnico-racial, gênero e orientação sexual* se apresenta enquanto norteador das práticas acerca de etnia/raça, gênero e a política LGBTQIAP+. Das ações realizadas, na unidade Rita Gadelha, apresenta apenas rodas de diálogos com temas voltados para etnia racial, gênero, ISTs, HIV/AIDS, não apresentando nenhum outro tipo de atividade.

No trato das ações educativas em saúde, o relatório aponta a realização de palestras com abordagens voltadas sobre saúde da mulher e ISTs. Entretanto, sobre a temática

da sexualidade, apesar de o relatório mencionar a oferta de “grupos de promoção de saúde incluindo temas relacionados à sexualidade e direitos sexuais [...]”, não identificamos articulações na dimensão sexual e/ou ações que busquem viabilizar esse direito (Paraíba, 2019b, p. 43). Observamos no subitem supracitado, que as ações possuem um caráter mais preventivo, focado na saúde reprodutiva e sexual, como por exemplo, gravidez, ISTs e o combate à violência sexual. Reconhecemos o quanto importante é para as socioeducandas a prevenção, informação e acesso à saúde, mas é preciso ir além. É imprescindível que a instituição foque na capacitação profissional em abordagens que tratem a sexualidade das socioeducandas de forma mais ampla, não reduzindo a “simples” aconselhamentos preventivos. Das ações realizadas não foi mencionado atividades práticas voltadas, por exemplo, para o campo do gênero, sexualidade, sexo e orientação sexual, na perspectiva de acesso aos seus direitos. Partimos do entendimento de que as jovens devem ter o acesso a tais práticas e não apenas no campo dos “aconselhamentos” à saúde reprodutiva e preventiva. Ou seja, essas ações devem acontecer não apenas no âmbito puramente dos “enunciados”, mas em ações que busquem cumprir os objetivos e mostrem seus resultados.

O relatório de gestão referente ao ano de 2020, apresentou as ações desenvolvidas pela FUNDAC (Paraíba, 2020), no contexto da covid-19, o que demandou da instituição planejamentos estratégicos das atividades. Mediante o contexto, identificamos uma queda na entrada de adolescentes na unidade feminina, registrando a entrada de 14 adolescentes do gênero feminino. O relatório pautou-se em apresentar as normativas para o atendimento, dados quantitativos, informações sobre despesas orçamentárias e as ações por eixo. Incluindo também informações sobre o perfil dos/as jovens que passaram pelo atendimento socioeducativo. Nesse sentido, nosso estudo se debruçará na realização das ações por eixo, atendendo aos objetivos da nossa pesquisa.

No eixo *abordagem familiar e comunitária*, o relatório de gestão mostra que no decorrer do período de março a junho de 2020, a FUNDAC criou o Procedimento Operacional Padrão (POP 01) para retomar a rotina das visitas familiares, tendo em vista o contexto pandêmico. De acordo com o relatório de gestão (Paraíba, 2020), a unidade feminina Rita Gadelha, registrou 41 acompanhamentos. Entretanto, mesmo com o retorno das atividades presenciais, o relatório não apresentou menções sobre as visitas íntimas.

A respeito da vida sexual de adolescentes na medida de internação, a pesquisa “Sem Prazer e Sem Afeto” (ANDI; UNICEF; Coordenação Nacional de DST & AIDS; Central de Projetos, 2002, p. 10), nos mostra que “a privação de visitas íntimas aos internos é uma realidade na maioria dos centros de recuperação do País. Para os adolescentes, a interrupção da vida sexual é mais um problema a enfrentar”. E para além, Pereira (2016, p. 86) aponta que “aquilo que deveria ser direito se torna um privilégio condicionado ao disciplinamento dos corpos, isto é, um bônus para aqueles que se comportam de acordo com as regras propostas pela instituição socioeducativa”. Revelando que o direito à visita

íntima além de negado, é utilizado como moeda de troca. Em nossa breve análise, podemos considerar que esse direito está ofuscado tanto nos relatórios de gestão quanto na realidade da unidade feminina, mesmo sendo um direito garantido pelo SINASE (art. 60).

Ademais, no eixo Saúde, das ações mencionadas não é possível ver ações e/ou abordagens voltadas para a temática de gênero-sexualidade. No entanto, conforme preconiza o SINASE (2006, p. 61) os centros de atendimentos socioeducativo devem “oferecer grupos de promoção da saúde incluindo temas relacionados à sexualidade e direitos sexuais, prevenção de IST/Aids [...]”. E ao incluir direitos sexuais e reprodutivos, implica assegurar as condições apropriadas para que

as pessoas possam ter uma vida sexual satisfatória e segura. [...] Inclui também a saúde sexual cuja finalidade é a intensificação das relações vitais e pessoais e não simplesmente aconselhamentos e assistência relativos à reprodução” e as ISTs (ONU, 1994, p. 62).

Consideramos que as abordagens sobre sexualidade não podem ser reduzidas à prevenção das ISTs, considerando que a sexualidade não se restringe apenas à prática sexual genital, pois envolve outros elementos, como: afetividade, toque, carinho, sentimentos dentre outros. Também, devendo ser tratada de modo plural, respeitando às diversidades sexuais. Assim, é importante compreender que a sexualidade está para além do sexo biologicista, reprodução humana e doenças. Isto é, está muito mais relacionada às vivências, ou seja, “envolvendo práticas e desejos relacionados à satisfação, à afetividade, ao prazer, aos sentimentos, ao exercício da liberdade e à saúde” (Brasil, 2007, p. 13).

No eixo intitulado *ações de diversidade étnico-racial, de gênero e de orientação sexual*, no subitem que trata da realização de oficinas e rodas de diálogos sobre etnia racial, gênero, ISTs, não apresenta as atividades que foram desenvolvidas, a metodologia utilizada e a perspectiva que direcionou tais ações. No tocante as temáticas abordadas nas oficinas e rodas de diálogos supracitadas temas relacionados à sexualidade, inclusive acerca de questões que envolvem à orientação sexual, conforme propõe o referido eixo, não foram identificados. Das ações desenvolvidas, apesar de informar que atuaram “no âmbito da educação sexual, ISTs, etnia racial, gênero, violência, entre outros temas”, não apresenta as atividades que foram desenvolvidas (Paraíba, 2020, p. 121).

No quesito “ações de diversidade étnico-racial”, não identificamos as ações voltadas para as políticas afirmativas raciais e/ou de combate ao racismo. Vale salientar que é indissociável a análise interseccional de raça, gênero e classe na privação de liberdade, uma vez que atinge de maneira mais aprofundada adolescentes negras e como nos ensinou Borges (2018, p. 42) “no caso das mulheres negras, as marcas do processo de escra-

vização ganham outra dimensão nos campos, também, da sexualidade”. Dessa forma, estratégias, mecanismos e ações práticas são condições indispensáveis para o combate do “racismo individual, institucional e estrutural” (Almeida, 2018). Sobre tais estruturas racistas-sexistas-classistas que organizam nossa sociedade dialogamos com Davis (2013) considerando que essas estruturas se inserem em distintas ordens, combinando-se entre si, sem se sobrepor uma à outra, criando opressões específicas. A filósofa nos permite visualizar diferentes relações de opressões que se entrecruzam e tornam mais complexas as questões de gênero no socioeducativo.

Em suma, as atividades pedagógicas ainda que planejadas, sistematizadas e documentadas não asseguram sua materialização. Decerto, se há distanciamentos entre o que está posto nas normativas e a execução das ações, a perspectiva teórico-metodológica precisa ser reavaliada, de modo que os documentos norteadores possam atender às dinâmicas existentes considerando a realidade local. Nessa direção, é preciso analisar as lacunas existentes entre o que está posto nas normativas e o que está sendo materializado, buscando o alinhamento necessário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo aponta invisibilidades dada às questões de gênero e sexualidade por parte dos documentos legais e a necessidade de fortalecer o atendimento socioeducativo em torno dessas questões, pois mesmo com algumas ações existem elementos que mantêm o conservadorismo no âmbito institucional. Consideramos que existe um campo antagônico tensionado para a elaboração de parâmetros, normativas e ampliação nas diretrizes acerca dessas questões.

Observou-se que as meninas continuam tendo o direito às visitas íntimas negado. Logo, a privação da vida sexual para as meninas em conflitos com a lei é uma crueldade, sobretudo quando comparada às unidades masculinas onde às visitas íntimas é algo mais comum. Isso indica que as mulheres não têm permissão para ter/manter suas vidas sexuais ativas.

Observou-se, que o atual modelo SINASE, por meio das práticas pedagógicas e diretrizes, constitui ações de controle que vão atender aos interesses do sistema punitivista. No entanto, se as legislações e diretrizes foram criadas para superar modelos que em outrora não atendiam às demandas atuais, não é possível silenciar diante de tantas irregularidades reveladas ao longo deste estudo. Ainda é preciso pensar que não estamos tratando sobre a implementação de um novo modelo, mas de repensar se a perspectiva do atual modelo atende aos princípios de defesa da proteção social, consideração amplitude que envolvem as questões de gênero e expressões de sexualidade e os entrecruzamentos com

a política da socioeducação. Tendo em vista que para garantir os direitos à cidadania, em especial, de crianças e adolescentes é preciso, antes de tudo, expressá-las nas diretrizes, princípios e regulamentos institucionais.

Para o fortalecimento de uma política de afirmação racial e/ou de combate ao racismo seja estrutural, individual ou institucional, sugerimos articulações com os movimentos sociais, pesquisadores/as, organizações, formação e capacitação dos profissionais para a criação de um comitê de monitoramento para questões étnico-raciais voltados para o desenvolvimento de ações pedagógicas interseccionais. Vislumbrando ainda corroborar com as lacunas identificadas, propomos a instituição de um programa o qual às socioeducandas, atuem enquanto protagonistas de sua própria história a partir do reconhecimento de suas necessidades de caráter afetivo-sexual, de gênero e das expressões de sexualidade. Como também no seu envolvimento junto ao monitoramento e avaliação contínua dos objetivos, metas e ações promovendo o protagonismo juvenil-feminino dessas adolescentes.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio L. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância; UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância; COORDENAÇÃO NACIONAL DE DST & AIDS (Ministério da Saúde); CENTRAL DE PROJETOS. **Sem prazer e sem afeto:** sexualidade e prevenção às DST/AIDS nas instituições de privação de liberdade de adolescentes. Brasília, DF: ANDI; UNICEF; Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/pol/sprazer_safeto.pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. **Resolução n. 119, de 11 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. Brasília, DF: CONANDA, 2006a. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Infecções sexualmente transmissíveis. **Ministério da Saúde**, [2025?]. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/i/ist>. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112594.htm. Acesso em: 29 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 29 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Marco teórico e referencial:** saúde sexual e saúde reprodutiva de adolescentes

e jovens. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2007. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/publicacoes/07_0471_M.pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Levantamento Nacional de dados do SINASE - 2023**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/Levantamento_SINASE_2023.pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo**: diretrizes e eixos operativos para o SINASE. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.mpgg.mp.br/portal/arquivos/2017/03/03/17_49_45_295_Plano_NACIONAL_Socioeducativo.pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo -SINASE**. Brasília, DF: CONANDA, 2006b. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/cije/publicacoes/sinase_2006.pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BORGES, Juliana. **O que é encarceramento em massa?** Belo Horizonte: Letramento; Justificado, 2018.

BUTLER, Judith P. **Feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CISNE, Mirla; SANTOS, Silvana Mara de M dos. **Feminismo, diversidade sexual e Serviço Social**. v. 8. São Paulo: Cortez, 2018.

DAVIS, Ângela. Atravessando o tempo e construindo o futuro da luta contra o racismo. Transcrição de Naruna Costa da palestra de Ângela Davis na Universidade Federal da Bahia. **Blog da Boitempo**, 28 jul. 2017. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2017/07/28/angela-davis-construindo-o-futuro-da-luta-contra-o-racismo/>. Acesso em: 30 ago. 2025.

DAVIS, Ângela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução livre de Plataforma Gueto. [S.l.]: Plataforma Gueto, 2013. Disponível em: <https://plataformagueto.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/06/mulheres-rac3a7a-e-classe.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2025.

GARCIA, Aline M. **Cartografias de medidas socioeducativa de internação**: entradas pelo dispositivo da sexualidade. 2019. 242f. Tese (Doutorado) – Instituto de Psicologia, Centro DE Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=7691364#. Acesso em: 30 ago. 2025.

GROSSI, Miriam Pillar. **Identidade de gênero e sexualidade**. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, 1998. Disponível em: <https://dspace.sistemas.mpba.mp.br/handle/123456789/525>. Acesso em: 30 ago. 2025.

NETTO, Thereza de L. F. **Direitos sexuais e direitos reprodutivos de adolescentes privados de liberdade**: a experiência do CAJE/DF. 2008. 94f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/6419>. Acesso em: 30 ago. 2025.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da Conferência Internacional sobre população e desenvolvimento**: Plataforma de Cairo. Cairo, Egito: ONU, 1994. Disponível em: <https://brasil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/relatorio-cairo.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2025.

PARAÍBA. Secretaria de Estado e Desenvolvimento Humano. Fundação Desenvolvimento da Criança e do adolescente “Alice Maria de Almeida” – FUNDAC. **Projeto político-pedagógico**: Unidade Feminina “Rita Gadelha”. João Pessoa, Paraíba: FUNDAC, 2019a. Disponível em: <https://fundac.pb.gov.br/arquivos/06-ppp-rita-gadelha-jp-1.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2025.

PARAÍBA. Secretaria de Estado e Desenvolvimento Humano. Fundação Desenvolvimento da Criança e do adolescente “Alice Maria de Almeida” – FUNDAC. **Relatório de Gestão 2019**. João Pessoa, Paraíba: FUNDAC, 2019b. Disponível em: https://sapl3.al.pb.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/74636/74636_texto_integral.pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

PARAÍBA. Secretaria de Estado e Desenvolvimento Humano. Fundação Desenvolvimento da Criança e do adolescente “Alice Maria de Almeida” – FUNDAC. **Relatório de Gestão 2020**. João Pessoa, Paraíba: FUNDAC, 2020.

PEREIRA, Ingrydy P. S. Adolescentes e o exercício da sexualidade: uma análise no espaço de privação de liberdade. **ARACÊ Direitos Humanos em Revista**, v. 3, n. 4, p. 30-44, 2016. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/513>. Acesso em: 30 ago. 2025.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. **Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero**. Tradução de Jones de Freitas. Yogyakarta, Indonésia: Observatório de Sexualidade e Política (Sexuality Policy Watch), 2007. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil para análise histórica. **Educação e Realidade**, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/71721>. Acesso em: 26 ago. 2025.

CAPÍTULO XII

A INCLUSÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES VENEZUELANOS NA REGIÃO NORTE DO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS INICIATIVAS DO UNICEF PARA A PARTICIPAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE MIGRANTE¹

André Viana Custódio²
Johana Cabral³
Ismael Francisco de Souza⁴

1 INTRODUÇÃO

Dentre os fluxos migratórios para o Brasil, considerando os deslocamentos forçados dos últimos anos, está o de venezuelanos. A diáspora venezuelana alcança mais de 7,7 milhões de vidas. São pessoas que deixaram a Venezuela em razão da violência, insegurança e de ameaças, assim como pela falta de alimentos, remédios e serviços essenciais. Os dados de agosto de 2023 apontam a existência de mais de 500 mil migrantes e refugiados da Venezuela no Brasil, sendo que mais de 276 mil estão inscritos para receber algum tipo de assistência do Governo brasileiro (ACNUR, [2024]; R4V, 2023; UNICEF, [2024]). Um movimento que se inicia em meados de 2015, se intensifica em 2017, atinge picos em 2019 e permanece ativo ainda no ano de 2024 (UNODC, 2021). A população de venezuelanos no Brasil é marcada pela diversidade: é formada por homens, mulheres

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

² Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor permanente NA Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail: andrecustodio@unisc.br.

³ Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail: jcabral@mx2.unisc.br

⁴ Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Professor permanente e coordenador adjunto do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Membro da REDIdi e da REDE-DH. E-mail: ismael@unesc.net

e LGBTQIAPN+. Contempla adultos, crianças, idosos e povos originários de diferentes etnias. Para movimentos tão diversos, é preciso atentar-se às diferentes necessidades de assistência.

O presente trabalho trata da inclusão de crianças e adolescentes venezuelanos na região norte do país. Tem por objetivo geral analisar as iniciativas do UNICEF, para a participação de crianças e adolescentes migrantes e refugiados venezuelanos, no processo de inclusão na região norte do Brasil. Os objetivos específicos, são: contextualizar o fluxo venezuelano para o Brasil e a configuração da população de crianças e adolescentes venezuelanos na região norte do país; estudar a resposta brasileira e os desafios ao processo de inclusão local da criança e do adolescente venezuelano; e analisar as iniciativas do UNICEF para a participação de crianças e adolescentes migrantes e refugiados venezuelanos, no processo de inclusão na região norte.

Para nortear o trabalho, delimitou-se o seguinte problema de pesquisa: considerando os pressupostos da prioridade absoluta, bem como o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, quais as iniciativas do UNICEF para a garantia da participação de crianças e adolescentes migrantes e refugiados venezuelanos, no processo de inclusão na região norte do Brasil? Parte-se da hipótese de que o UNICEF, enquanto órgão integrante das Nações Unidas, responsável pela promoção dos direitos e do bem-estar de crianças e adolescentes, tem atuado no contexto da migração venezuelana para o Brasil. Visando estimular a participação de meninos e meninas venezuelanos no país, pode-se elencar iniciativas, como o desafio virtual “Game Move” e a maratona “Chama na Solução”.

Na realização da pesquisa, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, o método de procedimento monográfico, além das técnicas de pesquisa documental e bibliográfica.

A análise teórica do tema se justifica pela necessidade de efetivar o direito à voz das crianças e dos adolescentes, migrantes e refugiados. Considerando a complexidade dos movimentos forçados e as violações de direitos vivenciadas desde o país de origem até o país de acolhimento, é preciso fortalecer a identidade e a participação das crianças e dos adolescentes venezuelanos. A relevância social se verifica na expressividade dos fluxos migratórios venezuelanos para o Brasil. Juridicamente, a pesquisa contribui para o fortalecimento dos direitos e das garantias de crianças e adolescentes, sem discriminação. A relevância acadêmica, por sua vez, se apresenta na urgência em abordar e consolidar os direitos de crianças e adolescentes migrantes no Brasil.

2 O FLUXO VENEZUELANO PARA O BRASIL E A CONFIGURAÇÃO DA POPULAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES VENEZUELANOS NA REGIÃO NORTE DO PAÍS

A crise humanitária na Venezuela tem fomentado uma mobilidade jamais imaginada na história da América Latina. De um país reconhecido pelo acolhimento a migrantes e refugiados, tem-se que mais de 7,7 milhões de venezuelanos já deixaram a região (ACNUR, [2024]). Inicialmente política, a crise foi intensificada pela inflação, seguida de grave recessão econômica, a qual atingira toda a população (Albuquerque; Munoz, 2020). Com a economia centrada na comercialização de petróleo, quando o preço do barril despenca, a partir de 2014, dá-se início a uma sucessão de eventos na vida social do país. Houve a redução de receitas e, por conseguinte, a redução da importação de produtos essenciais. Também se deu a diminuição da produção do petróleo e o sucateamento das instalações petrolíferas. Como em uma espiral, o efeito foi ascendente: desabastecimento, queda no PIB, hiperinflação, redução dos postos de trabalho, aumento dos níveis de pobreza, da pobreza extrema e tensões políticas (Figueira, 2017; Lima; Lima; Teixeira, 2018; Singer, 2021).

A permanência na Venezuela foi se tornando insustentável. A hiperinflação foi sentida em todos os âmbitos da vida diária. Restrição no acesso aos alimentos, medicamentos e itens de higiene pessoal foram sentidos por todos. Serviços básicos tornaram-se inacessíveis (Vecchio; Almeida, 2018). As restrições afetaram a condição alimentar, o acesso escolar, o atendimento médico-hospitalar e a convivência familiar. Reportagem do *El País*, em dezembro de 2020, apontou que o preço dos alimentos na Venezuela, em novembro de 2020 havia subido 40% e que, com um salário-mínimo mensal, só se comprava um quilo de arroz (Singer, 2020).

A pandemia da Covid-19, que irrompeu no início de 2020, tornou a crise humanitária na Venezuela ainda mais desafiadora. A Pesquisa Nacional sobre Condições de Vida (*Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida*), aponta que as condições de vida na Venezuela em 2021 foram afetadas por: perda de institucionalidade, crise econômica, mudanças demográficas, pandemia da Covid-19 e crise de combustível. Revela a persistência de uma elevada inflação, a qual se transformou em superinflação desde 2017. Registra a redução do PIB – acumulada de 74%, no período de 2014-2020, redução do emprego, aumento da informalidade, destruição do poder de compra, redução da expectativa de vida da população, do número de matrículas nas escolas, do acesso ao ensino superior e da busca pelos serviços de saúde (ENCOVI, 2021).

Diante de um contexto de adversidades econômicas, sociais e políticas, a migração se apresentou como uma importante estratégia de sobrevivência para os venezuelanos, os quais emigraram com maior intensidade a partir de 2015 (Oliveira, 2019). Em um primeiro

momento, os deslocamentos se deram primordialmente por rotas aéreas, rumo aos Estados Unidos, à Espanha, à Argentina, ao Chile e ao Panamá. Em seguida e, no atual momento, as rotas terrestres e pelo mar tornaram-se essenciais (Otero; Torelly; Rodrigues, 2018). Com um fluxo prioritário na América Latina, os venezuelanos migraram para Colômbia, Peru, Equador, Argentina, Chile e Brasil (Jubilut; Fernandes, 2018). “Países na América Central e no Caribe também registram uma chegada crescente de venezuelanos” (Egas, 2018, p. 32).

A migração venezuelana para o Brasil, especialmente as decorrentes de 2016 em diante – que, na classificação de Baeninger, Demétrio e Domeniconi (2022), contemplam a segunda e terceira onda –, se dão primordialmente por via terrestre. Os que adentram pela fronteira norte do Estado de Roraima, deslocam-se, inicialmente, à cidade de Pacaraima, seguindo até Boa Vista. Para muitos migrantes venezuelanos, o Estado de Roraima é apenas um local de trânsito para outros estados brasileiros ou outros países do Cone Sul, como o Chile e a Argentina. Em que pese estes que seguem, a grande maioria permanece na região norte, onde passam semanas ou meses em acampamentos de emergência, ou mesmo nas ruas (Albuquerque; Munoz, 2020; Milesi; Courty; Rovey, 2018).

Segundo o informe “Migração Venezuelana”, organizado pelo Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes, com o apoio da Organização Internacional para as Migrações, entre janeiro de 2017 e fevereiro do ano de 2024, o número total de entradas de imigrantes venezuelanos no Brasil foi de 1.059.778. Já o número de saídas – para a Venezuela ou para outros países – foi de 501.474, restando, no período, um saldo de movimentações de 558.304 migrantes no território brasileiro (OIM, 2024a). Portanto, dos movimentos migratórios registrados, apenas 53% dos venezuelanos que imigraram, permaneceram no país. Aos migrantes venezuelanos, há duas possibilidades de permanência no Brasil: através do pedido de refúgio ou do pedido de autorização de residência temporária (Martino; Moreira, 2020). O informe de fevereiro de 2024 apontou a existência de 471.293 registros ativos de residência temporária e residência por tempo indeterminado, de 12.852 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em tramitação e de 132.626 refugiados venezuelanos reconhecidos (OIM, 2024a). Expressivamente, a migração venezuelana é caracterizada pela diversidade: reúne pessoas de diferentes origens geográficas, sociais e culturais.

Para a compreensão do perfil sociodemográfico de refugiados e migrantes venezuelanos no país hoje, é preciso analisar os dados de populações dentro e fora de abrigos. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) já instalou 13 abrigos temporários em Roraima, para recepção e trânsito dos refugiados venezuelanos: onze em Boa Vista e dois em Pacaraima. Atualmente, seis abrigos e um alojamento permanecem ativos. Dentre os abrigos existentes, três são destinados ao acolhimento de povos originários. Conforme dados de 8 de agosto de 2024, havia 6.884 pessoas abrigadas. Do total de abrigados: 2.307 eram grupos familiares, 2.046 eram indígenas, 318 eram pessoas

idosas chefes de família e 3.472 eram crianças e adolescentes, o que representa 50% da população abrigada (ACNUR, [2024]).

Apresentados os dados das populações em abrigos, cumpre, então, analisar os dados das populações que estão fora de abrigos – tanto em Boa Vista quanto em Pacaraima. De acordo com os informes da Organização Internacional para as Migrações, ambos relativos ao mês de junho de 2024, Pacaraima registrou o total de 1.541 venezuelanos, distribuídos em espaços ocupados públicos, espaços ocupados privados ou na rua. Da população venezuelana que não estava em abrigo, em Pacaraima, 396 eram homens, 447 eram mulheres e 698 crianças e adolescentes. Do total, 40 encontravam-se em situação de rua (OIM, 2024c). Em Boa Vista, obteve-se o número total de 1.753 venezuelanos, distribuídos em espaços ocupados públicos, espaços ocupados privados, Posto de Recepção e Apoio (PRA) ou em situação de rua. Da população que não estava nos abrigos em Boa Vista, 734 eram homens, 412 eram mulheres e 607 eram crianças e adolescentes. Do total de migrantes em Boa Vista, 225 estavam em situação de rua (OIM, 2024b).

Por fim, destaca-se, ainda, outra pesquisa de perfil populacional relevante sobre o tema. Trata-se da “Matriz de Monitoramento de Deslocamento Nacional sobre a População Indígena do Fluxo Venezuelano no Brasil”, realizada no segundo semestre de 2022. Este estudo mapeou 3.725 pessoas, distribuídas entre 908 famílias e 65 comunidades indígenas, totalizando 13 diferentes etnias. O estudo revelou que a população venezuelana no Brasil é composta pelos povos: Warao, Taurepang, Eñepa, Ka’riña, Kamarakoto, Arekuna, Pemón, Ye’kwana, Wayuu, Macuxi, Jivi, Chaima e Akawaio. Além da expressividade das etnias Warao (71%) e Taurepang (19%), o relatório aponta ainda a existência de 12 comunidades pluriétnicas, além da expressiva quantidade de crianças e adolescentes: 54% dos indígenas (OIM, 2023).

Verifica-se, portanto, que as crianças e os adolescentes integram o fluxo venezuelano para o Brasil. Eles correspondem a metade da população de migrantes venezuelanos acolhidos em abrigos na região norte, fazem parte significativamente da população que se encontra fora dos abrigos em Pacaraima e Boa Vista – 1.305 crianças e adolescentes – e são, também, mais da metade dos integrantes de povos originários provenientes da Venezuela. Há, portanto, uma pluralidade de crianças e adolescentes venezuelanos vivendo e se desenvolvendo, de norte a sul do Brasil.

3 A RESPOSTA BRASILEIRA E OS DESAFIOS AO PROCESSO DE INCLUSÃO LOCAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE VENEZUELANO

Desde o ano de 2016, o Brasil vem sentindo a movimentação de venezuelanos, enquanto país de trânsito ou destino. Como, por questão geográfica e econômica, o ingresso

ocorre expressivamente pela fronteira norte – através do município de Pacaraima, o qual faz fronteira com a cidade venezuelana de Santa Elena de Uairén –, em pouco tempo, o Estado roraimense sentira o impacto deste afluxo de pessoas. Roraima apresenta uma dinâmica social e econômica muito peculiar: localizado no extremo setentrional brasileiro, encontra-se distante dos centros de poder político e econômico do país. Também integra a região do espaço amazônico, a qual se afigura como de difícil circulação. Além disso, caracteriza-se como região fronteiriça, o que reforça o contexto de isolamento. Comparado à situação demográfica brasileira, a população roraimense era pouco expressiva, configurando-se o Estado com a menor população e menor participação no PIB nacional. Em termos econômicos, sobressaem o funcionalismo público, o garimpo e as atividades pecuárias (Milesi; Coury; Rovey, 2018; ACNUR, 2020).

O ingresso significativo de pessoas em tão curto tempo, logo evidenciou as dificuldades para a recepção, o atendimento e a inserção social dos migrantes venezuelanos. “Mesmo sendo um estado fronteiriço, Roraima não tinha a tradição de receber imigrantes e os equipamentos públicos não estavam preparados para lidar com essa nova e crescente demanda” (Milesi; Coury, 2018, p. 73). Em novembro de 2018, o ingresso de migrantes e refugiados venezuelanos pela fronteira chegou a uma média de 400 a 500 pessoas/dia (ACNUR, 2019). Tratando-se de uma população economicamente empobrecida, o impacto imediato foi a intensificação de pessoas residindo nas ruas, pedindo esmolas e/ou em situação de trabalho informal.

Por configurar a chamada mobilidade mista ou migração mista – um grupo de pessoas que utilizam as mesmas vias e meios, por distintas razões – o fluxo venezuelano preocupa tanto o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR – quanto a Organização Internacional para as Migrações – OIM (Silva; Velásquez, 2021). Desse modo, o ACNUR que, desde o final do ano de 2016 já vinha conduzindo missões na região norte brasileira, em 2017 estabeleceu escritórios em Pacaraima, Boa Vista e Manaus (Mattos, 2018).

O acolhimento aos migrantes e refugiados venezuelanos no Brasil envolveu esforços conjuntos da sociedade civil, universidades, setor privado, organismos multilaterais e governos federal, estaduais e municipais (Egas, 2018; Mattos, 2018; ACNUR, 2020). Em resposta tardia e insuficiente, o Governo Federal apenas tomou frente na condução do fluxo venezuelano – de maneira efetiva – em 2018, inicialmente com a edição de duas medidas provisórias e de um decreto. Com a Medida Provisória n. 820, de 15 de fevereiro de 2018, dispôs sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado por crise humanitária. No artigo 5º desta MP, estabeleceu a instituição de um Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a estas pessoas. Com a Medida Provisória n. 823, de 9 de março de 2018, abriu crédito extraordinário, no valor de R\$ 190 milhões, para a assistência

emergencial e o acolhimento humanitário de pessoas advindas da Venezuela. Depois, com o Decreto n. 9.286, de 15 de fevereiro de 2018, definiu a composição, as competências e as normas de funcionamento do comitê criado (Brasil, 2018a; 2018b; 2018c).

Em abril de 2018, com vistas a garantir o atendimento humanitário aos refugiados e migrantes venezuelanos em Roraima, o Governo Federal – com o apoio das agências da ONU, de organismos internacionais, dos entes federativos, das organizações da sociedade civil e de entidades privadas – criou a Operação Acolhida, para o oferecimento de assistência emergencial à população venezuelana que ingressa ao Brasil pela fronteira com Roraima. Configura-se, hoje, na principal responsável pela recepção, acolhimento e desenvolvimento de ações aos migrantes (Baeninger; Demétrio; Domeniconi, 2022; Brasil, 2024a).

A Operação Acolhida é pautada por três eixos de planejamento estratégico, os quais são: o ordenamento de fronteira, o acolhimento e a interiorização. No eixo ordenamento de fronteira, primeiro pilar da operação, o enfoque está na recepção, identificação, regularização migratória, atendimento à saúde e imunização dos migrantes e refugiados. A estrutura contempla o “Posto de Recepção e Identificação” – onde são feitas recepção, orientação, identificação, imunização, regularização migratória das crianças migrantes e refugiadas e a garantia dos demais direitos; o “Núcleo de Saúde e Acolhida” – onde são prestados a atenção médica de emergência e realizados os casos de isolamento; o “Posto de Interiorização e Triagem” – para o cadastro e a regularização migratória, emissão do CPF, atendimento social, proteção e defesa de direitos; e o “Alojamento de Trânsito BV8” – para permanência temporária dos que não finalizaram os procedimentos migratórios, os que aguardam a inserção nos abrigos de Boa Vista ou encontram-se com o processo de interiorização em curso. No eixo do acolhimento, é feito, então, a inserção nos abrigos emergenciais existentes – atentando-se, nesse momento, ao acolhimento indígena e não indígena – onde são ofertados alimentação, proteção, segurança, acesso à saúde, atividades educacionais e sociais. Por fim, o terceiro eixo é o da interiorização, terceiro pilar da resposta governamental ao fluxo migratório venezuelano, o qual consiste no deslocamento voluntário de migrantes e refugiados venezuelanos para outros estados brasileiros (Brasil, 2024b).

A interiorização se dá por cinco modalidades: a “Institucional” ou “abrigo-abrigo” – em que há a transferência de um abrigo emergencial em Roraima para outro abrigo da interiorização em outro Estado; a “Reunião familiar” – em que há o deslocamento da pessoa até os familiares regularmente residentes em outra cidade brasileira; a “Reunião social” – deslocamento para unir-se a pessoas com quem possuam vínculo de amizade ou afetividade ou familiares cujo vínculo não tenha sido atestado através da documentação; a “Vaga de Emprego Sinalizada” – em que o deslocamento decorre de sinalização de oportunidade laboral em outras regiões do país; e a “Sociedade Civil” – a qual consiste no apoio de instituições que realocam o migrante para outras cidades do Brasil (Brasil, 2024a; Silva; Albuquerque, 2021).

No processo de inclusão local da criança e do adolescente venezuelano, alguns desafios são identificados. A primeira preocupação, apontada por agências internacionais, diz respeito à violência – física e sexual –, que atinge, sobretudo, mulheres e crianças, tanto no contexto dos abrigos quanto fora. É preciso atuar na prevenção, mas também garantir que casos identificados de violência contra crianças e adolescentes, sejam encaminhados à rede de proteção, e que o atendimento evite a revitimização (OIM, 2018; UNICEF, 2021b).

Em segundo lugar, verifica-se o desafio da moradia. Os informes de junho de 2024, da Organização Internacional para as Migrações (OIM), revelaram que existem 1.305 crianças e adolescentes venezuelanos fora dos abrigos, em Boa Vista e Pacaraima (OIM, 2024b; OIM, 2024c). A moradia é um direito humano e social, o qual deve ser assegurado também às crianças e aos adolescentes migrantes venezuelanos, respeitando-se, inclusive, formas de vida dos povos originários. Os aspectos culturais são também desafiadores pois, no processo de acolhimento da criança e do adolescente indígena, deve-se respeitar a autonomia, manutenção dos costumes, da língua, bem como das práticas culturais (OIM, 2018).

Há, ainda, o desafio do exercício do direito à educação. Em trabalho de campo junto aos povos Warao que se encontravam no Centro de Referência ao Imigrante – CRI de Boa Vista em meados de 2017, Moreira e Camargo (2017) constataram que a quase totalidade das crianças e dos adolescentes indígenas não estavam matriculadas nas escolas públicas da cidade de Boa Vista – ainda que muitas frequentassem a escola na Venezuela. Os motivos alegados foram: falta da documentação exigida para a matrícula e o receio de não dominar o português. O acesso à educação deve ser garantido e realizado nos moldes do previsto pela Lei de Diretrizes e Bases, quanto à educação diferenciada dos povos indígenas.

A partir da experiência brasileira de educação escolar indígena, é possível afirmar que não caberia simplesmente incluir os indígenas migrantes nas escolas da rede estadual ou municipal de ensino, como tem ocorrido com as demais crianças venezuelanas. Isso porque, para os povos indígenas, o direito a uma educação específica e diferenciada está consolidado em pareceres, diretrizes e parâmetros que asseguram o direito de manter suas línguas e de fortalecer seus modos de vida e organização social. Conforme indicado pelos entrevistados, não há, até o momento, nenhuma ação estatal orientada a atender a essa demanda (OIM, 2018, p. 42-43).

Um último desafio identificado, diz respeito ao registro de nascimento de crianças filhos de pais migrantes e refugiados – indocumentados ou em situação irregular –, nascidas no Brasil. Em dezembro de 2021, o Subsetor de Proteção à Criança, da Plataforma R4V – Resposta para Venezuelanos e Venezuelanas – oficiou o Office de Registro Civil, oferecendo informações e esclarecimentos quanto aos registros de crianças nascidas no

Brasil. O documento aponta que o registro civil de nascimento é um direito humano, e que as crianças nascidas no Brasil, filhas de pais venezuelanos, têm o direito fundamental de serem registradas como brasileiras natas, de forma gratuita. Desse modo, a situação migratória dos pais não interfere no direito da criança ao registro. Para a atribuição de ascendência, basta apresentar os documentos de identificação dos progenitores, sendo aceitos os documentos de origem, como os passaportes ou a cédula de identidade venezuelana, ou então documentos emitidos por autoridade brasileira, como: a Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM), o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPR-NM) ou mesmo o Protocolo de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado – documentos de identificação válidos, emitidos no país (R4V, 2021).

4 AS INICIATIVAS DO UNICEF PARA A PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES MIGRANTES E REFUGIADOS VENEZUELANOS, NO PROCESSO DE INCLUSÃO NA REGIÃO NORTE DO BRASIL

Em resposta ao fluxo de migrantes e refugiados venezuelanos, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) lançou, em maio de 2018, uma operação de apoio a crianças e adolescentes venezuelanos e suas famílias (UNICEF, 2019). O Fundo das Nações Unidas para a Infância vem, desde então, atuando diretamente e mobilizando parceiros, com vistas a atender às necessidades básicas e fundamentais de crianças, adolescentes e suas famílias, em atenção aos princípios da prioridade absoluta e da proteção integral.

Uma das iniciativas do UNICEF, consiste na Maratona Social “Chama na Solução”. A iniciativa, reuniu adolescentes e jovens, de 14 a 24 anos, residentes no estado do Amazonas, para o desenvolvimento das melhores soluções – com criatividade e construção coletiva – para atender às necessidades de crianças e adolescentes migrantes e refugiados, nos desafios sociais de sete áreas de impacto, quais sejam: educação; proteção; saúde; nutrição; água, saneamento, higiene; engajamento, participação de adolescentes; e geração de renda e empregabilidade. O Edital foi divulgado no dia 10 de novembro de 2020, e previa a seleção de até 100 pessoas, respeitados os critérios de: idade entre 14 e 24 anos; diversidade de cor/raça; diversidade de gênero; diversidade social; diversidade de nacionalidade (migrantes, refugiados e brasileiros); e território do Amazonas. A premiação para a equipe vencedora, consistia em um KIT UNICEF, além de um tablet para cada um de seus integrantes. Ao total, seriam selecionadas sete equipes (UNICEF, 2020b).

A maratona, iniciativa do UNICEF em Manaus, é parte da articulação nacional “Um milhão de oportunidades” e do programa global *Generation Unlimited*. “Chama na Solução” recebeu mais de 350 inscrições. Reuniu adolescentes e jovens, brasileiros e venezuelanos, sendo uma ação importante de inserção e acolhimento. Em razão da Covid-19, toda a

metodologia foi desenvolvida e adaptada para o meio digital. Foram promovidos encontros imersivos, oficinas de criação e mentorias com profissionais do UNICEF, assim como de parceiros que atuam na resposta humanitária ao fluxo venezuelano em Manaus. Os 26 finalistas apresentaram projetos alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A premiação foi realizada em 17 de dezembro de 2020, com impacto positivo entre os adolescentes participantes (UNICEF, 2020a; UNICEF, 2020c).

Outra iniciativa do UNICEF, agora no contexto do Projeto Geração em Movimento – uma ação do UNICEF e do Coletivo Mosaico, a fim de promover a inovação e a participação cidadã de adolescentes migrantes em Roraima –, foi o Desafio “Game-Move”. O desafio, tratou-se de competição de equipes entre escolas públicas e abrigos para migrantes e refugiados em Roraima. Os participantes – adolescentes de 12 a 17 anos – deveriam realizar missões pela internet, com o objetivo de pensar em soluções relacionadas ao contexto migratório na região, além de criar e disseminar conteúdos sobre temas como os direitos de crianças e adolescentes e o combate à Covid-19 (UNICEF, 2021a).

Durante os meses de janeiro e fevereiro, adolescentes de 13 escolas e cinco abrigos da Operação Acolhida – a ação humanitária do Estado Brasileiro e parceiros – participaram de oficinas e de atividades voltadas para a construção de conteúdos relevantes, depois disseminados em suas próprias redes sociais ou na comunidade onde vivem. Foram debatidas temáticas tais como prevenção do novo coronavírus, saúde mental na pandemia, violência baseada em gênero e outros assuntos levantados a partir de diálogo e avaliação com os próprios adolescentes (UNICEF, 2021a).

O desafio “Game-Move” fomentou a participação de meninos e meninas, migrantes e refugiados venezuelanos. Para as atividades de escuta e participação, contou com o auxílio de mobilizadores jovens – tanto nas escolas quanto nos abrigos participantes. Os integrantes das equipes vencedoras receberam brindes surpresa, participaram, por três dias, de uma oficina de Empreendedorismo Social, com certificação ao final. A ação contou com o apoio financeiro do Governo do Japão, e do Escritório de População, Refugiados e Migração do Departamento de Estado dos Estados Unidos (UNICEF, 2021a). Nesta ação, os temas foram escolhidos a partir de diálogo e escuta das falas trazidas pelos adolescentes.

As ações do UNICEF – tanto a Maratona Social “Chama na Solução” quanto o Desafio “Game-Move” –, estimularam a participação dos adolescentes venezuelanos, no processo de inclusão na região norte. Debateram temas essenciais ao acolhimento local, como: educação, saúde, saneamento, geração de renda, violência de gênero, Covid-19, dentre outros. Contudo, nestas ações específicas, a participação das crianças não foi contemplada. Para que a proteção da criança migrante ou refugiada se dê de maneira integral, “[...] faz-se necessário garantir que ela possa se expressar, que suas considerações se-

jam de fato escutadas e consideradas e que ela possua espaços participativos para se desenvolver” (Martuscelli, 2014, p. 284) – tal qual o espaço concedido aos adolescentes migrantes e refugiados venezuelanos. Muitas são as ações do UNICEF em prol da garantia dos direitos das crianças migrantes venezuelanas – nas áreas da educação, saúde, proteção e outros. Não obstante, necessita, ainda, ampliar espaços de escuta e participação da criança de até doze anos incompletos, pois “[u]ma criança refugiada sabe dizer melhor quais são suas demandas de proteção do que um político, um trabalhador humanitário ou um acadêmico” (Martuscelli, 2014, p. 284). Assim, as crianças também devem ser ouvidas quando da implementação de ações que melhorem as condições de vida da população migrante, proveniente da Venezuela.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil se afigura como um país de destino para migrantes e refugiados venezuelanos. As crianças e os adolescentes integram os fluxos migratórios, de forma expressiva: representam metade da população de refugiados no mundo e metade do total de venezuelanos acolhidos nos abrigos construídos na região norte brasileira. Na perspectiva da prioridade absoluta, devem ser acolhidos, protegidos e ouvidos quanto às suas necessidades, anseios e aspirações.

A presente pesquisa objetivou analisar as iniciativas do UNICEF, para a participação de crianças e adolescentes migrantes e refugiados venezuelanos, no processo de inclusão na região norte do Brasil. Inicialmente, fez-se a contextualização da crise humanitária na Venezuela, da migração venezuelana para o Brasil, assim como da configuração de crianças e adolescentes venezuelanos na região norte. Em seguida, desenvolveu-se acerca da resposta brasileira ao fluxo venezuelano – especialmente com a Operação Acolhida – e dos desafios ao processo de inclusão local da criança e do adolescente venezuelano, consubstanciados na proteção contra a violência, acesso à moradia, à educação e ao registro de nascimento, além dos desafios culturais dos povos originários. Por fim, fez-se a análise das iniciativas do UNICEF para a participação das crianças e dos adolescentes, migrantes e refugiados venezuelanos, no processo de inclusão local.

Obteve-se a confirmação parcial da hipótese. Os resultados revelaram que o UNICEF tem atuado, com o apoio dos demais órgãos – assim como da sociedade civil, na garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes venezuelanos, em Roraima e no Amazonas. Trata-se de atuação essencial para a consolidação dos direitos humanos e fundamentais, em atenção aos pressupostos da teoria da proteção integral. No entanto, analisadas sob a perspectiva da participação, verificou-se que as iniciativas do UNICEF identificadas – Maratona Social “Chama na Solução” e Desafio “Game-Move” –, priorizaram a faixa etária a partir dos 12 anos, o que revela que as crianças de até 12 anos de idade

incompletos ficaram excluídas dos espaços de participação, escuta e implementação de políticas públicas. Desse modo, é preciso fortalecer os espaços de expressão e participação cidadã das crianças venezuelanas, para que, assim como os adolescentes, possam falar e ter suas manifestações devidamente consideradas.

REFERÊNCIAS

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. Contribuições de refugiados e migrantes venezuelanos à Roraima: evidências e subsídios para políticas públicas. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, v. 15, n. 15, . p. 43-68, 2020. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2021/02/2020-Caderno-de-Debates-IMDH-ed15-1.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2025.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Perfil dos abrigos em Roraima**. Dados de agosto de 2024. [S.l.]: ACNUR; Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome, [2024]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoi-ZTRhOWVOTgtYTk2MS00YmY3LWYyY2YtMGM1Y2MzODFjMmVjliwidCI6ImU1YzYzM3OTgxLTk2NjQtdEzNC04YTBlTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9>. Acesso em: 10 ago. 2024.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Regional refugee and migrant response plan: for refugees and migrants from Venezuela**. 2019. [S.l.]: R4V, 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/partners/donors/5c330bc74/2019-regional-refugee-migrant-response-plan-refugees-migrants-venezuela.html>. Acesso em: 30 jul. 2024.

ALBUQUERQUE, Luíze Ferreira de; MUNOZ, Angela Maria Erazo. Trajetória de famílias migrantes: estudo de caso do processo de acolhimento de refugiados venezuelanos em João Pessoa. *In*: MARTORELLI, Ana Berenice Peres; SOUSA, Socorro Cláudia Tavares de; VIRGULINO, Camila Geyse da Conceição (org.). **Vidas em movimento: ações e reflexões sobre o acolhimento de pessoas em situação de refúgio**. João Pessoa: Editora UFPB, 2020. p. 88-118.

BAENINGER, Rosana; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, Joice de Oliveira Santos. Migrações dirigidas: estado e migrações venezuelanas no Brasil. **Revista Latinoamericana de Población**, v. 16, n. 30, p. 65-93. 2022. Disponível em: <https://revistarelap.org/index.php/relap/article/view/6/47>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 9.286, de 15 de fevereiro de 2018**. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória n. 820, de 15 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória n. 823, de 9 de março de 2018.** Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 190.000.000,00, para os fins que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2018c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv823.htm. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Brasil acolhe mais de 125 mil migrantes e refugiados venezuelanos por meio da Operação Acolhida.** 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/brasil-acolhe-mais-de-125-mil-migrantes-e-refugiados-venezuelanos-por-meio-da-operacao-acolhida>. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Operação Acolhida.** 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida>. Acesso em: 30 jul. 2024.

EGAS, José. A solidariedade com os refugiados começa com todos nós. *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações Venezuelanas.** Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 31-37.

ENCOVI – ENCUESTA NACIONAL DE CONDICIONES DE VIDA. **Condiciones de vida de los venezolanos: entre emergencia humanitaria y pandemia.** ENCOVI 2021. Caracas: UCAB, 2021. Disponível em: https://cdn.prod.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/6153ad6fb92e4428cada4fb7_Presentacion%20ENCOVI%202021%20V1.pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

FIGUEIRA, Mauro Sérgio. **Desenvolvimento econômico da cadeia global do petróleo: Venezuela e Arábia Saudita em perspectiva sistêmica.** 2017. 177f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/179666>. Acesso em: 30 ago. 2025.

JUBILUT, Liliana Lyra; FERNANDES, Ananda Pórpura. A atual proteção aos deslocados forçados da Venezuela pelos países da América Latina. *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações Venezuelanas.** Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 164-177.

LIMA, Daniel; LIMA, Éliad; TEIXEIRA, Felipe. Cartografia amanhecerá e veremos. *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações venezuelanas.** Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 395-397.

MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Julia Bertino. A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). **REMHU – Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.,** Brasília, v. 28, n. 60, p. 151-166, dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/y9fvzbb4ZHptYRRqSqPgKsz/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 30 ago. 2025.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. A proteção brasileira para crianças refugiadas e suas consequências. **REMHU – Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.,** Brasília, v. 21, n. 42, p. 281-285, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/FMsVkJWdMwYHq7YPkjsjQqvw/?lang=pt>. Acesso em: 30 ago. 2025.

MATTOS, Pablo. A atuação do ACNUR na resposta ao fluxo de venezuelanos em Roraima. *In*: BAE-NINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 203-205.

MILESI, Rosita; COURY, Paula. Acolhida, proteção e integração de venezuelanos no Brasil: a atuação do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 72-77.

MILESI, Rosita; COURY, Paula; ROVERY, Julia. Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos; ACNUR, v. 13, n. 13, p. 61-81, dez. 2018. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2019/01/FINAL-para-web-IMDH-Caderno-de-Debates-ed13.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2025.

MOREIRA, Elaine; CAMARGO, Júlia Faria. Pesquisa qualitativa. *In*: SIMÕES, Gustavo da Frota (org.). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: CRV, 2017. p. 49-81.

OIM – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Aspectos jurídicos da atenção aos indígenas migrantes da Venezuela para o Brasil**. Brasília, DF: OIM, 2018. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/aspectos-juridicos-da-atencao-aos-indigenas-migrantes-da-venezuela-para-o-brasil>. Acesso em: 30 ago. 2025.

OIM – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Matriz de Monitoramento de Deslocamento (DTM) Nacional sobre a População Indígena do Fluxo Venezuelano no Brasil**: Rodada 2023. Brasília, DF: OIM, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/migrantes-refugiados-e-apatridas/publicacoes/DTMIndgena_2Rodada_2023.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

OIM – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Migração Venezuelana**. Janeiro 2017 – fevereiro 2024. Informe. Brasília, DF: OIM, 2024a. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/2024-03/informe_migracao-venezuelana_jan2017-fev2024.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

OIM – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **População venezuelana refugiada e migrante fora de abrigos em Boa Vista**. Informe. Junho 2024. Brasília, DF: OIM, 2024b. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/2024-07/informe_populacao-venezuelana-refugiada-e-migrante-fora-de-abrigos-boa-vista_jun24.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

OIM – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **População venezuelana refugiada e migrante fora de abrigos em Pacaraima**. Informe. Junho 2024. Brasília, DF: OIM, 2024c. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/2024-07/informe_populacao-venezuelana-refugiada-e-migrante-fora-de-abrigos-pacaraima_jun24.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. A migração venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 13, n. 1, p. 219-244. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/24297>. Acesso em: 26 ago. 2025.

OTERO, Guilherme; TORELLY, Marcelo; RODRIGUES, Yssysay. A atuação da organização internacional para as migrações no apoio à gestão do fluxo migratório venezuelano no Brasil. *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 38-44.

R4V. **BRA**: Ofício de Registro Civil de crianças brasileiras filhas de pais refugiados e migrantes. 2021. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/document/bra-oficio-de-registro-civil-de-criancas-brasileiras-filhas-de-pais-refugiados-e-migrantes>. Acesso em: 30 jul. 2024.

R4V. **Regional Refugee and Migrant Response Plan (RMRP)**. 2023. Disponível em: https://www.r4v.info/en/rmrp2024update?utm_source=rmrp_microsite&utm_medium=button&utm_campaign=documental. Acesso em: 30 jul. 2024.

SILVA, João Carlos Jarochinski; ALBUQUERQUE, Élysson Bruno Fontenele de. Operação acolhida: avanços e desafios. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, v. 16, n. 16, p. 47-72, out. 2021. Disponível em: https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2021/10/IMDH_Caderno_ed16_web.pdf. Acesso em: 23 ago. 2025.

SILVA, João Carlos Jarochinski; VELÁSQUEZ, Militz Pérez. Mobilidade humana de venezuelanos no Brasil e as respostas institucionais frente a esse fluxo misto. *In*: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme Assis de (org.). **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados: (1951-2021) perspectivas de futuro**. Brasília: ACNUR Brasil, 2021. p. 238-257. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/2021-livro-70-anos-estatuto-dos-refugiados.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2025.

SINGER, Florantonia. Com um quilo de arroz por um salário mínimo, a hiperinflação dispara novamente na Venezuela. **El País**, Caracas, 3 dic. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-12-03/com-um-quilo-de-arroz-por-um-salario-minimo-a-hiperinflacao-dispara-novamente-na-venezuela.html>. Acesso em: 30 jul. 2024.

SINGER, Florantonia. 94,5% dos venezuelanos vivem na pobreza. **El País**, Caracas, 29 sep. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-09-29/945-dos-venezuelanos-vivem-na-pobreza.html>. Acesso em: 30 jul. 2024.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Chama na Solução Manaus**: projetos selecionados são premiados. 2020a. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/chama-na-solucao-manaus-projetos-selecionados-sao-premiados>. Acesso em: 30 jul. 2024.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Edital da Maratona Social “Chama na Solução”**: Escritório Zonal do UNICEF em Manaus. Manaus: UNICEF, 2020b. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/11241/file/edital_chama-na-solucao-manaus.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Fluxo migratório venezuelano no Brasil.** [2024]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>. Acesso em: 30 jul. 2024.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. Mais de 150 adolescentes brasileiros e venezuelanos participam de competição virtual em Roraima. **UNICEF Brasil**, 1º mar. 2021a. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/mais-de-150-adolescentes-brasileiros-e-venezuelanos-participam-de-competicao-virtual-em-roraima>. Acesso em: 30 jul. 2024.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. UNICEF lança no Brasil sistema inovador de gestão de casos de proteção da criança em ações humanitárias. **UNICEF Brasil**, 31 mar. 2021b. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/unicef-lanca-no-brasil-sistema-inovador-de-gestao-de-casos-de-protecao-da-crianca-em-acoes-humanitarias>. Acesso em: 30 jul. 2024.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. UNICEF Manaus seleciona 100 jovens venezuelanos e brasileiros para criar soluções destinadas a crianças e adolescentes refugiados e migrantes. **UNICEF Brasil**, 9 nov. 2020c. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/unicef-manaus-seleciona-100-jovens-venezuelanos-e-brasileiros-para-criar-solucoes>. Acesso em: 30 jul. 2024.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. UNICEF precisa de US\$64,5 milhões para apoiar crianças venezuelanas em sete países. **UNICEF Brasil**, 9 dez. 2019 Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/84741-unicef-precisa-de-us645-milh%C3%B5es-para-apoiar-crian%C3%A7as-venezuelanas-em-sete-pa%C3%ADses>. Acesso em: 30 ago. 2025.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Relatório situacional Brasil:** tráfico de pessoas em fluxos migratórios mistos, em especial de venezuelanos. Vienna: UNODC, TRACK4TIP Relatórios Situacionais, 2021. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/Relatorio_Situacional_Brasil_T4T.pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

VECCHIO, Victor Del; ALMEIDA, Vitor. Panorama do fluxo migratório de venezuelanos no Brasil e América Latina. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações venezuelanas**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 158-163.



REGINALDO DE SOUZA VIEIRA

Doutor (2013) e mestre (2002) em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor, pesquisador e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/Unesc). Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/Unesc). Professor titular da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc). Coordenador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (Nuped/Unesc) e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/Unesc). Membro do Conselho Editorial da EdiUnesc. Membro do Conselho Gestor do Observatório Latino-americano em Direitos Humanos Prof. Antonio Carlos Wolkmer. Coordenador do Programa Escola de Lideranças – Proext-PG-Capesc. Membro titular da Rede de Pesquisa em Republicanismo, Cidadania e Jurisdição (UFSC, Unesc, UCS e Unochapecó). Membro titular da rede Ibero-americana de Direito Sanitário. Membro da Rede de Pesquisa Egrupe (Unisc, FMP e Unesc). Membro titular e coordenador da Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos (Unesc, Unijuí, Unifap, UFMS, Puc-Campinas, Unit, Unicap, Cesupa, UFPA, UCS, Furb, Ufop, Unirio, UFRJ e Furg). Coordenador Executivo da Rede Latino-americana de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos. Membro da The International Society of Public Law. Membro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Sociologia do Direito. Membro associado do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (Conpedi). Consultor na área de políticas públicas. Advogado vinculado a seccional de Santa Catarina. Orcid iD: <http://orcid.org/0000-0001-6733-5321>.

E-mail: prof.reginaldovieira@gmail.com;
reginaldovieira@unesc.net



ISMAEL FRANCISCO DE SOUZA

Pós-Doutor pela Universidad D'Salamanca/Espanha. Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – RS (Unisc). Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina. Graduado em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense. Coordenador adjunto, professor e pesquisador Permanente do Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Direito e da graduação em Direito na disciplina de Direito da Criança e do Adolescente (Unesc). Líder do Grupo de Pesquisa: Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas. Pesquisador do Núcleo de pesquisa em Política, Estado e Direito (Nuped). Colaborador externo do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens do PPGD/Unisc. Conselheiro Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em Criciúma (gestão 2017-2019). Membro da REDidi e da Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos (Unesc, Unijuí, Unifap, UFMS, Puc-Campinas, Unit, Unicap, Cesupa, UFPA, UCS, Furb, Ufop, Unirio, UFRJ e Furg). Foi Consultor do Pnud/MDS e da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4908-0788>.

E-mail: ismael@unesc.net

A presente coletânea Direitos Humanos e Sociedade reflete a riqueza e a diversidade de abordagens que permeiam o estudo dos direitos fundamentais no contexto contemporâneo. Organizada a partir da contribuição de diversos pesquisadores, esta obra reúne artigos que dialogam com duas importantes linhas de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc): Direitos Humanos, Cidadania e Novos Direitos e Direito, Sociedade e Estado.

O cenário atual impõe desafios complexos para a efetivação dos direitos humanos, exigindo olhar crítico e multidisciplinar sobre as relações entre o direito, a cidadania e as transformações sociais.

Esta obra, portanto, apresenta-se como um importante instrumento para acadêmicos, profissionais do Direito e todos aqueles interessados na compreensão das transformações jurídicas e sociais que envolvem a efetivação dos direitos humanos.

Que cada leitor possa encontrar nestas páginas reflexões instigantes, argumentos consistentes e, sobretudo, um convite ao aprofundamento deste campo de estudo essencial para a construção de sociedades mais justas e democráticas.

Boa leitura!

Dra. Alessandra Vanessa Teixeira

Pós-doutoranda pelo PPGD/Unesc

Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho

Professor do PPCJ/Univali/SC e do PPGD/URI/RS



ISBN 978-65-5765-279-4



ithala.com.br